

Regeringens proposition

1983/84: 124

om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m.;

beslutad den 8 mars 1984

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANITA GRADIN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det statliga ansvaret för överföring och mottagande av flyktingar i Sverige förs över från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) till statens invandrarverk (SIV). Vidare föreslås ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande. SIV får i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande och flyktingar mot statlig ersättning.

Organiserat överförda flyktingar skall enligt förslaget tas emot 2–4 veckor på en statlig mottagningsförläggning. Därefter skall de erbjudas bostad i en kommun med vilken SIV träffat överenskommelse och där få svenskundervisning och annan introduktion i det svenska samhället. F. n. tas flyktingarna som regel om hand i 6–7 månader på förläggning och får där svenskundervisning.

Utlänningar som söker asyl i samband med inresan till Sverige bör normalt tas emot i en statlig utredningsförläggning i upp till fyra veckor medan utredning sker i asylärendet. Därefter anvisas bostad i en kommun som SIV träffat överenskommelse med.

Statens generella ersättning till kommunerna för ekonomiskt bistånd till flyktingar utsträcks enligt förslaget med ett år. Det innebär att ersättning lämnas för det år tillstånd beviljas och ytterligare tre år. Undantagsregeln om förlängd rätt till ersättning för ekonomiskt bistånd vidgas till att förutom sjuka och handikappade flyktingar omfatta alla flyktingar som är över 60 år när de kommer till Sverige.

Kommuner som enligt överenskommelse med SIV tar emot asylsökande och flyktingar får enligt förslaget utöver ersättning för ekonomiskt bistånd en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting resp.

asylsökande. Både vad gäller flyktingar och asylsökande ges en schablonersättning även för barn under 16 år.

Utöver schablonersättningen föreslås att medel ställs till SIV:s förfo-
gande för att verket under vissa förutsättningar skall kunna ge bidrag till
kommuner för vissa särskilda kostnader.

De föreslagna förändringarna bör genomföras den 1 januari 1985. SIV
övertar då de permanenta mottagningsförläggningarna i Alvesta, Moheda
och Hallstahammar och får i uppdrag att anpassa förläggningsverksamhe-
ten till de ändringar som föreslås i propositionen. SIV får också i uppdrag
att driva en fast utredningsförläggning för asylsökande i Flen. AMS före-
slås svara för successiv avveckling av den permanenta mottagningsförläg-
ningen för flyktingar i Flen och av de tillfälliga förläggningar som är i drift
vid utgången av år 1984. Vidare föreslås en successiv avveckling under
första halvåret 1985 av länsarbetsnämndernas särskilda verksamhet med
omhändertagande av flyktingar i enskild inkvartering.

I samband med att formerna för flyktingmottagandet och statens ersätt-
ning till kommunerna för åtgärder för flyktingar ändras, avvecklas nuva-
rande särskilda statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet för flykting-
ar. Vidare föreslås att nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verk-
samhet för zigenare ändras så att bidrag skall kunna lämnas även till andra
projekt som syftar till att förbättra zigenarnas förhållanden i det svenska
samhället.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-08

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsråden Gradin och Sigurdsen

Proposition om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m.

Statsråden anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för arbetsmarknads- resp. socialdepartementet.

Statsrådet Gradin hemställer att regeringen i en gemensam proposition föreslår riksdagen att antaga de förslag som hon och statsrådet Sigurdsen har lagt fram.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredragandena har lagt fram.

Regeringen förordnar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1 och 2.

Bilaga 1

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-08

Föredragande: statsrådet Gradin

Anmälan till proposition om mottagandet av flyktingar och asylsökande m. m.

1 Inledning

Sedan år 1950 svarar arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för organiserad överföring till Sverige av flyktingar och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Styrelsen anordnar och driver mottagningsförläggningar för flyktingar. För de flyktingar som på egen hand kommer till Sverige svarar normalt vistelsekommunen för försörjning och annat bistånd till dess att ansökan om uppehållstillstånd har behandlats. När uppehållstillstånd beviljats kan de få samma statliga omhändertagande som de organiserat överförda flyktingarna, men vanligen utan att hänvisas till förläggning. I stället erbjuds denna grupp s. k. enskild inkvartering. Det innebär att flyktingen bor kvar på samma ort som under väntetiden och att länsarbetsnämnden övertar ansvaret för att flyktingarna ges erforderligt stöd. En närmare redogörelse för nuvarande ordning bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 1*.

AMS föreslog i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 att dess ansvar för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige i huvudsak skulle föras över till statens invandrarverk (SIV). Styrelsen föreslog vidare att frågan om ansvarfördelningen mellan stat och kommun för omhändertagande av enskilt inresta flyktingar borde ses över i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund bemyndigade den dåvarande regeringen den 20 november 1980 statsrådet Karin Andersson att tillkalla en arbetsgrupp med uppgift att pröva frågan om huvudmannaskapet för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige. I samband därmed skulle arbetsgruppen också belysa de förändringar av formerna för överföringen och omhändertagandet som ett ändrat huvudmannaskap kunde aktualisera. Vidare skulle arbetsgruppen göra en kartläggning av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter avseende åtgärder i samband med överföring

och omhändertagande av flyktingar och av de resurser som myndigheterna förfogar över för dessa ändamål. Därefter skulle arbetsgruppen överväga om den nuvarande ansvarsfördelningen borde ändras. I detta sammanhang skulle gruppen även pröva i vilken utsträckning socialstyrelsens särskilda verksamhet med flyktingfrågor borde föras över till annan huvudman. En utgångspunkt för arbetsgruppens arbete skulle vara att åstadkomma klara ansvarsförhållanden. Av särskild vikt var att söka åstadkomma administrativa förenklingar och kostnadsbesparingar.

Som ledamöter i arbetsgruppen förordnades företrädare för arbetsmarknads- och socialdepartementen, AMS, SIV, Svenska kommunförbundet samt Botkyrka kommun. Arbetsgruppen antog namnet arbetsgruppen för flyktingansvaret (AGFA).

Arbetsgruppen överlämnade i september 1981 sin rapport (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar. En sammanfattning av rapporten bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 2*.

Efter remiss har yttrande över rapporten avgetts av rikspolisstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen (SÖ), universitets- och högskoleämbetet, AMS efter hörande av länsarbetsnämnderna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Kristianstads och Västmanlands län, SIV, bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Uppsala län, länsstyrelsen i Södermanlands län, länsstyrelsen i Kronobergs län, länsstyrelsen i Malmöhus län, ärkebiskopen, kommittén (S 1979:03) om hemspråksträning för förskolebarn, språk- och kulturarvsutredningen (U 1981:04), invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Kronobergs län, Haninge kommun, Huddinge kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Flens kommun, Oxelösunds kommun, Norrköpings kommun, Alvesta kommun, Växjö kommun, Olofströms kommun, Perstorps kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Karlskoga kommun, Örebro kommun, Hallstahammars kommun, Köpings kommun, Västerås kommun, Sundsvalls kommun, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, Riksföreningen för familjepedagogiskt arbete, Sveriges frikyrkoråd, Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, KFUK/KFUM och Ungerska riksförbundet.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 3*.

Efter remissbehandlingen av AGFA-gruppens förslag bedömdes ett antal frågor kräva ytterligare beredning innan det kunde läggas till grund för ett regeringsförslag. En av dessa frågor gällde principerna för samhällets behandling av de utläningar som väntar på avgörande i tillståndsfrågan. En annan fråga var inriktningen av ersättningen till kommunerna för bi-

stånd till flyktingar och utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Svenska kommunförbundet samt några kommuner och andra organisationer har i särskilda skrivelser till regeringen bl. a. begärt att staten skall ta ett ökat praktiskt och ekonomiskt ansvar för omhändertagandet av tillståndssökande.

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har i sitt delbetänkande (SOU 1983: 29) Invandringspolitiken – Förslag, lämnat förslag om mottagandet av asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan. Vidare har kommittén lämnat förslag i fråga om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för dem som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. *Kommitténs förslag i fråga om utlänningar som väntar på tillstånd* (kap. 14) bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 4*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet, i vad avser kap. 14 "Vänternas situation" avgetts av Kammarrätten i Jönköping, socialstyrelsen, SÖ, AMS, SIV, bostadsstyrelsen, statskontoret, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Västerbottens län, ärkebiskopen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, Centralorganisationen SACO/SR, Botkyrka kommun, Sigtuna kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Malmö kommun, Ystads kommun, Göteborgs kommun, Borås kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Umeå kommun, föreningen Sveriges socialchefer, Svenska Röda korset, Svenska flyktingrådet, Svergies frikyrkoråd, Rädda Barnen, KFUK/KFUM, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, Jugoslaviska riksförbundet och Turkiska riksförbundet.

En sammanställning av remissyttrandena över kapitel 14 i IPOK:s betänkande bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 5*.

Jag kommer i det följande att på grundval av de förslag som lämnats av AGFA-gruppen och IPOK föreslå ändrade former för mottagandet av flyktingar och asylsökande i Sverige. Jag kommer därvid också att behandla frågan om ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar och asylsökande.

F. n. lämnas statlig ersättning till kommuner för bistånd till flyktingar och personer som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd enligt förordningen (1979:1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl. (ändrad 1980:443 och 1981:1233). Reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 1980, baserar sig på riktlinjer i prop. 1979/80: 38 om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl., vilka antagits av riksdagen (SoU 1979/80: 22, rskr 111). Ersättningen utbetalas av länsstyrelsen. Kommuner kan, utöver ersättning enligt nämnda förordning, efter särskild prövning få ersättning från socialstyrelsen för familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar.

Ersättningarna till kommunerna lämnas från socialdepartementets anslag Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare.

flyktingar m. m. Från samma anslag finansieras också särskilda lån till bostadsrättslägenheter till flyktingar som socialstyrelsen under vissa förutsättningar kan bevilja samt ersättning från socialstyrelsen till sjukvårdshuvudmännen för varaktig vård av vissa flyktingar.

Regeringens proposition (1979/80: 38) om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl. byggde på ett förslag från en arbetsgrupp inom regeringskansliet som presenterades i promemorian (Ds S 1979: 7) Ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd. Denna promemoria remissbehandlades. I remissbehandlingen framfördes viss kritik mot förslaget från bl. a. en del kommuner som ansåg att det fanns risk att kommunerna skulle få lägre ersättning än tidigare. Mot bakgrund av att effekterna för kommunerna av de nya ersättningsreglerna var osäkra aviserades i propositionen en noggrann uppföljning av kostnadsutvecklingen i kommunerna och en utvärdering av vissa delar av de nya ersättningsreglerna. Vidare framhölls att möjligheterna att åstadkomma ytterligare förenklingar borde ägnas fortsatt uppmärksamhet.

Mot denna bakgrund tillsatte dåvarande chefen för socialdepartementet den 30 april 1981 en särskild arbetsgrupp för att utvärdera reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl. Som ledamöter i arbetsgruppen förordnades företrädare för social-, budget- och arbetsmarknadsdepartementen, socialstyrelsen, SIV, länsstyrelsen i Stockholms län samt Svenska kommunförbundet.

Arbetsgruppen överlämnade i februari 1982 sin rapport (Ds S 1982: 1) Utvärdering av reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och utlännningar som väntar på beslut om uppehållstillstånd. En sammanfattning av rapporten bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 6*.

I arbetsgruppens uppdrag ingick förutom att utvärdera de generella reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. m. också att på grundval av en utvärdering av den familjepedagogiska verksamheten för flyktingar och zigenare som genomfördes år 1980 överväga möjligheterna att inom nuvarande ekonomiska ram förändra statsbidraget till denna verksamhet.

Arbetsgruppen överlämnade i oktober 1981 sitt förslag (Ds S 1981: 20) Förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare. I fråga om flyktingar anslöt sig förslagen i stort till de som tidigare lämnats av AGFA-gruppen.

Arbetsgruppens förslag överlämnades, i den del det avsåg flyktingar, för eventuella synpunkter till samtliga instanser som fått rapporten (Ds S 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar på remiss. De synpunkter som framförts på förslaget framgår av den remissammanställning som är fogad som *underbilaga 3* till protokollet i detta ärende.

Som ett led i beredningen av AGFA-gruppens förslag tillkallade jag efter regeringens bemyndigande i mars 1983 en arbetsgrupp med uppgift att

förbereda en eventuell överföring av det statliga ansvaret från AMS till SIV och ett genomförande av flyktingverksamheten på i huvudsak det sätt som föreslogs av AGFA-gruppen. Som ledamöter i gruppen förordnades företrädare för social-, finans- och arbetsmarknadsdepartementen, AMS, SIV och socialstyrelsen.

Arbetsgruppen överlämnade i september 1983 förslag om hur de nya formerna för flyktingmottagande bör genomföras. Gruppen föreslog bl. a. att SIV fr. o. m. den 1 januari 1985 bör överta det statliga ansvaret för verksamheten. Förslaget har redovisats i departementspromemorian (Ds A 1983: 10) Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen. Gruppens överväganden och förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 7*.

I mars 1983 uppdrog regeringen vidare åt SIV att redovisa hur en tillräcklig tillgång på bostäder för flyktingar skall kunna tryggas i samband med ett kommunalt omhändertagande av flyktingar. Arbetet har bedrivits i samråd med bostadsstyrelsen, socialstyrelsen, AMS och Svenska kommunförbundet. SIV har redovisat sitt uppdrag till regeringen i september 1983. En sammanfattning härav bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 8*.

De ändrade former för mottagande av flyktingar och asylsökande som jag kommer att föreslå i det följande innebär att stat och kommun i samverkan skall svara för flyktingverksamheten. Därigenom skapas förutsättningar för en ökad solidaritet mellan olika kommuner vad gäller flyktingmottagandet. Staten föreslås få ett ökat ansvar för de asylsökande. Huvuddelen av det praktiska arbetet med mottagande av asylsökande och flyktingar och med introduktion av flyktingar i det svenska samhället kommer emellertid att åvila kommunerna. Alla kommuner som har kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd kommer att få ersättning för de faktiska kostnaderna för detta bistånd under tre år. Kommuner som träffat överenskommelser med SIV om att ta emot flyktingar och asylsökande i planerade former kommer därutöver att få ersättning för andra insatser. Överläggningar har ägt rum med Svenska kommunförbundet om kommunernas uppgifter i flyktingmottagandet, *formerna för samverkan mellan stat och kommun och statens ersättning till kommunerna*.

Det nya systemet innebär bl. a. att SIV kommer att få ett centralt ansvar för flyktingmottagandet på statlig myndighetsnivå. Huvuddelen av de uppgifter inom flyktingverksamheten som i dag ligger hos AMS eller socialstyrelsen avvecklas eller förs över till SIV. Vidare kommer SIV att få ett samlat ansvar för systemet för statlig ersättning till kommunerna. Jag kommer mot denna bakgrund, efter samråd med statsrådet Sigurdson, att föreslå att det ansvar och de medel som i dag ligger på socialdepartementet till övervägande del förs över till arbetsmarknadsdepartementet. Jag kommer därför i det följande att behandla även frågor för vilka socialdeparte-

mentet nu ansvarar. Statsrådet Sigurdsen kommer senare att behandla de frågor som socialdepartementet fortsättningsvis föreslås svara för.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Flyktingpolitiken

Sverige har sedan lång tid fört en aktiv flyktingpolitik. Denna kan sägas bestå av flera delar: *internationellt samarbete* för att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna, *ekonomiskt bistånd* till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och till enskilda länder som tar emot flyktingar, *överföring av flyktingar* hit, *generös asylpolitik* för dem som söker skydd här, *särskilda sociala insatser* för flyktingarna samt stöd till *frivillig repatriering* från Sverige. Totalt utgår ca en miljard kr. per år från statsbudgeten för den samlade flyktingpolitiken, varav hälften för insatser utom Sverige och hälften för insatser i Sverige.

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har i sitt delbetänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag understrukt vikten av att de grundläggande principerna för vår flyktingpolitik bibehålls och att politiken på detta område liksom hittills bör präglas av generositet. Kommittén har även förordat att regeringen årligen ger riksdagen en samlad redovisning av Sveriges insatser på det flyktingpolitiska området och att en ökad samordning eftersträvas inom ramen för flyktingpolitiken. Kommittén har vidare gjort en noggrann genomgång av de asyrlättsliga bestämmelserna och har föreslagit vissa ändringar i utlänningslagstiftningen. En särskild fråga som kommittén har haft att överväga är handläggningstiderna i utlänningsärenden. Att väntetiderna blir så korta som möjligt är av väsentlig betydelse både för de människor det gäller och för samhället. Kommittén har föreslagit åtgärder i syfte att förkorta handläggningstiderna.

IPOK:s betänkande har remissbehandlats. En proposition med förslag till riktlinjer för invandrings- och flyktingpolitiken och till vissa ändringar i utlänningslagen kommer inom kort att avlämnas till riksdagen. Upprättade lagförslag behandlas f. n. i lagrådet. Jag kommer därvid också att lämna förslag som bör kunna leda till att handläggningstiderna i asylärenden ytterligare kan förkortas.

Jag vill emellertid redan nu behandla frågan om formerna för mottagandet av flyktingar och asylsökande i Sverige på grundval av de förslag som AGFA-gruppen och IPOK har lämnat i denna del. Den ordning som jag föreslår i det följande svarar mot de allmänna riktlinjer som jag avser föreslå i den aviserade propositionen om invandrings- och flyktingpolitiken. Jag anser det vara väsentligt att de nya former för mottagandet av flyktingar och asylsökande, som jag kommer att föreslå, kan införas så snart som möjligt och samtidigt som ändringarna i utlänningslagen avses

träda i kraft, dvs. den 1 januari 1985. Medel måste således anvisas för budgetåret 1984/85.

Vid utformningen av de förslag som jag anmäler i det följande har jag utgått från en invandring av flyktingar och asylsökande som är av samma omfattning som under senare år.

Innan jag går närmare in på de olika utredningsförslagen vill jag ange vissa allmänna synpunkter på principerna för mottagandet av flyktingar i Sverige.

2.1.2 Särskilda åtgärder för flyktingar i Sverige

De nu gällande riktlinjerna för mottagandet av flyktingar i Sverige fastslogs av riksdagen år 1979 (prop. 1978/79: 100 bil. 15, AU 1978/79: 22, rskr 1978/79: 230) på grundval av förslag i rapporten (Ds A 1978: 1) Sverige och flyktingarna, som hade lämnats av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet. Dessa riktlinjer utgår bl. a. från att det från samhällets synpunkt är motiverat att vidta särskilda insatser som positivt särbehandlar flyktingar i förhållande till övriga invandrare. Det som skiljer flyktingarna från övriga invandrare är bl. a. att de inte fritt kan återvända till sina hemländer. Flyktingar kommer i regel från särskilt svåra förhållanden som motiverar att de behandlas särskilt gynnsamt. En sådan särbehandling ligger också i linje med vad Sverige har åtagit sig enligt 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), enligt vilken politiska flyktingar skall behandlas som "mest gynnad grupp".

Särbehandlingen av flyktingar tar sig bl. a. uttryck i ett särskilt statligt ansvar för att underlätta flyktingarnas introduktion i det svenska samhället och främja deras möjligheter att finna sig till rätta här. Det sker t. ex. genom att flyktingar som kommer till Sverige genom organiserad överföring vanligen tas om hand av AMS i särskilda mottagningsförläggningar under ca sex månader. Under denna tid får flyktingarna bl. a. svenskundervisning. Enskilt inresta flyktingar och andra med flyktingliknande skäl tas normalt om hand av länsarbetsnämnderna i s. k. enskild inkvartering och får i huvudsak samma förmåner som organiserat överförda flyktingar. En närmare beskrivning av mottagningsinsatserna finns i underbilaga 1.

Till de särskilda förmåner som flyktingar har jämfört med andra invandrare hör också att ett räntefritt startlån kan beviljas för att anskaffa möbler och husgeråd. Flyktingar har vidare möjlighet att få statligt studiestöd utan att först ha arbetat i Sverige i två år, vilket i regel krävs av andra invandrare. En flykting som saknar egna medel kan under vissa villkor få bidrag till resa för bosättning i annat land. Om förhållandena ändras i hemlandet och flyktingen önskar återvända dit kan han också få bidrag till resan. Bidrag för resa till Sverige kan – inom ramen för en försöksverksamhet – beviljas till make/maka och barn till den som är flykting enligt 3 § utlänningslagen (UtlL).

De förmåner som organiserat överförda flyktingar har tillerkänns också

enskilt inresta flyktingar och andra med flyktingliknande skäl. Det är formellt vederbörande myndighet, exempelvis AMS eller centrala studiestödsnämnden, som har att avgöra vem som skall få del av de särskilda flyktingförmånerna. I praktiken följer dock dessa myndigheter regelmässigt det yttrande över flyktingstatus som fordras in från SIV. SIV jämställs med organiserat överförd flykting alla som tillåtits invandra med stöd av 3,5 eller 6 §§ UtIL, dvs. konventionsflyktingar, krigsvägrare och andra som åberopar flyktingliknande skäl och bedöms vara i behov av särskilt skydd. Däremot jämställs endast i undantagsfall den som fått stanna av andra politisk-humanitära skäl. Enligt praxis som utvecklats har anhöriga som inte bedömts vara flyktingar tagits emot i förläggningar och i enskild inkvartering om den tidigare anlände vid de anhörigas ankomst är föremål för AMS flyktingomhändertagande. Statlig ersättning för socialbidragskostnader utgår till flyktingens hela familj.

IPOK har föreslagit att även de utlänningar som får uppehållstillstånd på politisk-humanitära grunder utan att hänföras till 3, 5 eller 6 §§ UtIL i princip skall omfattas av samma villkor som de som får stanna av politiska skäl. Denna grupp, som f. n. ges tillstånd enligt 31 § st 1 och 2 UtIF, har de senaste åren utgjort färre än 200 personer per år. Kommittén har vidare pekat på det rimliga i att familjemedlemmar till flyktingar som kommer till Sverige får i princip lika hjälp oberoende av om de kommer i nära anslutning till huvudmannen eller något senare.

Jag anser att det finns skäl att även fortsättningsvis i vissa avseenden positivt särbehandla flyktingar och personer med flyktingliknande skäl i jämförelse med andra invandrare. Rätten för flyktingar att få en fristad är en följd av internationella åtaganden och kan därmed sägas utgöra en del av den svenska utrikespolitiken. Staten bör därför ta ett större ansvar för mottagandet av flyktingar i Sverige och för deras introduktion i samhället än vad man gör för andra invandrare. Flyktingar kan till skillnad från de flesta andra invandrare inte fritt välja att återvända till sina hemländer, och det är därför befogat att vidta vissa särskilda åtgärder från såväl statens som kommunernas sida för att främja deras anpassning i det svenska samhället.

Jag ställer mig för egen del positiv till IPOK:s förslag att utvidga flyktingförmånerna och den statliga ersättningen till kommunerna till alla som beviljas tillstånd på grund av politisk-humanitära skäl. Dessa är normalt i behov av samma stöd som de som får stanna av rena flyktingskäl. Jag förordar således att de utlänningar som skall omfattas av den nya ordningen för flyktingmottagande skall vara de som ges uppehållstillstånd på grunder som avses i 3, 5 eller 6 §§ UtIL eller som eljest får tillstånd att stanna på grund av politisk-humanitära skäl. Härutöver förordar jag att make/maka och barn till utlänningar som fått tillstånd på ovan nämnda grunder – i de fall de inte själva fått tillstånd på samma grunder – skall omfattas av flyktingmottagandet om deras ansökan om uppehållstillstånd

anhängiggjorts inom 6 månader efter det att den som kom först beviljats uppehållstillstånd. Make/maka till den som fått uppehållstillstånd med stöd av 3 eller 6 §§ UtL får i regel uppehållstillstånd på samma grund, vilket innebär att de som regel kommer att omfattas av de särskilda flyktingförmånerna oavsett när familjeåterförening aktualiseras.

Jag vill i detta sammanhang också föreslå att den försöksverksamhet med bidrag för resa till Sverige för anhöriga till flyktingar, som pågått sedan budgetåret 1979/80, fortsätter. Möjligheten att få sådana bidrag bör dock liksom hittills – till skillnad från de övriga flyktingförmåner jag nämnt – begränsas till nära anhöriga till personer som är flyktingar enligt 3 § UtL. Regeringen bör liksom hittills för varje budgetår ange en medelsram för dessa resor eller på annat sätt reglera omfattningen.

När jag i det följande talar om flyktingar innefattar jag i detta begrepp inte bara de som är flyktingar enligt 3 § UtL utan alla som enligt vad jag här angett i förmånshänseende bör jämföras med konventionsflyktingar.

2.1.3 Ökat statligt ansvar för asylsökande

IPOK har tagit upp frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun under den tid tillståndsfrågan prövas för dem som söker uppehållstillstånd för bosättning efter inresan i Sverige. I dag ligger normalt det direkta ansvaret för omhändertagandet av tillståndssökande på vistelsekommunen, som enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunerna får ersättning av staten för ekonomiskt bistånd men får själva svara för övriga kostnader. Som en följd av den ökande tillströmningen av asylsökande till Arlanda flygplats har AMS i slutet av år 1982 bemyndigats att som en temporär insats erbjuda inkvartering i statlig regi åt sådana utlänningar som söker asyl vid inresa via Arlanda flygplats.

IPOK konstaterar att genomförandet av invandrar- och minoritetspolitiken traditionellt ansetts vara en gemensam uppgift för stat och kommun, medan regleringen av invandringen betraktas som en statlig angelägenhet. Denna grundsyn bör enligt IPOK bestå. I konsekvens härmed bör staten, enligt IPOK:s mening, ha ett huvudansvar för att de som här i landet får avvakta tillståndsprövningen tas om hand under väntetiden. Mot denna bakgrund föreslår IPOK dels att staten tar ett visst ökat administrativt ansvar för mottagandet av asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan, dels att staten i princip tar hela ansvaret för kostnaderna för samhällsservice under väntetiden.

Även jag anser att staten bör ta ett ökat administrativt och kostnadsmsigt ansvar för dem som får vänta på beslut i tillståndsfrågan i Sverige och som behöver hjälp från samhället under väntetiden. Detta är inte minst viktigt med hänsyn till den ojämna fördelning av ansvar och kostnader som i dag föreligger mellan olika kommuner. Huvuddelen av de som söker uppehållstillstånd för bosättning efter inresan är asylsökande. De är som

regel i behov av stöd från samhället under väntetiden och bör därför omfattas av det system med ökat statligt ansvar som jag kommer att föreslå. Övriga som kan söka tillstånd efter inresan är i huvudsak anhöriga till personer som redan är bosatta i landet. Det rör sig i första hand om nära familjemedlemmar som har inkvartering ordnad och kanske inte heller behöver något annat särskilt stöd från samhället. Det finns dock även andra tillståndssökande än asylsökande som i vissa avseenden kan behöva få samma mottagande som de asylsökande. Jag tänker då närmast på dem som åberopar släktanknytning till flyktingar. Dessa är f. n. också ojämnt fördelade mellan kommunerna på samma sätt som flyktingarna.

Jag återkommer till hur ett ökat statligt administrativt ansvar bör komma till uttryck i praktiken och till hur ett ökat statligt kostnadsansvar bör avspeglas i den statliga ersättningen till kommunerna.

2.2 Allmänt om formerna för mottagandet av flyktingar och asylsökande

Jag har inledningsvis redovisat att den närmare bakgrunden till regeringens beslut i november 1980 att tillkalla den s. k. AGFA-gruppen var att AMS i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 föreslog att ansvaret för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige skulle föras över från AMS till SIV. I gruppens uppdrag ingick, förutom att pröva denna fråga, även att belysa de förändringar av formerna för omhändertagandet av flyktingar som en överföring av det statliga ansvaret från AMS till SIV kunde aktualisera. AGFA-gruppen föreslog att det statliga ansvaret för verksamheten skulle föras över från AMS till SIV. Mot bakgrund av vissa problem i nuvarande flyktingomhändertagande och svårigheter för SIV att i avsaknad av en regional organisation ta över AMS nuvarande verksamhet föreslogs också relativt stora förändringar av formerna för mottagandet och omhändertagandet av flyktingar.

AGFA-gruppen föreslog att flyktingar så tidigt som möjligt efter ankomsten bör erbjudas bostad i en kommun och att huvuddelen av det omhändertagande som AMS f. n. svarar för bör ske genom kommunala insatser på de orter där bostäder erbjuds. Den statliga huvudmannen, SIV, föreslogs träffa överenskommelser med ett antal kommuner om mottagande och omhändertagande av flyktingar mot statlig ersättning. Förslaget innebär att förläggningstiden för organiserat överförda flyktingar skulle kunna förkortas från i genomsnitt drygt sex månader till ett par veckor. Insatserna för flyktingar sker sålunda huvudsakligen i kommunerna och behöver inte som hittills koncentreras till den allra första tiden i landet utan kan bättre anpassas till flyktingarnas behov. För enskilt inresta flyktingar innebär förslaget att nuvarande form av s. k. enskild inkvartering genom länsarbetsnämnden upphör. För en utförligare beskrivning av förslaget hänvisar jag till underbilaga 2.

Förslaget inbegriper alltså ett system med överenskommelser mellan

SIV och enskilda kommuner om att dessa mot särskild statlig ersättning skall åta sig att ta emot flyktingar och svara för den introduktion i samhället för vilken AMS i dag svarar. Även asylsökande bör enligt arbetsgruppen omfattas av detta system. Nuvarande regler om ersättning till kommunerna för bistånd till flyktingar m. fl. bör enligt AGFA-gruppen anpassas till det föreslagna systemet med överenskommelser. Det nya systemet antas enligt AGFA-gruppens bedömning kunna leda till minskade kostnader för staten med ca 20 milj. kr. per budgetår jämfört med nuvarande system, räknat på de förutsättningar som gällde budgetåret 1979/80.

Grundtanken bakom AGFA-gruppens förslag är att flyktingarna så tidigt som möjligt skall kunna leva som övriga invånare i en normal miljö och att de där skall få en behovsanpassad introduktion i det svenska samhället. Det föreslagna systemet med överenskommelser mellan staten och kommuner syftar bl. a. till att få till stånd en förbättrad planering av kommunernas insatser för flyktingar.

F. n. är flyktingarnas bosättning starkt koncentrerad till vissa kommuner. Det gäller särskilt dem som kommer hit på egen hand och söker tillstånd under åberopande av politiska och/eller politisk-humanitära skäl. Koncentrationen till vissa kommuner har inneburit problem för en del av dessa kommuner. Flera kommuner har i olika sammanhang ställt krav på ett ökat statligt ansvarstagande såväl i fråga om geografisk fördelning av invandringen som för kostnaderna för hjälp åt asylsökande, flyktingar och andra invandrare. Den starka koncentrationen av flyktingar till vissa kommuner har ibland också ytterst inneburit problem för de enskilda flyktingarna genom att kommunerna har haft svårt att ge tillfredsställande social service och utbildning. Genom det föreslagna systemet med överenskommelser mellan stat och kommuner om flyktingmottagning ansåg AGFA-gruppen att man också anvisat en väg att minska koncentrationen av flyktingar till vissa kommuner.

Problemen med den starka koncentrationen av enskilt inresta flyktingar till vissa kommuner har också uppmärksammats av IPOK, som föreslagit ett statligt ansvar för att asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan erbjuds bostäder. Detta bör enligt kommitténs förslag ske inom ramen för de avtal om mottagande av flyktingar som staten enligt AGFA-förslaget bör träffa med kommunerna. Syftet med förslaget är att skapa bättre möjligheter att erbjuda service åt dem som väntar här och som sedermera får stanna i landet som flyktingar.

Den av AGFA och IPOK föreslagna modellen för mottagandet av asylsökande och flyktingar har vad gäller dess allmänna inriktning och innehåll mottagits i huvudsak positivt vid remissbehandlingen. En del remissinstanser har dock ansett att modellen inte varit tillräckligt utredd vad gäller det praktiska genomförandet. Från kommunernas sida redovisades i remissyttrandena en positiv inställning till det föreslagna avtalssystemet under förutsättning att de ekonomiska frågorna kunde lösas tillfredsställande.

För egen del anser jag att det finns starka skäl för en reformering av mottagandet av flyktingar och asylsökande med den inriktning som AGFA och IPOK har föreslagit. Jag delar AGFA-gruppens uppfattning att flyktingarnas introduktion i det svenska samhället kan underlättas om de så tidigt som möjligt kan leva i en normal miljö, helst där de sedan kan bo kvar och arbeta. Långa förlägningsvistelser kan medföra risk för att flyktingar blir passiva och att deras integration i det svenska samhället försåras. Vistelse lång tid på förläggning medför också höga kostnader för samhället. Det är vidare en fördel om den sociala service som finns uppbyggd i kommunerna även kan utnyttjas för mottagandet av flyktingar och att man undviker kostnadskrävande särlösningar och parallella organisationer.

SIV har på regeringens uppdrag undersökt på vilka sätt en tillräcklig tillgång på bostäder för flyktingar kan tryggas i samband med ett kommunalt omhändertagande av flyktingar. Av verkets redovisning av detta uppdrag framgår bl. a. att tillräcklig tillgång på bostäder bör kunna tryggas genom överenskommelser med kommuner och att det således inte behövs någon ny lagstiftning eller att staten direkt skaffar bostäder åt flyktingar. Däremot behöver kommunerna en förberedelsestid för att kunna planera en lämplig tillgång på bostäder som svarar mot de behov som överenskommelserna med SIV motiverar.

Jag är av den uppfattningen att det genom det föreslagna systemet skapas förutsättningar för att ge alla flyktingar som kommer till Sverige en bra start i det svenska samhället. Inte minst viktigt är att kommunerna får väsentligt bättre möjligheter än i dag att planera för flyktingarnas tillvaro i kommunen. Jag är också av den uppfattningen att det föreslagna systemet bör innebära att fler kommuner kommer att engagera sig i flyktingmottagandet, vilket sannolikt kan innebära en förbättring av landets samlade möjligheter att även i fortsättningen bedriva en generös flyktingpolitik.

Mot bakgrund av vad jag här anfört föreslår jag att formerna för mottagande av flyktingar och asylsökande förändras så att verksamheten huvudsakligen genomförs i kommunal regi med stöd av statlig ersättning. Mitt förslag innebär att kvotflyktingar skall vistas kortare tid än f. n. på mottagningsförläggning och att länsarbetsnämndernas s. k. enskilda inkvartering för enskilt inresta flyktingar upphör.

Jag kommer senare att mera ingående redovisa min syn på de praktiska formerna för hur organiserat överförda flyktingar resp. asylsökande skall tas emot samt på arbets- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för flyktingmottagningen.

2.3 Överföring av det statliga ansvaret för flyktingmottagandet till SIV

AGFA-gruppen föreslog att ansvaret för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige i huvudsak skulle föras över till SIV. Det

viktigaste skälet som gruppen angav var att flyktingverksamheten borde ses som ett samlat verksamhetsområde och att därför ansvaret, som i dag är splittrat, borde samlas på en myndighet. SIV svarar redan i dag för uttagning av flyktingar, för samordning av samhällets insatser för flyktingar och för kontakter med flyktingarnas egna organisationer och med berörda svenska organisationer.

AGFA-gruppen framhöll också att frågan om förändrad ansvarsfördelning på statlig nivå i hög grad sammanhänger med frågor om innehåll och former för flyktingverksamheten. Eftersom SIV inte har någon regional organisation skulle således en överföring av det statliga ansvaret från AMS till SIV i hög grad underlättas av om formerna för flyktingmottagningen samtidigt förändrades så att huvuddelen av det praktiska genomförandet av flyktingverksamheten sker i kommunal regi.

Arbetsgruppens förslag att föra över ansvaret för flyktingverksamheten från AMS till SIV har på det hela taget mötts av en mycket positiv remissopinion. Vissa remissinstanser har emellertid redovisat en allmän tveksamhet inför effekterna av en förändring vad gäller möjligheterna att placera flyktingar i arbete, särskilt i ett svårt arbetsmarknadsläge. Jag delar bedömningen att arbetsmarknadsläget för flyktingar är svårt. Jag finner emellertid för min del ingen grund för den oro som dessa remissinstanser har uttryckt för att det med SIV som ansvarig myndighet skulle bli svårare än f. n. att finna arbete åt flyktingarna. Jag återkommer senare till vissa frågor som rör AMS fortsatta insatser och resurser i fråga om arbetsmarknadsservice för flyktingar.

Jag vill i sammanhanget redovisa att en överföring av det statliga ansvaret från AMS till SIV ligger i linje med uttalanden om arbetsmarknadsverkets arbetsuppgifter i 1981 års proposition (prop. 1980/81: 126) om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning. Där sägs att det är angeläget att effektivisera arbetsmarknadsverket genom att från dess verksamhetsområde föra bort uppgifter som inte omedelbart ligger inom det arbetsmarknadspolitiska fältet. Nuvarande regering har därefter i tilläggsdirektiv till utredningen (A 1981:02) om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation också uttalat att vissa av arbetsmarknadsverkets uppgifter bör kunna flyttas till annan huvudman i syfte att koncentrera verkets krafter på dess huvudsakliga uppgifter. Överföringen av ansvaret för flyktingverksamheten till en annan myndighet är ett led i denna renodling och syftar således också till att effektivisera arbetsmarknadsverkets möjligheter att fullgöra sina uppgifter vad gäller arbetsförmedling m. m., vilket också kommer flyktingarna till del.

Några enstaka remissinstanser har uttryckt farhågor för intressekonflikter mellan SIV: s tillståndsprövning å ena sidan och flyktingmottagande å den andra. Risken för konflikter skulle – om den vore reell – ligga redan i verkets konstruktion, där integreringen av frågor rörande regleringen av invandringen och åtgärder för invandrare alltsedan verkets tillkomst är

1969 varit en bärande tanke. Jag kan inte heller finna att någon verklig konflikt föreligger mellan SIV som ansvarig myndighet för flyktingmottagandet och den år 1975 fastlagda principen om att varje myndighet i princip skall ansvara för erforderliga åtgärder för invandrare inom sitt verksamhetsområde.

Mot denna bakgrund förordar jag att det statliga ansvaret för överföring och omhändertagande av flyktingar förs över från AMS till SIV. Huvuddelen av de operativa uppgifter inom flyktingverksamheten som i dag åvilar socialstyrelsen bör också föras över till SIV i den mån de inte helt kan upphöra som en följd av ändrade former för flyktingmottagandet. Genom en överföring av det statliga ansvaret för flyktingverksamheten till SIV kommer ledningsansvaret för flyktingfrågorna på verksamhetsnivå att åvila en myndighet. Detta är särskilt viktigt när huvuddelen av det praktiska arbetet i flyktingmottagandet avses ske i kommunal regi. Kommunerna måste kunna vända sig till en myndighet som har ett samlat övergripande ansvar för planering och genomförande av flyktingmottagandet.

Det förslag jag här lämnat om ett samlat och övergripande ansvar hos SIV för flyktingmottagandet innebär inget avsteg från den princip om ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna i invandrarfrågor som fastslogs av riksdagen år 1975 och som kommit till uttryck i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. Denna princip innebär att varje myndighet inom sitt verksamhetsområde har att beakta de särskilda behoven hos invandrare och språkliga minoriteter. Detta gäller självfallet flyktingar i samma mån. SIV:s uppgift som central myndighet för flyktingmottagandet innebär dels ett ansvar för bevakning och samordning av olika statliga myndigheters verksamhet inom området, dels vissa operativa uppgifter och ett särskilt ansvar för samordning och fördelning av uppgifter mellan stat och kommun och mellan enskilda kommuner inom flyktingmottagandet. Jag återkommer senare mera i detalj till SIV:s uppgifter som central myndighet för flyktingmottagandet.

Statsrådet Sigurdsen kommer senare att redogöra för de uppgifter inom flyktingverksamheten som bör ligga kvar på socialstyrelsen.

2.4 Överenskommelser mellan SIV och kommuner

Jag har tidigare förordat ett system för mottagande av flyktingar och asylsökande som innebär att den statliga huvudmannen, SIV, träffar överenskommelser med kommuner om att dessa mot särskild statlig ersättning skall ta emot flyktingar i planmässiga former och svara för deras introduktion i det svenska samhället.

Enligt AGFA:s förslag borde regleringen mellan stat och kommun bestå av dels ett ramavtal mellan staten och Svenska kommunförbundet, dels avtal mellan SIV och enskilda kommuner. Ramavtalet skulle enligt förslaget innehålla av staten preciserade krav på innehållet i det kommunala

mottagandet och reglera hur den statliga ersättningen skall beräknas och utgå. Avtalen mellan SIV och enskilda kommuner skulle enligt förslaget innehålla en överenskommelse om det antal flyktingar och asylsökande som kommunen skall ta emot under en viss angiven tid och ersättning för kostnader som är lokalt betingade eller beroende på flyktinggruppens speciella behov.

Jag anser att regleringen mellan stat och kommun av både principiella och praktiska skäl bör utformas på ett något annorlunda sätt än vad AGFA-gruppen föreslagit. Utgångspunkterna för överenskommelser mellan SIV och enskilda kommuner kan klargöras på annat sätt än genom ett ramavtal. Ett sätt är att i en förordning ange att den kommun som tar emot asylsökande och flyktingar har rätt att under vissa angivna förutsättningar få ersättning från staten för detta. En sådan förordning kan kompletteras med bemyndiganden för den statliga huvudmannen att vidta olika åtgärder för att stimulera ett kommunalt flyktingmottagande. Enligt min mening bör regleringen ske på detta sätt.

Ett argument som anförts mot en reglering i förordning är att kommunens uppgifter då enbart kan anges i allmänna termer, medan man i ett ramavtal kan ange en mer preciserad ambitionsnivå för flyktingverksamheten. Jag anser för egen del att det är svårt att i detalj precisera kommunernas åtgärder. Målet för ett introduktionsprogram för flyktingar skall vara att dessa genom hjälp och stöd kan finna sig till rätta här i landet samt att de genom information, svenskundervisning, tolkhjälp m. m. blir i stånd att utnyttja den svenska samhällsservicen på lika villkor som den övriga befolkningen. Men det gäller att se flyktingens situation i ett sammanhang och inte bara på de problem som kan uppstå därför att han eller hon är flykting. Merparten av kommunens åtgärder för flyktingar är samma som för andra kommuninvånare med vissa standardkrav angivna i lagstiftning. Kommunens åtgärder måste bygga på lokala förutsättningar och måste i vissa avseenden anpassas till den servicenivå som erbjuds övriga kommuninvånare. Dessutom måste flertalet av de insatser som kommunerna skall göra för flyktingar vara individuellt anpassade efter flyktingens behov. Jag återkommer senare med en allmän beskrivning av de åtgärder för asylsökande och flyktingar som kommunerna bör vidta samt med ett förslag till hur den statliga ersättningen skall utgå.

Det förslag om mottagande av flyktingar och asylsökande som jag förordar har föregåtts av överläggningar mellan företrädare för regeringskansliet och Svenska kommunförbundet. Detta torde utgöra en tillräcklig grund för att överenskommelser skall kunna träffas mellan SIV och enskilda kommuner om kommunalt flyktingmottagande.

SIV bör således bemyndigas att träffa överenskommelser med enskilda kommuner om mottagande av flyktingar och asylsökande. Dessa överenskommelser bör ange ett ungefärligt antal asylsökande och flyktingar som kommunen skall ställa bostad till förfogande åt och i övrigt ta emot i

planmässiga former under en angiven period. Överenskommelserna skall ange de riktal kommunerna skall planera för. SIV skall så långt möjligt verka för att kommunen får ta emot det antal flyktingar och asylsökande som anges i överenskommelsen. Det ligger i sakens natur att över- eller underskridanden av dessa riktal måste kunna ske med hänsyn till oförutsebara fluktuationer i flyktinginvandringen.

Ett system med överenskommelser mellan SIV och ett antal kommuner om mottagande av flyktingar och asylsökande ger självfallet inte någon kommun rätt att vägra ta emot den som på egen hand söker sig till kommunen. Kommuner som idag har en stor koncentration av flyktingar bör dock kunna ställa anspråk på SIV att söka erbjuda bostad i annan kommun åt de asylsökande som själva sökt sig till kommunen och saknar anknytning där.

Överenskommelser bör kunna träffas beträffande enbart följdinvandring till flyktingar som en kommun tidigare har tagit emot. En förutsättning bör dock i princip vara att det rör sig om en följdinvandring av utlänningar som tillhör de kategorier som enligt vad jag tidigare anfört omfattas av ett särskilt statligt ansvar.

I överenskommelsen mellan SIV och en kommun kan t. ex. anges vilka nationaliteter eller språkgrupper av asylsökande och flyktingar som kommunen i första hand vill planera för och som SIV i första hand bör erbjuda mottagning i kommunen. Med hänsyn till gällande lagstiftning och till osäkerheten i fråga om flyktinginvandringens sammansättning kan dock inte en överenskommelse innehålla garantier för att kommunen endast skall få ta emot en bestämd flyktingkategori eller att denna kategori verkligen kommer till kommunen.

Kommuner som enligt överenskommelse med SIV tar emot asylsökande skall också svara för att dessa, om de får tillstånd att stanna i Sverige, erbjuds ett fortsatt omhändertagande i kommunen. Överenskommelserna måste ge kommunerna frihet att organisera flyktingverksamheten på det sätt de bedömer vara lämpligt.

Överenskommelser mellan SIV och kommuner bör föregås av samråd med AMS och med andra centrala myndigheter för att bedöma förutsättningarna för att flyktingarna skall kunna få arbete eller utbildningsplats i aktuella kommuner. Även kontakter med sjukvårdshuvudmannen bör som regel föregå överenskommelsen med en kommun.

2.5 Mottagande av organiserat överförda flyktingar

Jag har tidigare uttalat mig för en förändring av formerna för flyktingmottagandet som innebär att de organiserat överförda flyktingarna, i enlighet med AGFA-gruppens förslag, bör tas om hand i en kommun och erbjudas bostad i ett normalt bostadsbestånd betydligt tidigare än i dag. En av fördelarna med en tidig inflyttning i eget boende i en kommun är att det

på ett naturligt sätt bör underlätta för flyktingen att komma till rätta i det svenska samhället. Förutsättningarna för en naturlig integrering i det omgivande samhället ökar i jämförelse med vistelse på förläggning. Det bör också vara bra för flyktingen att tidigt få del av samhällets service på ett sådant sätt och under sådana förhållanden att de i största möjliga mån motsvarar de som han eller hon senare kommer att leva med.

En ordning bör alltså eftersträvas där, på det sätt AGFA-gruppen föreslagit, svenskundervisning och huvuddelen av övriga introduktionsåtgärder från samhället förläggs till tiden efter bosättningen i en kommun. Det kommer dock enligt min bedömning att ändå behövas någon form av mottagningsarrangemang i statlig regi i samband med ankomsten av kvotflyktingar. Många av flyktingarna kommer från svåra förhållanden, en del direkt från fängelse eller tortyr, och behöver vila ut och återhämta sig viss tid efter ankomsten. Detta bör lämpligen ske under en kortare vistelse på en mottagningsförläggning. Där bör flyktingen normalt också erbjudas en hälsoundersökning för att fastställa eventuella akuta eller andra mer omfattande vårdbehov. Samtidigt bör flyktingarna i mån av behov få personlig utrustning för den första tidens vistelse i landet, t. ex. kläder för årstiden. Vidare bör grundläggande information ges om det fortsatta mottagandet i Sverige. En utredning om lämplig bostadsort och ingående diskussion med flyktingen och i förekommande fall hans familj härom är också nödvändig innan ett erbjudande bör lämnas om bosättning i en kommun som träffat överenskommelse med SIV om att ta emot flyktingar.

Jag bedömer i likhet med AGFA-utredningen att dessa åtgärder normalt bör kunna klaras av inom 2–4 veckor. Därefter bör en utflyttning ske till ett eget boende. Förläggningen bör således fungera som en mottagnings-sluss och under förläggningstiden bör normalt inte svenskundervisning och samhällsinformation för vuxna eller skolundervisning för barnen påbörjas. Dessa funktioner skall i stället ingå i de mottagningsinsatser som skall genomföras efter utflyttningen till en kommun. Normalt skall inte heller yrkes- och arbetslivsorientering eller annan arbetsmarknadsservice ges till flyktingarna under förläggningstiden utan sådana insatser bör påbörjas först efter utflyttningen. Jag återkommer senare med en redogörelse för vad som bör ingå i det kommunala flyktingmottagandet och för hur jag ser på hälso- och sjukvårdsfrågorna och arbetsmarknadsservice för flyktingar i ett system med kommunalt mottagande.

Avsikten är således att förläggningstvisten för flyktingarna skall bli kort och att endast ett fåtal åtgärder skall vidtas under den allra första korta tiden i förläggning. Även i framtiden kan det dock i vissa fall bli nödvändigt med längre tids vistelse i förläggning. Det kan t. ex. gälla flyktingar med särskilda behov, som kan vara svåra att tillgodose i normalt boende. Jag är dock av den uppfattningen att det endast i undantagsfall skall behövas långa förläggningstvister av detta skäl. Flertalet flyktingar som behöver ett omfattande individuellt stöd bör kunna tas om hand på ett

bra sätt genom kommunala insatser. I enstaka fall kan det också bli aktuellt med placering på sjukvårdsinrättning för att tillgodose varaktiga vårdbehov. Ett alternativ till direkt bosättning i en kommun eller längre förläggningsvistelse kan i vissa fall också vara placering på en folkhögskola.

Längre förläggningstvister än de normaltider jag angivit kan också bli aktuella dels övergångsvis innan SIV har hunnit träffa överenskommelser med så många kommuner om flyktingmottagande att det täcker det normala behovet, dels om flyktingkvoten med kort varsel behöver ökas med hänsyn till särskilda händelser och förhållanden utanför vårt land.

I de fall det kan bli nödvändigt med längre tids vistelse på förläggning måste flyktingarna under förläggningstiden kunna få svenskundervisning och komma i åtnjutande av vissa andra insatser som annars skulle utföras i bosättningsorten. Detta kräver flexibilitet. SIV bör bemyndigas att vid behov träffa överenskommelse om tjänsteköp av olika slag med de kommuner där förläggningarna är belägna. Utplacering från en längre förläggningstvister kan antingen ske på samma sätt som i dag, dvs. till arbete eller utbildning när flyktingen fått genomgå grundläggande svenskundervisning, eller utan att arbete eller utbildning är ordnad i förväg till kommuner som planerat för flyktingmottagande.

De förslag jag nu har lämnat innebär alltså att kvotflyktingarnas vistelse på mottagningsförläggning skall kunna minskas från i dag i genomsnitt 6–7 månader till normalt 2–4 veckor. Detta leder naturligtvis till ett väsentligt mindre behov av förläggningstvister än i dag för kvotflyktingarna. Jag återkommer till behovet av förläggningstvister.

2.6 Mottagande av asylsökande

2.6.1 Inkvartering i utredningsförläggning och erbjudande av bostad m. m.

IPOK har föreslagit att asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan, i de fall de inte själva har ordnat sin bostadsfråga, bör erbjudas bostad i en kommun som träffat överenskommelse med SIV om att ställa bostäder till förfogande och i övrigt bistå tillståndssökande. Det bör i första hand vara fråga om orter inom regioner där arbete på sikt kan erbjudas, om sökanden skulle beviljas tillstånd. Andra kommuner än den där sökande anvisats bostad bör enligt IPOK:s mening i princip kunna begränsa sina insatser till att avse akut hjälp. Har sökanden personlig anknytning till en viss ort bör bostad självfallet erbjudas där.

Kommunernas möjligheter att vid onormal tillströmning kunna förse tillståndssökande med lämpliga bostäder kan, enligt IPOK:s mening, behöva kompletteras med anordningar som staten direkt svarar för. Såsom en möjlig reserv för inkvartering av tillståndssökande under en begränsad tid anser kommittén därför att det bör övervägas att inrätta någon form av

statliga mottagningsförläggningar. Det skulle i första hand gälla för asylsökande som kommer via Arlanda flygplats utan att ha bostad ordnad eller någonstans att ta vägen.

IPOK:s förslag att asylsökande och andra tillståndssökande skall erbjudas bostad i en kommun med vilken SIV träffat överenskommelse har i huvudsak bemötts positivt av en bred remissopinion. Svenska kommunförbundet framhåller emellertid att en förutsättning för att de tillståndssökande inte hamnar i "fel" kommun torde vara att de placeras i någon form av genomgångsbostäder i avvaktan på att en tillfredställande utredning gjorts om eventuella anhöriga och andra faktorer som bör påverka var bostad skall erbjudas. Med en utveckling mot kortare väntetider ifrågasätter förbundet också om inte placering i statliga förläggningar under hela tillståndsprövningen kan vara ett alternativ till de avtal mellan SIV och kommuner om mottagande som föreslagits. Socialstyrelsen, som i grunden är positiv till att tillståndssökande erbjuds bostäder i kommuner med vilka SIV träffat överenskommelser, anser att stor hänsyn måste tas till varje enskild individs och familjs behov och önskemål om bostadsort.

Jag ansluter mig för egen del till grundtanken bakom IPOK:s förslag, nämligen att samhället måste ha möjlighet att i ett tidigt skede påverka var asylsökande och andra som saknar anknytning till Sverige skall tillbringa väntetiden. Syftet härmed bör vara att söka avlasta de kommuner som under senare tid på grund av stor tillströmning av enskilt inresta flyktingar har haft problem att erbjuda dessa tillfredsställande service samt att därigenom skapa bättre möjligheter att erbjuda service åt dem som väntar här och som sedermera får stanna i landet som flyktingar. Genom det föreslagna systemet där staten genom SIV träffar överenskommelser med kommuner om mottagande av flyktingar och asylsökande bör etniska grupper få bättre möjligheter än nu att hålla ihop och få en ändamålsenlig service. Kommuner som har ett stort antal etniska grupper har som regel väsentligt svårare att ge fullgod service åt alla eftersom det måste ske på ett stort antal språk.

Systemet med bostadserbjudanden till tillståndssökande bör avse de som saknar familjeanknytning i Sverige och som inte har sin bostadsfråga löst. Det gäller primärt de asylsökande. Övriga som får vänta på tillstånd i landet åberopar som regel familjeanknytning som skäl och har i allmänhet inkvartering ordnad genom någon släkting. Vad gäller den närmare utformningen av systemet måste man enligt min mening betrakta dem som söker asyl i samband med inresan och dem som söker tillstånd först efter en tids vistelse i landet på något olika sätt. Även för utlänningar som söker asyl i direkt anslutning till inresan kan inkvartering under den första tiden behöva ordnas på något olika sätt beroende på inreseort.

Enligt min mening bör huvudprincipen vara att de, som i samband med inresan till Sverige ansöker om uppehållstillstånd för bosättning och inte direkt avvisas, hänvisas till en kortare tids inkvartering vid en utrednings-

föreläggning där normalt utredningen i tillståndsärendet görs. Detta bör, under förutsättning att polisen har tillräckliga resurser för utredningar i anslutning till en sådan föreläggning, leda till att utredningarna går snabbare och får högre kvalitet än om de är utspridda på en rad olika polisdistrikt.

Under vistelsen på utredningsföreläggningen skall vad gäller asylsökande också göras en planering av var det fortsatta mottagandet bör ske. En sådan planering måste utgå från den asylsökandes individuella bakgrund och önskemål samt från kommunernas förutsättningar att ta emot olika etniska grupper. Ett samtal med den tillståndssökande krävs självfallet för en bedömning av var bostad skall erbjudas. Så långt möjligt bör de särskilda önskemål som den asylsökande kan ha beaktas med tanke på att placeringen under väntetiden syftar till permanent bosättning om vederbörande får stanna. Om individuella önskemål inte beaktas tillräckligt kan det leda till en omfattande sekundär flyttning mellan olika kommuner.

En del av de asylsökande brukar uppge någon form av anknytning till Sverige vid ankomsten. Om det inte gäller en mycket nära familjeanknytning, bör även dessa asylsökande i princip inkvarteras vid en utredningsföreläggning. Därigenom bör utredningen i tillståndsärendet kunna gå snabbare. Under den tid den asylsökande vistas på utredningsföreläggningen kan det också prövas om en bostad kan ordnas på önskad ort. Vidare ger föreläggningsvistelsen möjlighet för kommunen i fråga att ordna bostad och i övrigt förbereda mottagandet.

Det är angeläget att under den tid inkvartering sker vid en utredningsföreläggning information lämnas om hur prövningen av tillståndsärenden går till, vilka regler som gäller för asylsökande och vad som händer under väntetiden.

Det bör vara möjligt att normalt genomföra utredningen i tillståndsärendet och finna en lämplig bostadsplacering inom några veckor. Ett mål bör vara att föreläggningstiderna inte skall överstiga fyra veckor. Det är önskvärt att också SIV:s beslut i tillståndsärendet kan fattas inom denna tid. Detta bör som regel vara möjligt i ärenden som enligt polisens bedömning bör bifallas och i vilka det därför inte krävs något offentligt biträde. Om offentligt biträde skall förordnas kan det däremot många gånger vara svårt för SIV att fatta något beslut inom fyra veckor efter ankomsten, eftersom biträdet normalt har 14 dagar på sig för att komma in med synpunkter. Det torde därför i dessa fall relativt ofta bli aktuellt med utflyttning i en kommun innan SIV har fattat sitt beslut. Om så är möjligt bör då ske en viss samordning mellan utflyttningen och förordnandet av biträde så att biträdet utan större svårighet skall kunna träffa den asylsökande.

Det är mot bakgrund av att Arlanda flygplats är den mest frekventa inreseplatsen viktigt att det finns mottagningskapacitet i anslutning till Arlanda. Den mottagningsluss som i dag finns i Märsta bör även framdeles användas för ändamålet. Jag anser emellertid att SIV, när verket får huvudansvaret för flyktingmottagandet, också bör få ett huvudansvar för

verksamheten vid mottagningslussen och ett praktiskt ansvar för fördelningen av asylsökande på olika kommuner. Nuvarande mottagningsluss har inte tillräcklig kapacitet för att ensam kunna tjäna som utredningsförläggning för dem som reser in via Arlanda. Jag återkommer till frågan om förläggningsskapacitet.

Med hänsyn till den varierande inresefrekvensen på andra orter torde det inte finnas tillräckligt behov av särskilda mottagningslussar eller utredningsförläggningar i statlig regi med en fast organisation i direkt anslutning till dessa inreseorter. Utlänningar som söker asyl på andra inreseorter i samband med inresan eller strax därefter bör emellertid få i princip samma mottagande och erbjudande om bostad som de som söker asyl på Arlanda. En möjlighet är att avtal träffas mellan SIV och berörda kommuner om att ställa tillfälliga bostäder till förfogande för inkvartering under den tid polisens utredning sker och tills en mer permanent bostad kan erbjudas i en kommun med vilken SIV träffat överenskommelse om mottagande. Det är givetvis ingenting som hindrar att inresekommunerna även träffar överenskommelser om mer varaktig mottagning av ett visst antal asylsökande och flyktingar.

För att klara inkvartering och bostadserbjudanden åt asylsökande som kommer via andra inreseorter än Arlanda krävs en flexibel organisation. Om inte den förläggningsskapacitet som primärt är avsedd för asylsökande som kommer via Arlanda är fullt utnyttjad bör denna kunna tas i anspråk även för asylsökande som kommer via andra inreseorter. Om antalet inresor, t. ex. vid Skåne-hamnarna ökar kraftigt bör det också finnas möjligheter att anordna tillfälliga mottagningsförläggningar i SIV:s regi. Jag återkommer till frågan om dimensioneringen av utredningsförläggningar och om hur beredskap kan ordnas.

Jag utgår från att det vid erbjudande av bostad och mottagande i planerade former kommer att kunna tas så stora hänsyn till individuella önskemål och behov att erbjudandena överlag kommer att accepteras av de tillståndssökande. Det är självklart att den som har sin familj i en kommun eller har någon annan stark anknytning till en viss kommun inte bör erbjudas bostad på annat håll. Erfarenheterna visar emellertid att en stor del av de asylsökande inte har någon nära anknytning till någon särskild kommun. Även dessa bör emellertid som regel – om de så önskar – erbjudas bostad i en kommun som tar emot landsmän eller där det redan tidigare finns landsmän.

Det kan givetvis inte uteslutas att det i undantagsfall inte är möjligt att tillgodose den enskildes önskemål. Om en asylsökande av någon anledning inte accepterar ett bostadserbjudande i en kommun utan i stället på eget initiativ söker sig till en annan kommun har vistelsekommunen enligt socialtjänstlagen ett ansvar för att vederbörande – i likhet med alla som vistas i kommunen – får stöd och hjälp. En förutsättning härför är dock att behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. Ett statligt erbjudande om

bostad och social service i planerade former under väntetiden kan vara av betydelse vid prövningen av biståndsbehovet.

Det förekommer att asylsökande utlänningar redan vistats kortare eller längre tid i en kommun innan ansökan om uppehållstillstånd lämnas in till polisen. I en del av dessa fall har redan viss anknytning till orten etablerats. Vid sådana förhållanden bör det endast i undantagsfall bli aktuellt med inkvartering i en utredningsförläggning eller bostadserbjudande i en annan kommun med stöd av SIV.

En utlänning som söker asyl först efter en tids vistelse i en kommun bör normalt kunna erbjudas bostad och socialt stöd där under väntetiden. Kommunen kan emellertid bedöma att prognosen för en framtida bosättning är dålig, t. ex. därför att kommunen har svårt att erbjuda social och annan service. Kommunen bör då kunna vända sig till SIV i syfte att undersöka om SIV kan erbjuda inkvartering i utredningsförläggning och/eller bostad i en lämplig kommun som har överenskommelse med SIV. Ett annat skäl för att samråda med SIV kan vara att kommunen i fråga anser sig ha svårigheter att klara en alltför omfattande språkservice till asylsökande och flyktingar av många skilda nationaliteter. Det är även i dessa fall självklart att ett bostadserbjudande i en annan kommun via SIV inte skall kunna aktualiseras om den asylsökande har någon nära familjeanknytning i den första kommunen.

2.6.2 Åtgärder för utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd

Jag skall nu behandla frågan om vilka åtgärder en kommun normalt bör vidta för utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd och om det kan finnas skäl att behandla den som ännu inte fått tillstånd att bosätta sig i landet på ett annat sätt än den som fått tillstånd. Jag gör därför en genomgång på motsvarande sätt som IPOK gjort av den tillståndssökandes rättigheter och möjligheter när det gäller tillträde till utbildning, sociala välfärdsanordningar samt hälso- och sjukvård. En utgångspunkt är den av riksdagen fastslagna principen att tillståndssökande inte har rätt att arbeta under väntetiden. Direkt arbetsförberedande åtgärder bör heller inte vidtas förrän tillstånd har beviljats.

Tillträde till utbildning

Barn till utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd är inte skolpliktiga på samma sätt som barn som är bosatta i landet. Enligt skollagen skall dock ett barn som vistas i en kommun – även om det inte är kyrkobokfört där – tas emot i grundskolan om, med hänsyn till barnets bästa, särskilda skäl talar för det. Enligt praxis tas barn till dem som väntar på tillstånd regelmässigt emot i grundskolan. Grunden för denna praxis är främst anvisningar från SÖ från år 1974 i vilka anges att det av såväl sociala som pedagogiska skäl ofta är till barnets bästa att inskrivning sker. I dessa

anvisningar framhålls emellertid också att det åligger skolmyndigheten att informera eleven och dennes vårdnadshavare om att deltagande i undervisning är att betrakta som en temporär social åtgärd under väntetiden och att inskrivningen inte får tjäna som argument för att vederbörande skall få rätt att stanna här.

IPOK anser att möjligheten till inskrivning i grundskolan, i synnerhet under pågående termin, kan ifrågasättas om handläggningstiderna i tillståndsärenden förkortas och de mål härvidlag som kommittén anger uppnås. Som ett alternativ till nuvarande ordning för kommittén fram en idé om att anordna sammanhållna aktiviteter för hela familjen, där samtliga familjemedlemmar kan delta tillsammans, med t. ex. orientering i den nya miljön eller andra studieaktiviteter.

De remissinstanser som tar upp frågan om inskrivning i grundskolan av barn till utlännningar som saknar uppehållstillstånd är tveksamma till IPOK:s resonemang. Det gäller SIV, TCO, Ärkebiskopen, Rädda Barnen, Svenska Flyktingrådet, Sveriges frikyrkoråd och några kommuner. Stockholms kommun framhåller att befrielse från inskrivning i grundskolan bör kunna ges i vissa fall av särskilda skäl men att fullgod ersättning till skolgång måste finnas innan några andra förändringar vidtas.

Innan det finns skäl att överväga en omprövning av nuvarande principer för när barn till tillståndssökande bör skrivas in i grundskolan bör enligt min mening de av IPOK uppställda målen i fråga om handläggningstider i princip ha uppnåtts. Jag är således inte beredd att f. n. aktualisera några förändringar. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Göransson.

Jag vill emellertid i detta sammanhang starkt understryka vad som sägs i SÖ:s anvisningar om skolmyndigheternas informationsskyldighet i samband med inskrivningen och om att barnens skolgång inte får tjäna som argument för att en utlännning som sökt uppehållstillstånd skall få rätt att stanna här. Klar information om att barnens skolgång och andra samhällsinsatser under väntetiden inte utgör något ställningstagande från samhällets sida till vederbörandes rätt att stanna här måste i framtiden också lämnas i samband med att asylsökande erbjuds bostad i en kommun.

Enligt vad jag tidigare föreslagit kommer en stor del av de utlännningar som söker tillstånd i anslutning till inresan att under de första veckorna vistas i en utredningsförläggning. Under denna tid bör inte någon utbildning för vare sig barn eller vuxna erbjudas.

Personer som saknar tillstånd i Sverige får inte delta i kommunal vuxenutbildning eller i grundutbildning för vuxna och inte heller i högskoleutbildning eller arbetsmarknadsutbildning. IPOK har inte funnit några skäl som talar för ändring av dessa regler och det förekommer heller knappast några synpunkter i denna fråga i remissvaren. Inte heller enligt min mening finns det några skäl att ändra nuvarande principer för tillträde till dessa utbildningsformer. Jag har i denna fråga samrått med cheferna för utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen.

Enligt regeringens bestämmelser skall utlänningar för att få delta i studiecirklar i svenska för invandrare (sfi) i princip ha uppehållstillstånd eller – för nordbor – vara kyrkobokförda i Sverige om särskilda skäl inte föranleder annat. SÖ har föreskrivit att väntan på uppehållstillstånd kan vara ett sådant särskilt skäl. SÖ:s motiv är att det bl. a. av humanitära skäl är lämpligt att låta utlänningar studera svenska eftersom väntetiderna ofta är långa. I praktiken har SÖ:s föreskrifter lett till att vuxna utlänningar som sökt uppehållstillstånd i allmänhet deltar i sfi under väntetiden. Enligt IPOK:s mening bör rätten till sfi i princip vara förbehållen dem som har rätt att bo i Sverige och som förbereder sig bl. a. för arbetslivet här. För den som väntar på tillstånd bör enligt IPOK:s mening emellertid ordnas andra aktiviteter som ger meningsfull sysselsättning under väntetiden. Sådana aktiviteter bör enligt IPOK lämpligen handhas av studieförbunden och kan t. ex. vara orientering om svenska samhällsförhållanden och viss undervisning i svenska språket. Som tidigare nämnts för IPOK också fram tanken på sammanhållna studieaktiviteter för familjer t. ex. i studieförbundens regi.

Förslag i fråga om den framtida utformningen av sfi planeras lämnas i en särskild proposition senare under våren. Detta förslag kommer att innebära att sfi får en mer enhetlig utformning än f. n. En utgångspunkt är att sfi i princip skall vara förbehållen utlänningar som blivit kyrkobokförda. I likhet med IPOK vill jag dock framhålla att någon form av meningsfull verksamhet under väntetiden bör finnas för dem som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Det bör t. ex. kunna ordnas genom studieförbunden eller i samarbete mellan kommun, studieförbund och andra organisationer.

Sociala välfärdsanordningar

Den som har rätt att här i landet vänta på beslut i sitt tillståndsärende har också rätt att få hjälp till sin försörjning om han eller hon saknar egna medel. Enligt socialtjänstlagen har varje kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I 6 § socialtjänstlagen sägs att den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om dessa behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Jag har tidigare behandlat frågan om hur asylsökande, som inte har någon direkt anknytning till en kommun, bör erbjudas bostad och planerad mottagning i en kommun med vilken SIV ingått överenskommelse härom. Jag skall här kortfattat redovisa min syn på vilket bistånd som normalt torde bli aktuellt att lämna till den asylsökande i mottagningskommunen. Det är till denna normala omfattning på biståndet som den statliga ersättning som jag senare kommer att föreslå skall relateras.

I likhet med IPOK samt socialstyrelsen, som är den enda remissinstans som haft direkta synpunkter i denna fråga, anser jag att omfattningen och formerna för bistånd till den som saknar tillstånd måste anpassas till det

förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet. Socialnämnd och invandrarförvaltning kan t. ex. göra en betydelsefull insats bl. a. när det gäller att förbereda den tillståndssökande såväl på möjligheten att han eller hon inte får stanna här som på de svårigheter som kan möta vid konfrontationen med svenskt samhällsliv och svenskt kulturmönster.

Den som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd och som saknar egna medel eller annan möjlighet att försörja sig bör få sin försörjning tryggad genom socialbidrag. Sådant bidrag bör normalt utgå enligt gällande socialbidragsnorm i kommunen. Bidraget skall enligt 6 § socialtjänstlagen anpassas så att det ger den hjälpbehövande en skälig levnadsnivå. Detta bör normalt kunna tolkas så att bidrag utöver norm inte utgår under väntetiden, t. ex. för inköp av kapitalvara eller annan utrustning som inte är absolut nödvändig för den enskildes livsföring.

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är emellertid inte begränsad till socialbidrag. En utlänning som väntar på uppehållstillstånd kan också ha rätt att i vissa fall få andra former av social omsorg. Förhållandena i varje enskilt fall skall bestämma insatsernas art och utformning.

Vid denna individuella bedömning kan det förhållandet att det råder osäkerhet om utlänningen i fråga kommer att få stanna i landet i vissa fall vara av betydelse för vilket bistånd som bör lämnas. Det är t. ex. inte rimligt att under väntetiden påbörja vård- och behandlingsprogram som är långsiktiga eller som utan större nackdel kan senareläggas.

Vad gäller barnomsorg innehåller socialtjänstlagen bestämmelser om att kommunerna är skyldiga att anvisa alla barn som stadigvarande vistas i kommunen plats i förskola fr. o. m. det år de fyller sex år. Med uttrycket stadigvarande vistelse avses enligt förarbetena till lagstiftningen en vistelse som är avsedd att vara minst två månader. Det innebär att det kan bli aktuellt med placering av sexåringar, som är barn till utlänningar som sökt uppehållstillstånd, i förskola. IPOK ifrågasätter dock om en sådan placering normalt bör ske när utvecklingen går mot allt kortare handläggningstider. Några av de remissinstanser som är tveksamma till IPOK:s resonemang vad gäller inskrivning av barn i grundskolan är också tveksamma till att inte alla sexåringar skulle beredas plats i förskola. Kritiken mot IPOK:s förslag i fråga om förskolan är dock mindre än vad gäller grundskolan.

Jag vill här vad gäller erbjudande av plats åt sexåringar i den allmänna förskolan upprepa vad jag tidigare sagt i fråga om inskrivning i grundskolan av barn till tillståndssökande. Det innebär att en omprövning av nuvarande ordning f. n. inte bör aktualiseras. Jag vill samtidigt framhålla att det f. n. torde vara sällsynt att barn till asylsökande börjar i den allmänna förskolan även om de erbjuds en plats.

Vad gäller barn under sex år delar jag IPOK:s uppfattning att plats i kommunal barnomsorg bör anvisas endast i undantagsfall efter en nog-

grann prövning i varje enskilt fall om barnet har behov av särskilt stöd. Enbart det förhållandet att barn till en asylsökande kommer från en annan kultur och har ett annat språk kan således inte i dessa fall, där barnets framtid i Sverige är osäker, anses innebära att barnet har behov av särskilt stöd och därför skall få en barnomsorgsplats.

Hälso- och sjukvård

Utlänningar som saknar uppehållstillstånd har rätt till akut sjukvård. Om det föreligger ett akut vårdbehov avgörs från fall till fall av den behandlande läkaren. IPOK anser inte att någon förändring eller precisering av gällande regler är påkallad. Kommittén föreslår dock att sjukvårdshuvudmännen bör erhålla ersättning för kostnaderna för akut vård av tillståndssökande direkt från staten. Detta förslag har tillstyrkts av en bred remissopinion. Enligt socialstyrelsen bör ersättning även kunna utgå för viss icke akut vård. Det kan t. ex. gälla aborter eller ett vårdbehov som kan övergå i ett akut behov av vård, om vårdbehovet inte blir tillgodosett. Jag ansluter mig till detta förslag. Jag återkommer senare till formerna för den statliga ersättningen till sjukvårdshuvudmännen.

Kommittén föreslår vidare att personer som har sökt tillstånd och som har rätt att här i landet vänta på beslut i tillståndsfrågan normalt bör få en grundläggande hälsoundersökning så snart som möjligt efter ankomsten. Sådana hälsoundersökningar föreslås vara kostnadsfria för den enskilde och finansieras med statliga medel. Flera remissinstanser ställer sig positiva till detta. Socialstyrelsen anser att det inte bör ske någon allmän hälsoundersökning av dem som söker uppehållstillstånd. I individuella fall kan det dock, enligt socialstyrelsen, finnas behov av en hälsoundersökning. Jag delar denna uppfattning och återkommer senare till denna fråga.

Slutligen har IPOK vad gäller hälso- och sjukvård föreslagit att SIV bör ta de initiativ som behövs för att asylsökande i praktiken skall kunna erbjudas adekvat psykisk vård. Här är bl. a. kontakter med sjukvårdshuvudmännen i samband med överenskommelserna med kommunerna om mottagande av flyktingar väsentliga. Det är också viktigt med samarbete med socialstyrelsen, som är ansvarig fackmyndighet. Jag kommer senare att redovisa möjligheterna för SIV att under vissa förutsättningar utge särskilda bidrag till kommuner för speciella insatser. Sådana bidrag bör också kunna användas som stöd till en landstingskommun om det på något håll krävs extraordinära insatser i fråga om psykisk vård.

2.7 Innehåll i det kommunala flyktingmottagandet

Jag skall nu som ledning för överenskommelser mellan SIV och enskilda kommuner göra en allmän beskrivning av vad som enligt min mening bör ingå i ett kommunalt flyktingmottagande. Det är mot den beskrivning jag här gör som den statliga ersättningen till kommunerna som jag senare kommer att redovisa skall relateras.

Som jag redan har framhållit, bör flyktingmottagandet ha som utgångspunkt att flyktingarna behöver visst särskilt stöd av samhället i syfte att få en bra start och en god anpassning i sitt nya land. Jag vill här betona vikten av att detta stöd så långt möjligt ges med hänsynstagande till flyktingens individuella behov.

AGFA-gruppen har i sin rapport lämnat förslag i fråga om inriktningen och omfattningen av de insatser för flyktingar som samhället bör erbjuda. Jag instämmer i allt väsentligt i dessa förslag. Jag vill här framhålla att det förslag till innehåll i den kommunala flyktingverksamheten som jag nu avser lämna inte innebär någon egentlig utvidgning av nu gällande flyktingförmåner. Vad det är fråga om är att omorganisera flyktingverksamheten på ett sätt som både främjar flyktingarnas anpassning till svenskt samhällsliv och tar till vara redan uppbyggd kapacitet i samhället. Mot bakgrund av vad AGFA-gruppen har anfört och av de omfattande erfarenheter som finns av flyktingmottagning i vårt land, bör den kommunala flyktingverksamheten huvudsakligen omfatta följande inslag.

Efter inflyttning i den kommun där flyktingen skall tas emot bör han eller hon få en bostad och utrustning till denna. Bostadsbidrag skall utgå till flyktingar enligt gängse regler.

Flyktingarnas uppehälle garanteras genom socialtjänsten i form av socialbidrag om flyktingen inte har egen inkomst eller andra medel som räcker till försörjningen. Socialbidrag bör också vid behov utgå till personlig utrustning, tandvårdskostnader m. m. för den som saknar egna medel. I och med att flyktingarnas behov av utrustning i samband med bosättningen löses via socialbidrag, kan de startbidrag och startlån som AMS nu kan betala ut i samband med bosättningen upphöra som separata bidragsformer.

Socialbidrag bör lämnas i enlighet med de socialbidragsnormer som finns i resp. kommun. Jag är medveten om att detta kan leda till vissa skillnader i standardnivå mellan olika flyktingar beroende på i vilken kommun de tas emot. Det är dock enligt min mening nödvändigt att flyktingar i fråga om storleken på det ekonomiska biståndet behandlas på samma sätt som andra kommuninvånare.

Flyktingar har självfallet samma rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen som alla andra kommuninvånare. Många gånger har flyktingarna ett särskilt behov av socialt stöd. I inledningsskedet har flyktingen ofta behov av hjälp i många praktiska situationer. Det kan gälla praktiska frågor i hemmet eller närmiljön eller hjälp att få kontakt med olika lokala institutioner. Vidare kräver flyktingarnas bakgrund, tidigare upplevelser och anpassningsproblem i allmänhet särskilda insatser. Det kan ibland vara nödvändigt utveckla särskilda metoder i det sociala arbetet. Det är värdefullt med kommunal personal som är tvåspråkig och som har god kunskap om flyktinggruppens kulturella bakgrund och flyktingarnas särskilda anpassningsproblem. Familjepedagogisk verksamhet borde många gånger kunna vara en lämplig arbetsform.

Förutom social service skall flyktingarna givetvis få del av annan kommunal service som står till buds för alla kommuninvånare. Tolkservice av tillräcklig omfattning måste kunna erbjudas.

Alla flyktingar bör få svenskundervisning med samhällsorientering i en omfattning som motsvarar vad som nu ges vid AMS mottagningsföreläggningar. Frågan om den framtida utformningen av sfi – omfattning, organisation, finansiering m. m. – bereds f. n. inom regeringskansliet. Siktet är, som jag tidigare nämnt, inställt på att förelägga riksdagen proposition senare under våren.

Vuxna flyktingar som är analfabeter bör erbjudas grundutbildning för vuxna för vilken kommunen svarar.

Flyktingarnas barn i skolpliktig ålder skall omedelbart skrivas in i grundskolan.

Tillgång till barntillsyn är ofta en förutsättning för att sfi och annan utbildning för flyktingar med barn i förskoleåldern skall kunna genomföras. Kommunen kan ordna någon form av särskild barntillsyn i anslutning till sfi eller ge barn till flyktingar plats i den ordinarie kommunala barnomsorgen. Sexåringar och de yngre barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall enligt gällande lagstiftning anvisas plats i förskola.

Mottagande kommun skall se till att flyktingen kyrkobokförs, skrivs in i försäkringskassa och normalt erbjuds en hälsoundersökning om detta inte redan skett under vistelsen på en mottagningsföreläggning. För hälso- och sjukvård svarar sjukvårdshuvudmannen. Jag återkommer strax till vissa hälso- och sjukvårdsfrågor.

Kulturliv och kontakt med landsmän är ofta viktigt för flyktingarnas möjligheter att finna sig till rätta. Det är också betydelsefullt med kontakter med svenskar och svenska organisationer. Såväl frivillig – organisationer som flyktingarnas egna organisationer kan få en viktig roll i flyktingmottagandet. Kommunen bör vara beredd att anordna särskild kultur- och fritidsverksamhet i syfte att underlätta anpassningen till ett liv i Sverige. Sådan verksamhet bör med fördel kunna ordnas i samarbete med flyktingarnas egna organisationer. Även studieförbund och folkhögskolor kan utgöra värdefulla resurser i detta sammanhang.

Det är av stor vikt att det kommunala mottagandet organiseras på ett sätt som möjliggör en anpassning till de enskilda flyktingarnas individuella behov. Det är också viktigt att åstadkomma ett flexibelt och effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Förutsättningarna varierar från kommun till kommun och det är därför, enligt min mening, självklart att kommunerna själva måste bestämma den organisatoriska utformningen av flyktingmottagandet.

Oavsett den organisatoriska utformningen krävs en samordning av olika kommunala organ som är engagerade i flyktingmottagandet. Samordning är nödvändig på flera plan. I initialskedet måste de olika facknämndernas

planering samordnas. För det praktiska genomförandet krävs samarbete både mellan olika kommunala förvaltningar och mellan anställda inom förvaltningarna. Det kan t. ex. finnas behov av lokala "flyktingteam" som arbetar över sektorsgränserna.

Behov av samordning och samverkan finns också med andra lokala organ än kommunala förvaltningar. Det gäller främst sjukvård, arbetsförmedling och försäkringskassa.

Som en del av den lokala samordningen kan ses behovet av kartläggning av flyktingarnas bakgrund och särskilda behov, särskilt när en ny flyktinggrupp anländer. Det är angeläget att sådan information om flyktingarna sprids till berörda lokala funktioner. Det är också angeläget med en uppföljning av flyktingarnas förhållanden.

2.8 Statlig ersättning till kommunerna

2.8.1 Allmänt

De förändringar i systemet för mottagande av flyktingar som jag föreslagit innebär en överföring till kommunerna av en rad uppgifter, för vars genomförande staten idag svarar. Bl. a. med hänsyn till statens ansvar för flyktingpolitiken måste utgångspunkten för reformen vara att staten även fortsättningsvis har ett kostnadsansvar för dessa uppgifter. Avsikten är att de kommuner som åtar sig att ta emot flyktingar enligt det nya systemet skall få ersättning för insatser som motsvarar dem som staten idag svarar för inom ramen för AMS flyktingomhändertagande eller som staten på annat sätt finansierar.

Jag har tidigare också föreslagit att staten bör ta ett ökat kostnadsansvar för åtgärder för asylsökande och vissa andra som efter inresan söker tillstånd för bosättning. Ett viktigt skäl – förutom de rent principiella – för att staten i ökad utsträckning bör svara för kostnaderna under väntetiden är den ojämna geografiska fördelningen av de asylsökande. Även med en ambition att minska koncentrationen till vissa kommuner torde man framdeles få räkna med att en relativt stor del av de enskilt inresta flyktingarna på grund av någon form av anknytning kommer att tas om hand i kommuner som under senare år haft en stor flyktinginvandring. Det är rimligt att dessa kommuner genom att träffa överenskommelse om mottagande av ett ungefärligt antal asylsökande och flyktingar kan få bättre kompensation för sina kostnader än i dag. Det är också nödvändigt med statlig ersättning för att engagera nya kommuner i mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Innan jag går in på frågan om hur den statliga ersättningen bör utformas vill jag ta upp några principiella aspekter rörande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om kostnaderna för genomförandet av invandrar- och minoritetspolitiken. Frågan om statsbidrag till kommuner för olika åtgärder som kommunerna vidtar för invandrare och flyktingar

har blivit alltmer aktuell i den inrikespolitiska debatten under senare år. T. ex. har ett par kommuner och SIV, som till regeringen överlämnat en rapport om "Invandring och kommunal ekonomi", efterlyst ett utvidgat statligt stöd till "invandrartäta" kommuner med en mångfald av etniska grupper. Från några kommuner har också framförts att annan invandring än av flyktingar – särskilt i ett initialskede – kan förorsaka vissa kommuner lika betydande kostnader för ekonomisk hjälp och annat bistånd som invandring av flyktingar och att nuvarande avgränsning av den statliga ersättningen därför bör ändras.

Jag har tidigare föreslagit att det nya systemet för flyktingmottagande bör omfatta alla som får stanna av politisk- humanitära skäl och inte som i dag enbart de som får uppehållstillstånd enligt 3, 5 och 6 §§ UtIL. Därmed får kommunerna framdeles ersättning för ekonomisk hjälp och annat bistånd för dessa personer efter samma regler som för flyktingar. Vad gäller make/maka och barn till flyktingar utgår redan i dag ersättning för utgiven ekonomisk hjälp eftersom hela familjen i bidragshänseende betraktas som en enhet.

Även annan invandring än flyktinginvandring kan givetvis medföra betydande kommunala kostnader för ekonomisk hjälp och andra insatser, särskilt i ett initialskede. Jag är dock inte beredd att föreslå några ytterligare förändringar av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun i detta avseende. Många av de kommuner som har särskilt höga kostnader för invandrare har också en förhållandevis svag ekonomi. Regeringen kan vid prövning av extra skatteutjämningsbidrag ta hänsyn till om en kommun har höga kostnader för invandring. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till att kommittén (Fi 1983: 05) med uppdrag att se över skatteutjämnings-systemet enligt sina direktiv bör pröva om ytterligare faktorer – såsom t. ex. kostnader till följd av invandring – kan vägas in i skatteutjämnings-systemet.

Jag övergår nu till att behandla ersättningen till kommuner som tar emot flyktingar enligt den nya ordning som jag föreslagit samt de förändringar av nuvarande generella ersättning till kommuner för bistånd till flyktingar m. fl. som bör göras som en följd härav.

För en del av den verksamhet som kommunerna kommer att ta över finns redan *generella statsbidrag*. Det gäller främst skola och barnomsorg. Dessa gängse statsbidrag kan betraktas som grunden för statens ersättning till kommuner som tar emot flyktingar och asylsökande. Staten bör sedan i särskild ordning ersätta vissa kostnader som inte täcks genom sådana gängse statsbidrag. Jag återkommer strax till detta.

I detta sammanhang vill jag åter erinra om att frågan om den framtida utformningen av svenskundervisningen för vuxna invandrare f. n. bereds inom regeringskansliet. I avvaktan på regeringens och riksdagens ställningstaganden bör svenskundervisningen för flyktingar kunna anordnas genom studieförbund på orten inom ramen för nuvarande regler. Kostna-

terna för denna undervisning finansieras över utbildningsdepartementets anslag Undervisning för invandrare i svenska språket m. m. I budgetpropositionen 1984 har angivits ett tak på 490 000 studietimmar för budgetåret 1984/85 som inte bör få överskridas. Ett överskridande av denna ram bör dock, om så är nödvändigt, kunna beviljas som en följd av att sfi för flyktingar i ökad utsträckning skall finansieras från anslaget. F. n. finansieras sfi för flyktingar till stor del från AMS flyktinganslag.

Kommunernas faktiska kostnader för *socialbidrag* för flyktingar och utläningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd ersätts idag enligt förordningen (1979: 1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl. De ökade kostnader kommunerna får i form av socialbidrag till *uppehälle*, *bostad* och *utrustning* till flyktingar under den tid, som motsvarar dagens förlägningsvistelse eller den enskilda inkvarteringen, kommer att ersättas av staten med stöd av denna förordning utan att några grundläggande regeländringar behöver göras. Vissa ändringar av ersättningsreglerna bör dock ändå genomföras, bl. a. mot bakgrund av den utvärdering av reglerna som genomförts inom socialdepartementet (Ds S 1982: 1). Dessa ändringar syftar bl. a. till att underlätta utplacering av flyktingar som inte kan få sin försörjning tryggad genom arbete eller utbildning. Jag återkommer till detta.

Utöver generella statsbidrag och ersättningen av socialbidragskostnader bör kommuner som träffar överenskommelser om att ta emot flyktingar och asylsökande ersättas från SIV med *schablonberäknade engångsbelopp* för varje flykting resp. asylsökande som kommunen tar emot. När jag i detta sammanhang talar om asylsökande avser jag även andra tillståndsökande som kan ha tagits emot inom ramen för överenskommelser mellan SIV och en kommun.

Därutöver bör SIV ges möjlighet att under vissa förutsättningar genom *särskilda bidrag* kompensera enskilda kommuner för vissa speciella kostnader som inte kan inrymmas i en schablonersättning.

Jag skall nu närmare gå in på de olika delarna av den statliga ersättningen till kommunerna samt behandla frågor som rör administrationen av ersättningen.

2.8.2 Ersättning av kostnader för ekonomisk hjälp

Enligt förordningen (1979: 1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl. lämnas f. n. ersättning kalenderårsvis i efterhand för kommunernas faktiska kostnader för ekonomisk hjälp (socialbidrag) enligt 6 § socialtjänstlagen till flyktingar och utläningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Ersättning för socialbidragskostnader för flyktingar utgår generellt under det år flyktingen erhållit sitt uppehållstillstånd samt de två därpå följande kalenderåren (den s. k. tvåårsregeln). För flyktingar som efter denna tid fortfarande inte kan försörja sig på grund av sjukdom eller handikapp som förelåg vid ankomsten till Sverige, kan ersättning för utbetalda socialbidrag lämnas under längre tid.

Som framgått av vad jag tidigare sagt bör flyktingarnas utgifter för uppehälle, bostad och andra grundläggande behov fr. o. m. den dag inflyttning i kommunen sker garanteras genom socialbidrag såvida flyktingen inte har sin försörjning tryggad på annat sätt. De ökade kostnader kommunerna därigenom får för socialbidrag till flyktingar kommer att ersättas av staten med stöd av gällande förordning utan att några grundläggande regeländringar behöver göras. Det redovisade förslaget innebär att även flyktingarnas behov av utrustning i samband med bosättningen löses via socialbidrag och att de startbidrag och startlån som AMS nu kan utge för detta ändamål kan avskaffas.

Den utvärdering av gällande ersättningsregler som gjorts inom socialdepartementet (Ds S 1982: 1) visade bl. a. att den förändring av reglerna som gjordes år 1980 har inneburit att många kommuner fått en lägre täckning av kostnaderna för ekonomisk hjälp än vad som var avsett. Det är särskilt vissa kommuner med stor invandring av flyktingar som har svårt att själva klara sin försörjning som har drabbats. Det finns redan mot denna bakgrund skäl att ändra reglerna.

När nu kommunerna föreslås ta emot flyktingar relativt snart efter ankomsten till Sverige och långt innan arbetsplacering är aktuell är det enligt min mening nödvändigt att förändra ersättningsreglerna så att större hänsyn tas till att behovet av ekonomisk hjälp varierar mellan olika flyktinggrupper och så att kommuner som tar emot flyktingar som har svårt att få arbete inom normal tid inte missgynnas. Vad det är fråga om är att skapa en form av garanti för mottagningskommunerna mot framtida höga kostnader. Bl. a. i de kontakter som SIV haft med kommuner om förutsättningar för att ordna bostäder i ett kommunalt omhändertagande har, enligt vad jag erfarit, kommunerna starkt understrukit att en sådan garanti är av stor betydelse för kommunernas intresse av att träffa överenskommelser med SIV om mottagande av flyktingar.

Den arbetsgrupp som utvärderat gällande ersättningsregler har diskuterat olika alternativ till förändringar av ersättningssystemet som bör kunna tillgodose de syften jag nu nämnt. De huvudalternativ som gruppen redovisar är dels en förlängning av den tid för vilken ersättning lämnas, dels en utvidgning av den krets av flyktingar som bör undantas från den s. k. 2-årsregeln. En tänkbar sådan utvidgning som föreslagits av ett par kommuner är att analfabetism alltid bör räknas som ett handikapp som berättigar till ersättning längre tid än 2 år. Arbetsgruppen pekar dock på att en sådan konstruktion bl. a. av administrativa skäl är förknippad med vissa nackdelar.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att en förlängning av den tid ersättning kan utgå för är att föredra av bl. a. administrativa skäl. Jag föreslår att ersättning generellt skall kunna utgå i tre kalenderår efter det år då uppehållstillstånd beviljas första gången.

Även med den generella förlängning av ersättningstiden från två till tre

år som jag nyss föreslagit behövs liksom hittills en undantagsregel för när ersättning skall kunna utgå under en längre tid. En sådan undantagsregel är nödvändig bl. a. för att Sveriges möjligheter att ta emot sjuka och handikappade flyktingar skall kunna vidmakthållas och för att de kommuner som tar emot flyktingar som aldrig kan förväntas komma att klara sin försörjning på egen hand inte själva skall få bära kostnaderna härför. Denna undantagsregel bör som idag på samma sätt som den generella ersättningen för ekonomisk hjälp till flyktingar gälla samtliga kommuner som har kostnader av detta slag.

Som framgått av den utvärdering som gjorts vållar tillämpningen av nuvarande undantagsregel stora problem för såväl kommunerna som utbetalande myndighet. För att så långt möjligt undanröja dessa problem bör enligt min mening om möjligt klargöras redan i samband med utplaceringen av flyktingar från förläggning om ersättning för socialbidragskostnader i mer än tre år kan påräknas. Som grund bör då bl. a. kunna ligga den hälsundersökning som utförts vid förläggnings.

Nuvarande bestämmelse om rätt till förlängd ersättning bör också kompletteras med en åldersgräns, dvs. för alla flyktingar vars ålder överstiger denna åldersgräns bör kommunernas socialbidragskostnader ersättas i längre tid än tre år. Skälet härför är att flyktingarnas ålder vid ankomsten till Sverige i mycket hög grad påverkar deras möjligheter att själva kunna försörja sig genom arbete. För alla flyktingar som är över 60 år vid ankomsten bör socialbidragskostnader ersättas av staten i längre tid än enligt huvudregeln. Som jämförelse kan nämnas att 60 år är den ålder vid vilken förtidspension kan utgå av arbetsmarknadsskäl till svenska medborgare.

Jag vill här ta upp ytterligare en fråga som gäller tillämpningen av undantagsregeln. Det gäller om ersättning i dessa fall skall omfatta hela den hjälp som lämnats till den sjuke/handikappades familj eller endast den hjälp som avser den sjuke/handikappade själv. De riktlinjer som riksdagen antagit innehåller inte något klart ställningstagande på denna punkt och bestämmelserna har tolkats olika av olika myndigheter. Jag vill för egen del framhålla att ersättning bör utgå för hela den hjälp som lämnats till familjen eftersom det alltid är svårt att särskilja den hjälp som direkt avser den handikappade eller sjuka. I alla övriga fall lämnas ersättning för hela den hjälp som lämnats, bl. a. med motiveringen att det är mycket administrativt betungande att dela upp hjälpen på olika familjemedlemmar.

Jag vill i detta sammanhang också anmäla att det vid behov kan finnas anledning att göra preciseringar och löpande justeringar i ersättningsreglerna som inte i någon större grad påverkar kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

2.8.3 Ersättning av bostadskostnader

Som jag nyss nämnt blir det i normalfallet aktuellt att med socialbidrag bekosta de asylsökandes och flyktingarnas bostadskostnader under den första tidens vistelse i en kommun. Kommunen får då ersättning härför på samma sätt som för annan ekonomisk hjälp. När en flykting eller asylsökande tas emot från en förläggning är det rimligt att kommunen på detta sätt får ersättning för bostadskostnaden för hela den månad när inflyttning sker oavsett när under månaden flyktingen kommer. När en flykting har blivit kyrkobokförd i kommunen bör bostadsbidrag utgå efter de regler som normalt gäller. Statsbidrag till kommunens kostnader för bostadsbidrag utgår efter generella regler. För flyktingar som inte kommit ut i arbete eller utbildning och inte har egna inkomster blir det normalt aktuellt att hyreskostnaden finansieras med både bostadsbidrag och socialbidrag.

Beträffande asylsökande torde det många gånger bli aktuellt att under väntetiden erbjuda en basmöblerad lägenhet som kommunen står för. För ensamstående asylsökande kan det också på vissa håll bli aktuellt att ordna inkvartering i andra typer av genomgångsbostäder. Det är i dessa fall många gånger orationellt att redovisa kostnaderna individuellt som socialbidrag utan det kan vara mera lämpligt med en gemensam redovisning som avser samtliga berörda asylsökande. Beläggningen i sådana kollektiva genomgångsbostäder kan också variera och det kan då vara rimligt att ersättning utgår för normal kapacitet även om beläggningen vid något tillfälle är lägre. Jag anser att det bör finnas möjlighet att på detta sätt i särskild ordning ersätta sådana kostnader. Bl. a. för Stockholm och Sigtuna har länsstyrelsen inom ramen för nuvarande ersättningsbestämmelser medgivit att ersättning utbetalas i särskild ordning för kostnader för genomgångsbostäder eftersom man därigenom kunnat sänka kostnaderna för staten.

Genom det förslag jag nu lämnat skapas goda möjligheter att i kommuner med fluktuationer i tillströmningen av asylsökande hålla en viss beredskap i fråga om inkvartering. Detta torde vara särskilt viktigt vad gäller inreseorter i Skåne och vissa andra orter med ojämn inresefrekvens.

SIV har i sin rapport om tillgången på bostäder för flyktingar aktualiserat frågan om en särskild ersättning för att bygga upp en bostadsreserv i kommuner som träffar överenskommelser om mottagande av flyktingar. Mot bakgrund av att tillgången på bostäder i allmänhet är mycket god i kommunerna kan jag inte tillstyrka detta förslag. I flertalet kommuner finns outhyrda lägenheter i allmännyttiga företag vilket innebär dels att det finns möjlighet att ordna bostad åt en flykting med relativt kort varsel, dels att flyktingmottagandet kan innebära minskade kostnader för hyresförluster. Det finns således inte ett generellt behov av att ersätta kommunerna för att hålla en bostadsreserv av viss storlek. I vissa speciella situationer bör dock de medel för särskilda bidrag till kommuner som SIV föreslås förfoga över kunna användas i syfte att trygga behovet av bostäder för

flyktingar. Exempel på detta kan vara när man vill i flyktingmottagningen engagera nya kommuner med tillgång på arbeten men med en besvärlig bostadssituation eller när det finns påtagligt behov av särskilda åtgärder för att åstadkomma önskvärd spridning av flyktingar inom en kommun.

2.8.4 Ersättning av kostnader för barn utan egna vårdnadshavare

Det förekommer att det bland de flyktingar som tas emot i Sverige finns en del barn som kommit hit utan sin egen vårdnadshavare. I den grupp sino-vietnamesiska flyktingar som togs emot under åren 1979–1982 fanns det ett drygt hundratal minderåriga barn utan vårdnadshavare. Dessa har i många fall placerats i familjehem, så långt möjligt hos personer från den egna gruppen. Även bland de enskilt inresta flyktingarna har det funnits barn och ungdomar under 18 år som varit i behov av vård i ett annat hem än barnets eget med stöd av socialtjänstlagen eller lagen om vård av unga (LVU).

Som en följd av att vissa kommuner som tog emot sino-vietnamesiska flyktingar fick höga kostnader för fosterlöner m. m. för omhändertagande av föräldralösa barn bemyndigade regeringen i juni 1980 socialstyrelsen att betala ut ersättning för sådana kostnader. De generella ersättningsregler som infördes fr. o. m. år 1980 ger inget utrymme att ersätta sådana kostnader med faktiska belopp, utan för andra kostnader än socialbidrag utgår endast en schablonersättning. Orsaken till regeringens beslut var bl. a. att det rörde sig om kostnader för detta ändamål av en omfattning som inte alls beräknats vid fastställandet av schablonersättningens storlek och att det var några ganska små kommuner som skulle drabbas av stora kostnader om ersättning endast skulle lämnas i form av schablonbidrag. Under budgetåret 1982/83 var kostnaderna för verksamheten drygt 3,3 milj. kr.

I utvärderingen av nuvarande ersättningsregler (Ds S 1982: 1) ifrågasattes om inte ersättningsreglerna borde ändras så att kommunernas kostnader för flyktingbarn som är omhändertagna i familjehem eller på institution generellt borde ersättas med de faktiska kostnaderna. Som skäl härför angavs att de problem som lett fram till ett särskilt beslut beträffande de sino-vietnamesiska barnen var generella och skulle kunna bli aktuella även i fråga om andra flyktinggrupper. Man framhöll också att dessa kostnader på många sätt är jämförbara med kostnader för ekonomisk hjälp som ersätts med faktiska kostnader och att de enkelt kan tas fram ur kommunernas redovisning, varför en ersättning med de faktiska kostnaderna inte skulle leda till något administrativt merarbete.

Jag delar i huvudsak den uppfattning som förts fram i utvärderingsrapporten och anser att kommunernas faktiska kostnader för vård enligt socialtjänstlagen eller LVU av barn under 18 år som kommit hit utan egna vårdnadshavare bör ersättas av staten. Däremot anser jag inte att statlig ersättning bör utgå för motsvarande kostnader för barn till flyktingar som av andra skäl kan behöva placeras i annat hem än sitt eget när familjen

vistats en tid i Sverige. I dessa fall är inte omhändertagandet av barnet på samma sätt direkt relaterat till flyktingsituationen och det finns inte motiv för några andra regler i fråga om kommunens kostnadsansvar än vad som gäller generellt för alla barn.

2.8.5 Schablonersättning av vissa kostnader

Kommuner som enligt överenskommelse med SIV tar emot asylsökande och flyktingar bör som jag tidigare framhållit få ersättning för sina insatser. Utöver vad generella statsbidrag och ersättningen av socialbidragskostnaderna ger bör, enligt min mening, berörda kommuner ersättas med ett engångsbelopp från SIV för varje flykting man tar emot. Syftet med ersättningen bör vara att täcka sådana, vad man bör kalla normala extra kostnader, som kommunen åsamkas som en direkt följd av dess åtagande gentemot staten, och vilka inte ersätts via generellt verkande statsbidragssystem. Som jag tidigare framhållit är avsikten med omläggningen av flyktingmottagandet inte att öka omfattningen av de åtgärder som i dag vidtas till förmån för flyktingar i AMS och länsarbetsnämndernas regi. Mot den bakgrunden skall engångssumman självfallet inte avses täcka kostnaderna för verksamhet som går utöver den nivå som gäller i dag. Det är inte heller avsikten att engångssumman eller andra statsbidrag till flyktingomhändertagandet skall täcka sådan särskild verksamhet som kommunen ändå – oavsett åtagandet att ta emot flyktingar – bedriver till förmån för invandrare och språkliga minoriteter.

Engångsbeloppet bör schablonberäknas och i princip motsvara normala kommunala kostnader för de åtgärder som staten i dag direkt svarar för på förläggning eller i enskild inkvartering eller på annat sätt finansierar, och som inte kommer att ersättas på annat sätt. Det innebär att schablonersättningen i princip bl. a. skall omfatta kommunernas extra kostnader för socialt stöd, annan social service, tolkservice samt fritids- och kulturverksamhet. Vidare bör schablonersättningen avse kostnader för administration och samordning av flyktingverksamheten samt för viss beredskap. Även kommunala merkostnader inom skolan och barnomsorgen till följd av åtagandena att ta emot flyktingar bör ingå i de schablonberäknade bidragen.

F. n. lämnas enligt förordningen (1979:1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl. en schablonersättning för viss social verksamhet till samtliga kommuner som har kostnader för ekonomisk hjälp till flyktingar. Denna schablonersättning utgör 25 % av kostnaderna för ekonomisk hjälp. I den tidigare nämnda utvärderingen av dessa regler konstaterades att denna schablonersättning har en mindre lämplig konstruktion genom sin koppling till socialbidragskostnaderna. Det framhålls också att ett tänkbart alternativ är ett belopp per flykting.

Enligt min mening är en samordning av den schablonersättning som finns i nuvarande ersättningssystem och den nya schablonersättning jag

föreslagit nödvändig. Det bör ske genom att nuvarande schablonpåslag på socialbidragskostnaderna tas bort och genom att den ersättning som hittills utgått till kommunerna på detta sätt beaktas när nivån fastställs på det engångsbelopp som i det nya systemet skall utgå från SIV. Jag återkommer strax till nivån på engångsbeloppet.

AGFA-gruppen har föreslagit att också nuvarande form av statligt bidrag till familjepedagogisk verksamhet bör upphöra i samband med att ett nytt system för mottagning av flyktingar införs och att medel bör föras över till SIV för att användas av kommunerna för motsvarande insatser inom ramen för de avtal om kommunalt omhändertagande som skall slutas mellan SIV och enskilda kommuner. Samma förslag har också lämnats av en arbetsgrupp inom socialdepartementet i promemorian (Ds S 1981: 20) Förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare. Förslaget tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, även om en annan mening redovisas av några, bl. a. socialstyrelsen.

För egen del vill jag först framhålla den viktiga roll som den familjepedagogiska verksamheten hittills har haft för att underlätta många flyktingars inträde i det svenska samhället. Genom familjepedagogernas arbete har sociala problem kunnat förebyggas och samhällets insatser många gånger bättre anpassats till olika minoritetsgruppers speciella behov och förutsättningar. Den typ av gruppinriktat socialt arbete som den familjepedagogiska verksamheten innebär bör även framdeles vara av stor betydelse för många flykting- och minoritetsgrupper.

Samtidigt menar jag att kommunernas sociala arbete för flyktingar måste anpassas efter de behov och förutsättningar som finns i resp. kommun och att kommunerna därmed också själva måste få avgöra hur man vill utforma och organisera verksamheten. Detta synsätt talar mot att ha ett särskilt specialdestinerat stimulansbidrag för en viss slags verksamhet för flyktingar vid sidan av ett mer allmänt bidrag. Jag har mot denna bakgrund funnit att övervägande skäl talar för att den statliga ersättningen till familjepedagogisk verksamhet för flyktingar avskaffas i sin nuvarande form och samordnas med det system för bidrag till kommunerna för flyktingmottagande som jag nyss föreslagit. Därigenom samlas statens ersättningar för särskild verksamhet för flyktingar på en myndighet. Det innebär att engångsbeloppet per flykting också bör täcka familjepedagogisk verksamhet eller liknande insatser av normal omfattning.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att det är viktigt att sprida erfarenheterna av den familjepedagogiska verksamheten till de nya kommuner som kommer att engagera sig i flyktingmottagandet. Här bör socialstyrelsen även framdeles ha en uppgift. Statsrådet Sigurdsen kommer senare att behandla dessa frågor närmare och tar samtidigt upp den familjepedagogiska verksamheten för zigenare.

Innan jag redovisar med vilket belopp engångsersättningen för flykting

bör utgå skall jag också ta upp frågan om schablonersättning för asylsökande och andra tillståndssökande som kan komma att omfattas av överenskommelserna mellan SIV och kommuner. Som jag tidigare nämnt bör staten ta ett ökat kostnadsansvar för de åtgärder kommunerna bör vidta under väntetiden för dessa. Jag har tidigare också redovisat vilka åtgärder som normalt bör vidtas. Jag anser att kommunernas åtgärder för asylsökande på samma sätt som för flyktingar bör ersättas med ett engångsbelopp per person. Detta belopp bör motsvara dels normala kommunala kostnader för social service, tolkservice och andra insatser under väntetiden som inte ersätts med generella statsbidrag, dels kostnader för administration, samordning och viss beredskap.

Den tid det tar från det en asylsökande söker uppehållstillstånd till det slutliga beslutet varierar mycket från fall till fall, bl. a. beroende av om SIV beviljar uppehållstillstånd eller om vederbörande får avslag från SIV och besvärar sig hos regeringen. Schablonersättningen för asylsökande skulle därför kunna anpassas till väntetidens längd. Bl. a. av administrativa skäl finner jag emellertid en sådan lösning mindre lämplig. Jag förordar en schablonersättning som utgår för varje asylsökande med samma belopp oavsett väntetidens längd. För flertalet kommuner bör effekterna av väntetider som ligger över resp. under genomsnittet ta ut varandra. Det är också så att kommunens kostnader för andra ändamål än bostad och uppehälle inte är direkt relaterade till väntetidens längd utan behovet av insatser är normalt störst under den första tiden efter ankomsten.

Med hänsyn till att kommunerna många gånger har höga extra kostnader inom skolan och barnomsorgen bör schablonersättningarna differentieras på barn och vuxna. För år 1985 bör engångsersättningarna lämnas till de kommuner som träffat överenskommelse om mottagande av flyktingar och asylsökande med följande belopp:

	Asylsökande	Flyktingar
Barn under 16 år	10 000 kr.	25 000 (19 000) kr.
Övriga	6 000 kr.	12 000 (10 000) kr.

De inom parentes angivna beloppen avser schablonersättning för en flykting när schablonersättning avseende väntetiden lämnats till samma kommun. Orsaken till att beloppen i sådana fall är lägre än för flyktingar som kommer från mottagningsförläggningar och har sitt tillstånd klart när de tas emot i kommunen är att vissa initiala åtgärder redan har vidtagits under den tid flyktingen väntade på sitt tillstånd. Vissa kostnader för beredskap har också redan beaktats i belopp som utgått för väntetiden.

Schablonbeloppen bör fastställas årligen efter överläggningar med Svenska kommunförbundet.

De förslag jag nu lämnat innebär som framgått av vad jag tidigare sagt att nuvarande generella schablonersättning på 25% av socialbidragskostna-

derna slopas och att en schablonersättning för andra kostnader än ekonomisk hjälp lämnas endast till de kommuner som träffat överenskommelser med SIV om mottagning av flyktingar. Det innebär att kommuner som inte har träffat överenskommelser med SIV men som ändå tar emot enstaka enskilt inresta flyktingar får sämre ersättning än i dag. Dessa kommuner har dock sällan några betydande kostnader och det är enligt min mening rimligt att den statliga ersättningen omfördelas till förmån för kommuner som direkt engagerar sig i flyktingpolitiken och som också har förhållandevis större kostnader. Genom att utge ersättning för andra kostnader än socialbidragskostnader endast till kommuner som tar emot flyktingar i organiserade former skapas också incitament för kommunerna att träffa överenskommelser med SIV.

Som en följd av att nuvarande schablonersättning (25 % av socialbidragskostnaderna) för vissa kostnader för social service upphör och för att inte försvåra utplacering efter reformens ikraftträdande av flyktingar som då är inskrivna på förläggningar bör ett reducerat engångsbelopp utgå för dessa flyktingar. Detta belopp bör i princip vara lika stort som den del av det nya engångsbeloppet som motsvarar nuvarande schablonersättning. Nivån bör fastställas av regeringen.

Behovet av att kunna föra över en del av schablonersättningen från en kommun till en annan om en flykting flyttar efter en kort tids vistelse i en kommun kan behöva övervägas. I denna fråga bör samråd ske med Svenska kommunförbundet.

2.8.6 Särskilda bidrag

Som jag nämnt bör det finnas möjlighet för SIV att genom särskilda bidrag kompensera enskilda kommuner för vissa speciella kostnader som inte kan inrymmas i schablonersättningen. Ett exempel på när särskilt bidrag bör kunna lämnas är när förutsättningarna i en viss kommun är sådan att särskilda åtgärder av engångskaraktär är nödvändiga. I första hand avser jag här uppbyggnad av resurser och kompetens i mottagningskommuner som tidigare inte tagit emot flyktingar eller saknar aktuell erfarenhet av flyktingarbete. På motsvarande sätt kan det även i kommuner med erfarenhet av flyktingmottagande i vissa fall krävas särskilda och kostnadskrävande anordningar om man tar emot en helt ny flyktinggrupp. SIV bör även i sådana fall ha möjlighet att bevilja särskilda bidrag.

Behov av att ge särskilda bidrag kan också finnas om en kommun tar emot en större grupp flyktingar som på grund av sin kulturella eller etniska bakgrund, utbildningsnivå eller andra förhållanden har särskilda behov som kräver speciellt kostnadskrävande insatser. Det kan t.ex. gälla en kommun som tar emot en stor grupp analfabeter eller en grupp handikappade flyktingar. Mottagning av zigenka flyktingar kräver också många gånger speciella insatser. Särskilda bidrag bör i här nämnda situation kunna utges för såväl särskilda insatser i form av projekt eller liknande som för extremt höga kostnader för reguljär verksamhet.

Som jag tidigare nämnt bör i vissa speciella fall de medel som anvisas SIV för särskilda bidrag också kunna användas för att kompensera kommuner som måste vidta särskilda åtgärder för att få fram bostäder för flyktingar och som har betydande kostnader härför.

Särskilda bidrag av det slag jag här nämnt bör också vid behov kunna användas för att få till stånd specialistfunktioner som kan vara gemensamma för flera kommuner. Även för vissa specialistfunktioner för flyktingar inom den medicinska och psykiatriska vården bör under vissa förutsättningar särskilda bidrag kunna beviljas. Jag återkommer till denna fråga i samband med att jag behandlar annan ersättning till sjukvårdshuvudmännen.

Det ankommer på regeringen att ge de närmare riktlinjer för beviljande av särskilda bidrag som bedöms erforderliga.

Hur stora resurser som bör ställas till SIV:s förfogande för särskilda bidrag bör varje år – inom av riksdagen angivna ramar – fastställas av regeringen i samband med dess beslut om flyktingkvotens storlek och inriktning. Resurserna måste vid behov givetvis också under löpande år kunna anpassas till oförutsedda variationer i flyktinginvandringen.

2.8.7 Utbetalningsregler och administration

Schablonersättningarna och de särskilda bidragen bör som jag tidigare framhållit utbetalas av SIV. Den närmare utformningen av utbetalningsreglerna för schablonersättningen bör fastställas av regeringen. Vad gäller de särskilda bidragen bör det ankomma på SIV att besluta om ansökningsförfarande och om när utbetalning skall ske.

Ersättning av socialbidragskostnader utbetalas f. n. kalenderårsvis i efterskott av länsstyrelsen. Av den utvärdering av ersättningssystemet som genomförts framgår att den omläggning av systemet som gjordes år 1980 har medfört en avsevärt förenklad administration för såväl staten som kommunerna. När det gäller att avgöra för vilka personer ersättning skall lämnas krävs dock alltjämt en relativt omfattande administration. Den består bl. a. av förfrågningar från kommunerna om vilka utlänningar som är flyktingar eller därmed jämställda.

Ersättningen bör som hittills utbetalas kalenderårsvis i efterskott. Mot bakgrund av att SIV föreslås få ett samlat ansvar för flyktingmottagandet samt det förhållandet att kommunerna i dag ändå som regel måste vända sig till SIV för att klargöra flyktingstatus skulle det kunna ifrågasättas om inte även utbetalningen av ersättningen för socialbidragskostnader borde bli en uppgift för SIV. Jag anser dock inte att det f. n. finns tillräckligt underlag för att besluta om en sådan förändring.

Genom den nya form för flyktingmottagande med överenskommelser mellan SIV och kommuner som jag föreslagit kommer kommunerna att i väsentligt högre utsträckning veta när utlänningar kommer till kommunen som flyktingar eller asylsökande. De kommuner som träffat överenskom-

melse med SIV om mottagande av flyktingar kommer att aviseras vid bosättningen. Det innebär att de problem som i dag finns i ansökningsförfarandet till stor del kommer att elimineras. Endast när det gäller flyktingar och asylsökande som söker sig till andra kommuner än dem med vilka SIV har överenskommelser samt flyktingar som flyttar till en annan kommun under de första åren bör det bli aktuellt med förfrågningar hos SIV om flyktingstatus o. dyl. Kommunernas ansökningsförfarande bör därför kunna förenklas avsevärt även med länsstyrelsen som utbetalande myndighet. Vid länsstyrelserna finns också resurser för ändamålet.

SIV bör få i uppdrag att i samråd med länsstyrelser och Svenska kommunförbundet anpassa ansökningsförfarandet till de nya förutsättningar som kommer att gälla när ett system med kommunalt mottagande av flyktingar är genomfört. Man bör därvid ägna särskild uppmärksamhet åt att åstadkomma förenklingar. Om detta arbete skulle visa att det skulle innebära förenklingar eller andra fördelar med att lägga över ersättningsadministrationen på SIV bör frågan om en sådan förändring kunna aktualiseras.

SIV bör i sin egenskap av ny huvudman för flyktingmottagandet ha ett centralt ansvar för alla delar av ersättningssystemet på myndighetsnivå. I detta ansvar bör bl. a. ligga att följa kostnadsutvecklingen och svara för anslagsframställning.

2.9 Hälso- och sjukvårdsfrågor – ersättning till sjukvårdshuvudmännen

2.9.1 Hälsoundersökningar

Såväl asylsökande som organiserat överförda flyktingar kommer inte sällan från förhållanden som har inneburit att många grundläggande behov under lång tid har åsidosatts. Som en följd härav är vissa hälsoproblem förhållandevis vanliga. Smittsamma sjukdomar som turberkulos, tarmsjukdomar och hepatit kan också förekomma, men dominerar inte på något sätt flyktingarnas hälsosituation.

För att främja flyktingarnas välbefinnande och integrering i det svenska samhället bör de liksom f. n. erbjudas en hälsoundersökning. Kvotflyktingar bör erbjudas en sådan undersökning under vistelsen på mottagningsförläggning. Det kan också i vissa fall – t. ex. om det föreligger påtagliga hälsorisker – vara lämpligt att erbjuda även asylsökande en hälsoundersökning. Rekommendationer om innehållet i undersökningarna, som bör anpassas efter personernas hälsotillstånd och förhållandena i övrigt, bör utarbetas av socialstyrelsen efter samråd med SIV.

För hälsoundersökningarna bör normalt samhällets ordinarie hälso- och sjukvårdsorganisation anlitas. Sjukvårdshuvudmannen bör ersättas för dessa kostnader med fastställda belopp. Ersättning bör utbetalas på samma sätt som i fråga om sjukvård. Jag återkommer till detta i det följande.

2.9.2 *Hälso- och sjukvård för asylsökande*

Enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen har utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd rätt till akut sjukvård, och det ankommer därför på vederbörande sjukvårdshuvudman att erbjuda denna. Som jag redan nämnt bör dock staten svara för de kostnader som därvid uppkommer. F. n. utgår inte någon sådan ersättning direkt till sjukvårdshuvudmännen, men staten svarar i många fall ändå indirekt för dessa kostnader. Det sker på följande sätt. Sjukvårdshuvudmannen tar ut en patientavgift motsvarande det belopp som anges i det av landstingsförbundet rekommenderade riksavtalet för hälso- och sjukvård eftersom den asylsökande inte omfattas av den allmänna försäkringen och sällan kommer från länder med vilka Sverige har någon konvention om sjukvårdsförmåner. Denna patientavgift betalas många gånger genom socialbidrag. Den kommun som utgivit socialbidrag får sedan ersättning för sina kostnader genom förordningen (1979:1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl.

Denna ordning är enligt min mening otillfredställande. Det finns som IPOK framhållit vissa principiella skäl för att staten skall svara för kostnaderna för sjukvård för den som har rätt att vänta i landet på beslut i tillståndsfrågan. Denna ersättning bör i enlighet med IPOK:s förslag utgå direkt till sjukvårdshuvudmännen. Det är enligt min mening samtidigt viktigt att undvika en omfattande administration, varför någon form av schabloniserad ersättning bör eftersträvas. Inom socialdepartementet pågår med deltagande från landstingsförbundet ett arbete med att söka förenkla och schablonisera statens ersättningar till sjukvårdshuvudmännen. Det kan vara lämpligt att det i sammanhanget även inkludera ersättningen för sjukvårdskostnader för utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Om en sådan schablonisering inte är möjlig att genomföra till den 1 januari 1985 bör dock ersättningen t. v. utgå i någon annan form. Statlig ersättning bör då enligt min mening kunna utgå med de belopp som anges i det nyss nämnda riksavtalet. Utbetalningarna skulle i detta läge kunna ombesörjas av alternativt riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, SIV eller länsstyrelserna. Jag har funnit att – om inte en total schablonisering kan åstadkommas – SIV skulle vara det mest lämpliga alternativet med hänsyn till att SIV har uppgifter om vilka personer som är tillståndssökande.

För akut sjukvård under vistelse på utredningsförläggning bör också så långt möjligt ordinarie sjukvårdsresurser användas. Sjukvårdshuvudmannen bör ersättas enligt riksavtalet för sjukhusvård och annan sjukvårdande behandling under förläggningsvistelsen.

2.9.3 *Hälso- och sjukvård för flyktingar*

Även hälso- och sjukvården åt flyktingar bör ges av samhällets ordinarie organisation härför. Detta gäller också dem som tas emot på flyktingförläggning. Vid de förläggningar som SIV skall ta över finns f. n. sjuksköters-

ka och arvoderad läkare. SIV bör i samband med den omstrukturering som successivt skall ske, i samråd med respektive landsting, bedöma vilket behov som finns av att ha egen personal anställd.

Sjukvårdshuvudmannen bör även fortsättningsvis ersättas för sina kostnader för hälso- och sjukvård till dem som är inskrivna på förläggning. Ersättningen bör utgå enligt samma principer som AMS i dag tillämpar, dvs. enligt riksavtalet.

Vissa flyktingar kan ha ett ackumulerat vårdbehov som inte har hunnit behandlas under vistelsen på förläggning. Detta kan ställa krav på beredskap hos sjukvårdshuvudmannen. Det är därför viktigt att SIV tar kontakter också med aktuell landstingskommun i samband med att verket förbereder en överenskommelse med en kommun om mottagande av flyktingar.

För den sjukvård som ges till flyktingar när de flyttat ut från förläggning kommer sjukvårdshuvudmannen att få ersättning från sjukförsäkringen efter gängse regler eftersom dessa personer kommer att vara inskrivna hos försäkringskassan. För sjukhusvård utgör denna ersättning endast en mindre del av den faktiska kostnaden medan statens ersättning av sjukhusvård för flyktingar som är inskrivna vid förläggning i princip täcker hela kostnaden. Därigenom kommer vissa landsting att få högre sjukvårdskostnader till följd av tidigare omhändertagande av flyktingar ute i samhället. Kostnadsökningarna torde dock för de flesta landstingskommuner – till skillnad mot kommunernas merkostnader för lokalt omhändertagande – bli begränsade. Det är bl. a. mot denna bakgrund enligt min mening i normalfallet inte motiverat med någon särskild ersättning till sjukvårdshuvudmannen för vård av flyktingar. I vissa fall kan emellertid, med hänsyn till flyktingarnas bakgrund, särskilda behov av speciella sjukvårdsinsatser uppstå som kan motivera statlig ersättning.

Inom ramen för flyktingkvoten tar Sverige varje år normalt emot ett antal flyktingar som behöver sjukhusvård eller p. g. a. fysiskt eller psykiskt handikapp behöver särskild omvårdnad. Vid uttagning och mottagning av dessa flyktingar medverkar socialstyrelsen, som också genom ett särskilt bemyndigande kan utge ersättning till sjukvårdshuvudmännen för varaktig vård av sjuka och handikappade flyktingar som inte kan tas emot på mottagningsförläggning. Sådan ersättning utgår med de belopp som finns angivna i riksavtalet.

Vår tradition att inom ramen för flyktingkvoten ta emot ett antal sjuka och handikappade flyktingar bör bibehållas. För att dessa flyktingar skall kunna tas om hand på ett bra sätt krävs en överblick över landets samlade vårdresurser. Det innebär att socialstyrelsen, som har till uppgift att ha denna överblick, på samma sätt som hittills måste kunna medverka vid uttagningen av kvotflyktingar. För att vidmakthålla våra möjligheter att ta emot sjuka och handikappade flyktingar bör också nuvarande möjligheter att utge ersättning för varaktig vård på sjukvårdsinrättning bibehållas.

Uppgiften bör emellertid föras över från socialstyrelsen till SIV mot bakgrund av att SIV, enligt vad jag tidigare föreslagit, bör svara för ersättning-
en till sjukvårdshuvudmännen för sjukvård av asylsökande.

F. n. tas handikappade flyktingar, som ej är i direkt behov av annan vård, emot på förläggning under några månader. Under denna tid bekostar länsarbetsnämnderna sjukvårdsinsatser, hjälpmedel etc. Förläggningen i Moheda är handikappanpassad. Här finns också träningsmöjligheter för vissa handikapp. Det kan mot denna bakgrund i vissa fall vara lämpligt med någon längre förläggningsvistelse för dessa flyktingar än de normal-
tider jag tidigare angivit. Det innebär också att man bättre hinner planera vård- och behandlingsinsatser på inflyttningsorten.

Jag har tidigare föreslagit av SIV bör bemyndigas att kunna utge särskilda bidrag till bl. a. kommuner som tagit emot handikappade flyktingar som kräver särskilda insatser. På samma sätt bör SIV under vissa förutsättningar kunna utge särskilda bidrag till landstingskommuner för särskilda insatser för handikappade flyktingar. Även för vissa andra extraordinära insatser bör SIV vid behov ha möjlighet att ge särskilda bidrag till sjukvårdshuvudmännen. Det kan t. ex. gälla extraordinära insatser, exempelvis inom den psykiatriska vården. Det bör ankomma på regeringen att utfärda de riktlinjer härför som bedöms erforderliga.

2.10 Arbetsmarknadsservice

Huvudparten av de flyktingar som tas emot i Sverige är unga och arbetsföra. En av förutsättningarna för att de skall kunna anpassa sig i det svenska samhället är att de får ett lämpligt arbete. Självfallet måste därför insatserna för att bereda flyktingarna plats på arbetsmarknaden även framöver bli ett av de viktigaste inslagen i mottagandet av dem. Ansvar för flyktingarnas introduktion på arbetsmarknaden kommer att åvila arbetsmarknadsverket även sedan de frågor som rör flyktingarnas mottagande förts över till SIV.

Flyktingarna har mycket skiftande bakgrund och erfarenheter. Medan vissa är välutbildade och har god arbetslivserfarenhet har andra ingen eller bristfällig skolgång och en yrkesbakgrund som inte passar svenska förhållanden. Möjligheterna att direkt få arbete efter genomgången svenskundervisning har också försvårats under senare år p. g. a. arbetsmarknadsläget. De arbetsmarknadspolitiska medlen och då främst AMU har därför fått anlitas i allt större utsträckning.

Det har emellertid visat sig att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna måste anpassas efter flyktingarnas behov. Det är t. ex. ofta värdefullt om det ges möjlighet för flyktingen att varva yrkesutbildning med arbete i syfte att underlätta såväl språkinläring som anpassning till svensk arbetsmarknad. Genom den nya form av varvning mellan beredskapsarbete och utbildning samt det nya rekryteringsstöd som regeringen föreslagit i prop.

1983/84:26 om särskilda sysselsättningsåtgärder för budgetåret 1983/84, och som riksdagen beslutat om (AU 8, rskr 56), bör möjligheter för flyktingarna att komma ut på arbetsmarknaden öka. Fr. o. m. den 1 juli 1983 kan också – genom ett tillägg i arbetsmarknadskungörelsen – nyanlända flyktingar som inte är arbetslösa, men ändå kan sägas ha en svag ställning på arbetsmarknaden, beviljas arbetsmarknadsutbildning.

En utgångspunkt i reformeringen av flyktingmottagandet är att flyktingen så långt möjligt bör tas om hand och få grundläggande svenskundervisning i en kommun där han fortsättningsvis kan bo kvar och arbeta. Det innebär av SIV vid planeringen av flyktingmottagningen noga bör uppmärksamma den förväntade arbetsmarknadssituationen samt möjligheterna att arbetsplacera flyktingarna eller ordna utbildning för dem. Överenskommelser med kommunerna om mottagning av flyktingar bör bl. a. föregås av en kartläggning av de arbetsmarknadsmässiga förutsättningarna samt tillgången på utbildningsplatser – inte minst inom AMU – i de olika kommuner/regioner som kan komma i fråga. Innan SIV träffar överenskommelse med en kommun bör yttrande regelmässigt inhämtas från AMS.

F. n. sker huvuddelen av arbetsplacering av nyanlända flyktingar genom särskilda platsförmedlare som är avdelade för flyktingverksamheten och som är knutna till flyktingförläggningarna eller flyktinggrupperna vid länsarbetsnämnderna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala. Vid ett kommunalt omhändertagande kommer denna uppgift primärt att åvila den lokala arbetsförmedlingen. För att de skall kunna fullgöra denna uppgift och för att nivån på arbetsmarknadsservicen till flyktingar skall kunna vidmakthållas är det nödvändigt att särskilda resurser tillförsäkras arbetsförmedlingarna i de kommuner som tar emot flyktingar enligt det nya systemet. Dessa resurser bör vara av minst samma omfattning som de resurser AMS i dag använder för arbetsmarknadsservice åt nyanlända flyktingar.

I promemorian (Ds A 1983: 10) Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen uppskattades resursåtgången för den arbetsförmedling för flyktingar som finansieras över flyktinganslaget till 9,4 milj. kr. under budgetåret 1981/82. Till detta skall läggas vissa tolkkostnader. AMS har i en skrivelse till regeringen den 15 december 1983 beräknat ett permanent medelsbehov på ca 12,8 milj. kr., vid en mottagning av ca 5 000 flyktingar per år. AMS anser att dessa medel bör tillföras verket under anslaget B 1. Arbetsmarknadsservice när huvudmannaskapsförändringen genomförs och AMS särskilda flyktinganslag upphör.

Jag räknar för egen del med att den del av AMS nuvarande flyktinganslag som avser arbetsmarknadsservice och som framdeles bör ligga kvar hos AMS för att bibehålla nivån på arbetsförmedlingens insatser uppgår till ca 11,5 milj. kr. per helår. Jag har därvid räknat med att 4 500 flyktingar tas emot per år. Jag återkommer senare till anslagsberäkningen för budgetåret 1984/85.

En kommunalisering av flyktingmottagandet leder till att arbetsmarknadsservicen för flyktingar i viss utsträckning behöver ordnas på andra orter än för närvarande. Behovet av insatser på olika orter kan också förväntas variera från tid till annan. Jag förutsätter att AMS omfördelar sina resurser för verksamheten och i övrigt tillämpar de flexibla lösningar som verksamheten kommer att kräva.

Arbetsförmedlingen för flyktingar kan delvis också behöva ordnas i andra former än f. n. Den försöksverksamhet avseende arbetsförmedling för invandrare som bedrivits i Kista har visat att det är möjligt att även i ett kärvt arbetsmarknadsläge nå goda resultat genom intensifierade arbetsförmedlingsinsatser. Olika metoder som har ingått i Kista-projektet bör med fördel kunna användas i verksamheten för flyktingar. Jag vill också framhålla att ett nära samarbete mellan arbetsförmedlingen och olika funktioner i kommunerna som är engagerade i flyktingmottagandet är nödvändigt.

2.11 Behovet av förläggningar

2.11.1 Mottagningsförläggningar för kvotflyktingar

De förslag jag nyss har redogjort för innebär att kvotflyktningarnas vistelse på mottagningsförläggning skall kunna minskas från i dag i genomsnitt 6–7 månader till normalt 2–4 veckor. Detta leder naturligtvis till ett väsentligt mindre behov av förläggningsplatser än i dag för kvotflyktingarna.

I dag finns permanenta förläggningar i Alvesta, Moheda, Flen och Hallstahammar med sammanlagt ca 700 platser. Det motsvarar grovt räknat den kapacitet som behövs för ett över året relativt jämnt fördelat mottagande av ca 1250 kvotflyktingar, vilka i genomsnitt vistas i förläggning något halvår. Det ligger i sakens natur att inresorna inte fördelar sig jämnt över tiden. Detta har tillsammans med längre förläggningsvistelser under senare tid och extra kvoter för båtflyktingar under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet lett till ett närmast konstant behov av tillfällig förläggningskapacitet. De senaste åren har AMS förläggningskapacitet motsvarat ca 1300 platser.

Ett fullt utbyggt lokalt flyktingomhändertagande med tillräckligt antal kommunala mottagningserbjudanden och en förläggningstid på fyra veckor skulle med samma antal kvotflyktingar som i dag inte kräva en förläggningskapacitet på mer än 150 platser. Inresetoppar av de senaste årens karaktär får emellertid anses vara sannolika även i framtiden, varför antalet platser kan behöva vara något fler. Det leder till att jag bedömer att, vid ett fullt utbyggt system med kommunala mottagningserbjudanden, antalet förläggningsplatser för kvotflyktingar skulle behöva uppgå till ca 200 platser med en oförändrad storlek av flyktingkvoten.

Mot bakgrund av att det råder viss osäkerhet om i vilken takt SIV kan träffa överenskommelser med enskilda kommuner om mottagning av flyktingar och med hänsyn till att en successiv uppbyggnad av det nya mottag-

ningssystemet har vissa fördelar anser jag att avvecklingen av nuvarande mottagningsförläggningar bör ske stegvis. Den arbetsgrupp som lämnat förslag till genomförande av en förändrad flyktingmottagning bedömde att om SIV får i uppdrag att överenskomma med kommuner fr. o. m. juni 1984 borde det vara rimligt att anta att överenskommelser om kommunal mottagning motsvarande åtminstone ett halvårs organiserad flyktingöverföring finns färdiga att tillämpa fr. o. m. den 1 januari 1985. Jag delar denna bedömning och finner att behovet av förläggningskapacitet därför redan då bör ha minskat avsevärt. Jag föreslår att förläggningskapacitet motsvarande ca 400 platser överförs till SIV den 1 januari 1985 och att SIV svarar för drift och ledning av dessa förläggningar fr. o. m. denna tidpunkt. SIV bör få i uppdrag att därefter genomföra den anpassning av kapaciteten från denna nivå ner till den lägre nivå som en fortgående kommunalisering av flyktingmottagandet innebär. Det är i dagsläget omöjligt att exakt ange i vilken takt en sådan anpassning kan ske. Om inte förutsättningarna helt förändras bedömer jag dock att anpassningen i sin helhet bör vara genomförd senast den 1 juli 1987. I den anpassning av förläggningsverksamheten som SIV kommer att få i uppdrag att genomföra ligger inte bara en minskning av antalet förläggningsplatser för kvotflyktingar utan också en successiv neddragning av de funktioner vid förläggningarna som i det föreslagna systemet inte längre skall finnas kvar vid förläggningarna.

I fråga om vilken del av dagens förläggningsverksamhet som bör föras över till SIV ansluter jag mig till den nyss nämnda arbetsgruppens kriterier och slutsatser. Jag föreslår således att SIV fr. o. m. den 1 januari 1985 får ansvar för drift och ledning av förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar. Det innebär att den permanenta förläggningen i Fien och de tillfälliga förläggningarna i Surahammar, Oxelösund och Perstorp bör avvecklas som mottagningsförläggningar för kvotflyktingar.

Mot bakgrund av att SIV inte förfogar över någon regional organisation, som kan svara för de administrativa uppgifter som länsarbetsnämnderna i dag sköter, bör en viss administrativ förstärkning ske vid de förläggningar SIV skall ta över. Administrationen av förläggningarna i Alvesta och Moheda bör kunna samordnas. I detta sammanhang vill jag också förorda att byggnadsstyrelsen får i uppdrag att svara för förvaltningen av de lokaler SIV:s förläggningsverksamhet kommer att kräva.

Jag återkommer strax till personalfrågorna i samband med omstrukturen av förläggningsverksamheten.

2.11.2 Utredningsförläggningar för asylsökande

Jag har tidigare föreslagit att utlänningar som söker asyl i samband med inresan som regel bör hänvisas till en kortare tids inkvartering i en utredningsförläggning eller någon annan form av tillfällig bostad under den tid utredningen i tillståndsärendet görs. Under denna tid skall också göras en planering av var det fortsatta mottagandet skall ske. Förläggningvistelsen

bör normalt kunna begränsas till fyra veckor. Jag har också redovisat att behov av fast förläggningskapacitet i första hand finns i anslutning till Arlanda flygplats eftersom det är dit som de flesta asylsökande kommer.

Flertalet av de asylsökande som kommer via Arlanda inkvarteras idag direkt efter ankomsten vid den mottagningsluss som finns i Märsta och drivs av Sigtuna kommun med stöd av särskild statlig ersättning. Denna mottagningsluss har f. n. en fast kapacitet på ca 60 platser. Vistelsetiderna vid mottagningslussen har hittills i hög grad påverkats av tillströmningen av asylsökande. Vid låg tillströmning har vistelsetiden normalt varit några veckor och Arlandapolisen har med hjälp av utredningscentralen i Stockholm haft möjlighet att i flertalet fall göra en fullständig utredning i asylärendet under denna tid. Vid hög tillströmning av asylsökande har vistelsetiderna vid mottagningslussen varit kortare, under hösten 1983 som regel 1–2 veckor. Genomströmningen har således skett snabbare för att det skall finnas en viss beredskap med lediga platser som kan ta emot de nya asylsökande som anländer. Vid en stor tillströmning har det inte heller funnits tillräckliga resurser hos Arlandapolisen för att utredningarna skall kunna genomföras under vistelsen i mottagningslussen.

T. o. m. år 1982 var det i huvudsak en uppgift för Sigtuna kommun att efter det första mottagandet vid mottagningslussen även svara för den fortsatta inkvarteringen under hela den tid frågan om uppehållstillstånd prövades. Detta innebar stora problem för kommunen, bl. a. vad gällde bostadsanskaffning. Som en följd av dessa problem och ökad tillströmning av asylsökande bemyndigade regeringen i december 1982 AMS att som en temporär insats erbjuda inkvartering i statlig regi för asylsökande som kommer till Arlanda flygplats.

Vid utgången av år 1983 drev AMS fem tillfälliga förläggningar för asylsökande med en total kapacitet på drygt 400 platser. Under de första månaderna 1984 har förläggningskapaciteten utökats med ytterligare nästan lika många platser för att möjliggöra mottagande av det stora antal iranier som kom till Arlanda under januari. De asylsökande placeras normalt på någon av AMS förläggningar efter 1–2 veckors vistelse vid mottagningslussen i Märsta. Eftersom tillströmningen har varit hög under senare delen av år 1983 och början av år 1984 har polisen som regel inte hunnit göra utredningar i asylärendet innan utplaceringen sker utan den görs av polismyndigheter på den ort där AMS förläggning ligger eller med stöd av utredningscentralen i den aktuella regionen. Problem med lång väntan på utredning har i vissa fall uppstått genom att polisen saknat resurser och erfarenhet av denna typ av verksamhet på de orter dit AMS förläggningar har lokaliserats. De asylsökande som placerats på någon av AMS förläggningar har normalt fått stanna där till dess att slutligt beslut i tillståndsärendet har fattats. Så gott som alla som tagits om hand på någon av förläggningarna har av SIV beviljats uppehållstillstånd som flykting. De har, när de fått sitt tillstånd, normalt fått ett fortsatt omhändertagande som

flykting på någon av AMS permanenta eller tillfälliga mottagningsförläggningar för flyktingar.

Skillnaden mellan den form av utredningsförläggning för asylsökande som jag nyss föreslagit och de tillfälliga förläggningar för asylsökande som AMS f. n. driver är främst att förläggningstiderna kommer att bli kortare eftersom utflyttning i en kommun normalt skall ske när polisens grundutredning i asylärendet är klar. Eventuell kompletterande utredning i ärendet på initiativ av SIV eller ev. besvärspövning av regeringen bör således den asylsökande normalt få avvakta i en kommun där han eller hon erbjudits bostad. I de fall polisen i sin utredning bedömer att den asylsökande bör få tillstånd att stanna i landet och därför inte initierar ett offentligt biträde bör SIV normalt kunna fatta ett snabbt beslut om uppehållstillstånd medan vederbörande fortfarande är kvar på utredningsförläggningen. Förutsättningen för att vistelsetiderna vid en utredningsförläggning skall kunna begränsas till de fyra veckor som jag förordat är att det finns tillräckliga och kvalificerade resurser för utredningar i anslutning till förläggningssorten och en flexibilitet så att polisens utredningsresurser vid behov tillfälligtvis kan omdisponeras.

Behovet av utredningsförläggningskapacitet är svårt att ange. Det är givetvis beroende av tillströmningen av asylsökande. Det är också beroende av hur snabbt utredningarna kan ske och vilka överenskommelser om mottagande som SIV kan träffa med kommuner. En tillströmning på ca 50 asylsökande per vecka, vilket inte varit ovanligt vid Arlanda under det senaste året, skulle med en förläggningsvistelse på 3–4 veckor ställa krav på 150–200 platser. Det behövs enligt min mening en fast kapacitet av ungefär denna storleksordning.

Med hänsyn till att en utredningsförläggning i första hand bör finnas för dem som söker asyl vid ankomsten till Arlanda finns det vissa skäl som talar för en lokalisering i nära anslutning till Arlanda. Ett sådant skäl är att det kan vara rationellt att den fullständiga utredningen i asylärendet görs av samma polismyndighet som gjort den preliminära utredning som sker när det prövas om den tillståndssökande skall ha rätt att resa in i landet och få sin ansökan prövad här. I Stockholmsområdet finns också god tillgång på tolkar. Om den försöksverksamhet med lokalt samarbete mellan SIV och lokala polismyndigheter som nyligen påbörjats i Stockholmsområdet slår väl ut och leder till en permanentning skulle detta också kunna vara ett skäl att ha en utredningsförläggning i Stockholmsområdet. En lokalisering i direkt anslutning till Arlanda eller i Stockholmsområdet är dock inte nödvändig. Det väsentliga är att det finns eller kan skapas tillräckliga utredningsresurser på den ort där förläggningen ligger.

Eftersom nuvarande mottagningsluss i Märsta inte har tillräcklig kapacitet för att ensam tjäna som utredningsförläggning enligt den modell jag föreslagit och det dessutom kommer att frigöras resurser på annat håll i samband med avvecklingen av mottagningsförläggningar för kvotflykting-

ar har det varit naturligt för mig att pröva om en lokalisering av en utredningsföreläggning kan ske till någon av de orter där en avveckling skall ske. Jag har då av flera skäl funnit att en fast utredningsföreläggning för asylsökande med fördel kan inrättas i Flen. I Flen finns goda möjligheter till inkvartering av både ensamstående och familjer. Där finns också stor erfarenhet av mottagning av flyktingar av en rad olika nationaliteter som bör kunna utnyttjas vid mottagandet av asylsökande. Där finns också tillgång till tolkar på flera språk som kan utnyttjas såväl i det dagliga arbetet på föreläggningen som i polisens utredningsverksamhet. Jag kan efter samråd med chefen för justitiedepartementet också konstatera att han är beredd att vidta de åtgärder som kan bli nödvändiga för att se till att det finns tillräckliga polisresurser för utredning av utlänningsärenden i Flen. Jag vill också framhålla att närheten till Norrköping gör det möjligt för personal vid SIV:s tillståndsbyrå att när så bedöms lämpligt direkt delta i utredningarna på det sätt som avses ske i den försöksverksamhet med lokalt samarbete mellan SIV och polisen, som nyligen har påbörjats i Stockholmsregionen.

Jag föreslår mot denna bakgrund att SIV bör få i uppdrag att driva en fast utredningsföreläggning för asylsökande i Flen fr. o. m. den 1 januari 1985. Det saknas f. n. underlag för att närmare ange dimensioneringen på en sådan föreläggning. Jag har emellertid för avsikt att inom kort ge SIV i uppdrag att med utgångspunkt i de uttalanden jag gjort i denna proposition närmare utreda hur många platser föreläggningen bör ha och vilken personal som bör finnas vid föreläggningen. En sådan utredning bör ske i samråd med AMS och rikspolisstyrelsen, som samtidigt närmare bör överväga behovet av polisresurser för utredningsverksamheten. En utgångspunkt för personaldimensioneringen vid föreläggningen bör vara att de asylsökande, som jag tidigare nämnt, inte bör erbjudas svenskundervisning eller barntillsyn och att de i så stor utsträckning som möjligt bör klara sig själva under föreläggningens vistelsen. Beslut om föreläggningens dimensionering bör fattas av regeringen när SIV har redovisat sitt utredningsuppdrag.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att man bör sträva efter att den personal som i dag är anställd vid AMS mottagningsföreläggning för flyktingar i Flen bör erbjudas anställning i de motsvarande funktioner som kommer att finnas vid den nya utredningsföreläggning som SIV där skall svara för. Jag återkommer till vissa personalfrågor i samband med genomförandet.

Mitt förslag att SIV skall driva en utredningsföreläggning i Flen innebär inte att behovet av nuvarande mottagningsluss i direkt anslutning till Arlanda försvinner. Denna mottagningsluss behövs liksom f. n. som en buffert där de asylsökande tas emot direkt efter ankomsten. Hur länge de skall stanna där blir beroende av bl. a. tillströmningen. Om inte tillströmningen är så stor så att hela mottagningslussens behövs som buffert bör den också kunna fungera som utredningsföreläggning. Särskilt när Arlanda-

polisen har gjort en preliminär utredning i samband med att det har prövats om den tillståndssökande skall direktavvisas kan det ibland vara lämpligt att den fullständiga utredningen också görs av Arlandapolisen. Då bör den asylsökande kunna stanna i mottagningslussen under hela utredningstiden om det finns plats. Utflyttning bör då ske direkt till en kommun. Jag förordar att SIV får ett ledningsansvar för verksamheten vid mottagningslussen i Märsta i samband med att SIV får huvudansvaret för flyktingmottagningen, dvs. den 1 januari 1985. Liksom f. n. bör även Sigtuna kommun kunna engageras i det praktiska arbetet.

I den utredning av behovet av förläggningskapacitet i Flen som jag jag har för avsikt att initiera bör även ingå att närmare överväga vilka mottagnings- och utredningsresurser som bör finnas i direkt anslutning till Arlanda. Det bör också undersökas i vilken utsträckning det är möjligt att asylsökande från hela landet tas emot på den föreslagna fasta utredningsförläggningen i Flen och vilket behov det kan finnas av inkvarteringsmöjligheter i direkt anslutning till andra inreseorter än Arlanda. En viss beredskap på de vanligaste inreseorterna bör kunna åstadkommas genom att SIV träffar överenskommelser med berörda kommuner om att de svarar för inkvartering under den tid polisens utredning sker.

I ett läge med onormalt stort antal asylsökande torde det även framdeles vara nödvändigt att med kort varsel kunna ordna tillfälliga förläggningar eller andra inkvarteringsmöjligheter. SIV måste mot denna bakgrund ges ett bemyndigande som möjliggör detta. Om tillfälliga förläggningar för asylsökande måste öppnas är det nödvändigt att samråd sker med polisen så att dessa förläggningar inrättas på sådana orter där det finns möjlighet att inom rimlig tid genomföra polisens utredningar i tillståndsärenden.

På samma sätt måste SIV ges ett bemyndigande att med kort varsel kunna agera för att ta hand om kvotflyktingar om särskilda händelser inträffar och Sverige måste möta tillfälliga inresetoppar eller beslutar att ta emot ett större antal flyktingar än den normala flyktingkvoten.

Vid tillfälliga inresetoppar av asylsökande eller kvotflyktingar bör de tillfälliga förläggningar som kan vara nödvändiga att öppna så långt möjligt vara av samma karaktär som de fasta förläggningarna, dvs. med en vistelsetid på 2-4 veckor. Det fortsatta omhändertagandet bör så långt möjligt ske i kommunal regi. Överenskommelserna med kommunerna måste därför utformas så att det finns visst utrymme för en större kommunal mottagning än vad som är planerat. SIV måste också ha en beredskap för att snabbt träffa överenskommelser med nya kommuner. Först om det inte är möjligt att få till stånd en kommunal verksamhet bör en utökad statlig förläggningsverksamhet med längre vistelsetider komma ifråga.

För att kunna hantera situationer med mycket stor tillströmning av asylsökande under kort tid krävs en särskild beredskap. Här kan i vissa fall behövas ett samarbete mellan å ena sidan SIV och å andra sidan civilförsvarsstyrelsen och länsstyrelserna, som också har ett ansvar för bered-

skapsplanering för flyktingmottagning i krig eller vid krigsfara. IPOK har föreslagit att formerna för en bättre beredskap bör övervägas närmare liksom fågor om ansvarsfördelningen mellan berörda organ. Jag har för avsikt att ge SIV i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter utreda och lämna förslag i dessa frågor.

2.12 SIV:s uppgifter som central myndighet

Som framgått av vad jag tidigare sagt bör SIV få ett samlat ansvar på verksnivå för mottagandet av flyktingar och asylsökande i Sverige. SIV har redan i dag som central förvaltningsmyndighet för utlännings- och invandrarfrågor ett bevaknings- och samordningsansvar för insatser rörande flyktingar och invandrare. Med de förändringar i flyktingmottagandet som jag föreslår skulle SIV även få ett operativt ansvar för denna verksamhet. De uppgifter som kommer att läggas centralt på SIV inom flyktingverksamheten är i huvudsak följande:

- Överföring av kvotflyktingar och placering av dessa i mottagningsförläggningar
- Bevakning av tillströmningen och den geografiska fördelningen av asylsökande
- Ansvar för att de som söker asyl i samband med inresan och saknar bostad tas emot på utredningsförläggning
- Ledning av förläggningsverksamheten
- Överläggningar och överenskommelser med kommuner om mottagande av flyktingar och asylsökande
- Ansvar för att flyktingar och asylsökande erbjuds bostad i kommuner med vilka SIV träffat överenskommele om flyktingmottagande och för att fördelningen på kommuner sker på ett lämpligt sätt
- Information, stöd och rådgivning till kommuner som tar emot flyktingar
- Utbetalning av vissa ersättningar till kommuner för åtgärder för flyktingar
- Uppföljning av den kommunala flyktingverksamheten.

Överföring av organiserat uttagna flyktingar och placering av dessa i förläggningar är i stort samma uppgift som i dag åvilar AMS. Till denna uppgift räknar jag också ärenden i fråga om hitresor för vissa anhöriga samt bidrag till frivillig repatriering.

Bevakning av tillströmningen och den geografiska fördelningen av asylsökande blir en central uppgift för SIV. Det är bl. a. en förutsättning för att kunna ta hand om de asylsökande som saknar bostad och samordna överenskommelserna med kommunerna och bosättningsplaneringen. Detta ansvar måste som jag tidigare nämnt innebära att SIV måste få ett bemyndigande att med kort varsel kunna ordna tillfälliga förläggningar eller andra inkvarteringsmöjligheter.

För ledning och drift av förläggningarna bör en långtgående delegering

av framförallt ekonomiadministration och personaladministrativa frågor eftersträvas. SIV centralt bör huvudsakligen ansvara för övergripande ekonomi- och personaladministrativa frågor. Jag har tidigare föreslagit en viss administrativ förstärkning på de förläggningar SIV skall ta över från AMS med hänsyn till att en stor del av administrationen i dag sker på regional nivå hos länsarbetsnämnden.

Överenskommelser med kommuner om flyktingmottagande måste som jag tidigare framhållit normalt föregås av kontakter med andra statliga myndigheter. Bl. a. krävs samråd med arbetsmarknads- och utbildningsmyndigheter för att bedöma möjligheter till arbete och utbildning i aktuella kommuner. Även kontakter med sjukvårdshuvudmännen kommer som regel att bli aktuella.

Utslussningen av flyktingar och asylsökande från förläggningarna bör i första hand skötas lokalt men måste samordnas på central nivå.

Vad gäller information, stöd och rådgivning kommer behoven av insatser från SIV att variera från kommun till kommun. Självfallet är behovet störst i fråga om kommuner som har ringa erfarenhet av flyktingmottagande och som tar emot nya flyktinggrupper. En viktig uppgift för SIV blir att svara för erfarenhetsöverföring mellan kommuner. För detta ändamål är det nödvändigt att SIV har resurser för bl. a. kurser och konferenser.

SIV:s ansvar bör vara att följa upp verksamheten i mottagningskommunerna på grundval av riktlinjer antagna av riksdagen och de preciseringar av dessa riktlinjer som kan ha gjorts i den förordning, som jag tidigare har föreslagit, och i de överenskommelser som träffats mellan SIV och kommunerna. SIV bör självfallet inte på egen hand ge råd om hur arbetet med flyktingar bör bedrivas inom olika fackområden. Varje fackmyndighet har ett ansvar för sitt verksamhetsområde. Men SIV bör förmedla kunskaper om olika flyktinggrupper, deras bakgrund och särskilda behov. Det är viktigt att SIV samordnar sina insatser med de myndigheter som har tillsynsansvar för olika delar som ingår i det kommunala flyktingmottagandet. Ett fortlöpande samråd förutsätts liksom hittills ske på verksamhetsnivå mellan SIV och övriga centrala myndigheter i fråga om åtgärder för asylsökande och flyktingar samt uttagning av flyktingar inom ramen för flyktingkvoten.

En överföring av ansvaret för flyktingmottagandet till SIV medför naturligtvis behov av resursförstärkning inom myndigheten. SIV har i en skrivelse i september 1983 redovisat att det enligt verkets bedömning föreligger ett behov av förstärkning med 24 tjänster, varav 20,5 tjänster avser verket centralt och 3,5 tjänster en administrativ förstärkning av förläggningarnas organisation. I skrivelsen föreslås också att det inrättas en särskild flyktingbyrå inom verket och att verket förstärks på ledningsnivå genom att det inrättas en avdelningschefstjänst med ansvar för de verksamhetsområden som faller under samordnings- och flyktingbyråerna. Avdelningschefs- och byråchefstjänsterna skulle ingå i de 24 tjänster som ovan angivits.

Jag har redan föreslagit en viss administrativ förstärkning på de förläggningar som SIV skall ta över från AMS. Vad gäller verket centralt föreslår jag en förstärkning med 13 tjänster. Jag har därvid räknat med att en viss förstärkning av verkets ekonomi- och personaladministrativa funktioner är nödvändig. För överföring av flyktingar finns i dag två tjänster på AMS och resursbehovet torde bli av ungefär samma storlek när uppgiften förs över till SIV. Det största resurstillskottet behövs för de uppgifter som är direkt relaterade till den kommunala flyktingverksamheten. Jag vill dock nämna att jag här gjort bedömningen att det vad gäller bl. a. information, utbildning och uppföljning finns goda möjligheter att delvis samordna verkets nya uppgifter med dem som verket redan i dag har.

Jag är inte beredd att f. n. föreslå någon förändring av SIV:s organisation vad gäller byråindelning och ledningsfunktioner eftersom det pågår utredningsarbete och försöksverksamhet på angränsande områden som kan leda till att det kan bli aktuellt med en allmän översyn av SIV:s organisation. I avvaktan härpå bör emellertid verkets ledningsfunktion tills vidare förstärkas med hänsyn till de nya uppgifterna med flyktingmottagande. Det ankommer på regeringen att besluta om en sådan tillfällig förstärkning.

2.13 Genomförande och övergångsfrågor

Som jag tidigare nämnt har en särskild arbetsgrupp haft till uppgift att förbereda en eventuell överföring av det statliga ansvaret från AMS till SIV och ett genomförande av flyktingverksamheten på i huvudsak det sätt som föreslogs av AGFA-gruppen. Denna grupp har i departementspromemorian (Ds A 1983: 10) Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen lämnat förslag till en plan för hur de ändrade formerna för flyktingmottagande bör genomföras.

Jag ansluter mig i huvudsak till den plan för genomförandet som föreslagits av arbetsgruppen. Det innebär att det statliga ansvaret för flyktingmottagandet bör föras över från AMS till SIV den 1 januari 1985 och att de ändrade former för mottagandet som jag föreslagit bör tillämpas från denna tidpunkt. De nya regler för statlig ersättning som jag föreslagit bör samtidigt träda i kraft. Det ankommer på regeringen att utfärda särskilda övergångsbestämmelser, om så erfordras.

För att det skall vara möjligt att få till stånd överenskommelser mellan SIV och kommuner om kommunalt mottagande av flyktingar som kan gälla fr. o. m. den 1 januari 1985 är det nödvändigt att SIV snarast efter ett riksdagsbeslut våren 1984 bemyndigas att ta upp överläggningar och ingå överenskommelser med kommuner. Detta innebär i sin tur också att en del av den personalförstärkning vid SIV som jag föreslagit bör komma till stånd innan det statliga ansvaret för flyktingverksamheten den 1 januari 1985 överförs till SIV.

Jag har tidigare föreslagit att förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar tas över av SIV den 1 januari 1985. Jag har vidare föreslagit att SIV får i uppdrag att därefter anpassa kapaciteten och verksamheten vid dessa förläggningar i takt med en fortsatt kommunalisering av flyktingmottagandet efter de riktlinjer jag angivit. Hur snabbt en sådan anpassning kan genomföras är omöjligt att närmare ange eftersom detta bl.a. är beroende av hur snabbt SIV kan träffa överenskommelser med tillräckligt många kommuner och av i vilken utsträckning Sverige kommer att ta emot flyktingar som av någon anledning kan behöva en längre tids förläggningvistelse innan de kan klara ett eget boende i en kommun. Om inte förutsättningarna helt förändras bedömer jag – som jag tidigare nämnt – att en minskning till 200 platser för kvotflyktingar bör vara möjlig att genomföra till den 1 juli 1987.

Det förslag jag lämnat innebär att flyktingarna normalt inte skall få svenskundervisning, barnomsorg eller arbetsmarknadsservice under vistelsen på förläggningen, som endast bör uppgå till 2–4 veckor. I ett helt genomfört nytt system skulle det därför inte behövas någon personal för dessa ändamål. När SIV tar över förläggningarna måste det emellertid fortfarande finnas resurser för dessa funktioner. Det kommer att finnas flyktingar vid förläggningarna som har skrivits in enligt det gamla systemet och påbörjat svenskundervisning och som också skall fullfölja denna undervisning och därefter få hjälp från förläggningen att få bostad och arbete eller utbildning. Det kommer vidare under en övergångstid sannolikt också att finnas en del flyktingar som måste bli kvar mer än 2–4 veckor på förläggning därför att SIV ännu inte hunnit träffa tillräckligt många överenskommelser med kommuner och som under denna längre förläggningstid bör påbörja svenskundervisning.

Mot denna bakgrund bör all personal som är anställd vid förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar, utom arbetsförmedlarna, erbjudas anställning hos SIV fr. o. m. den 1 januari 1985. När SIV tar över verksamheten har man under ca ett halvt år haft möjlighet att träffa överenskommelser med kommuner om kommunalt flyktingmottagande. Man bör då i viss utsträckning kunna bedöma hur omfattande insatser i form av svenskundervisning och barnomsorg som kommer att krävas under det närmaste året och i vilken takt en avveckling av dessa verksamheter kan vara möjlig. Om det vid denna tidpunkt finns överenskommelser som motsvarar den normala storleken på flyktingkvoten kan en mindre del av personalen vid förläggningarna komma att bli utan arbetsuppgifter redan under år 1985. Det gäller i första hand barnomsorgspersonal, som totalt uppgick till 16 personer den 1 juli 1983. Svensklärare finns inte anställda vid någon av de aktuella förläggningarna eftersom svenskundervisningen inte bedrivs i egen regi.

De arbetsförmedlare som i dag tjänstgör vid förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar bör successivt kunna omplaceras i motsva-

rande funktioner på annat håll inom AMS organisation. Det är dock angeläget att arbetsmarknadsverket ser till att det finns tillräcklig arbetsmarknads-service vid de förläggningar SIV tar över så länge det finns flyktingar där som är inskrivna enligt det gamla systemet.

Vid sidan av mottagningsförläggningar för flyktingar bör som jag tidigare framhållit SIV driva en utredningsförläggning för asylsökande i Flen fr. o. m. den 1 januari 1985. Jag har också föreslagit att SIV tar över ledningsansvaret för den mottagningsluss i Märsta som Sigtuna kommun f. n. driver med statliga medel. Dimensioneringen av dessa mottagningsanordningar och det eventuella behovet av ytterligare mottagningsresurser på annat sätt bör i enlighet med vad jag tidigare nämnt utredas ytterligare av SIV.

Jag övergår nu till att behandla den avveckling av vissa förläggningar och av enskild inkvartering som skall ske.

Jag föreslår att AMS skall svara för avvecklingen av den permanenta flyktingförläggningen i Flen och av de tillfälliga förläggningarna i Surahammar, Oxelösund och Perstorp. Inskrivning i dessa förläggningar enligt nu gällande ordning bör upphöra senast den 1 januari 1985. Om inte antalet nyanlända flyktingar är alltför stort under hösten 1984 bör en strävan vara att upphöra med inskrivning vid åtminstone någon av de tillfälliga förläggningarna tidigare än den 1 januari 1985. AMS bör behålla ansvaret för de flyktingar som vid utgången av år 1984 vistas i dessa förläggningar tills de har kunnat utplaceras.

Jag föreslår också att AMS skall svara för avvecklingen av den enskilda inkvarteringen. Jag bedömer det möjligt för SIV att till den 1 januari 1985 träffa överenskommelser med berörda kommuner i framför allt storstadsområdena avseende enskilt inresta flyktingar. Ett mindre antal av dem som får uppehållstillstånd efter den 1 januari 1985 kommer dock att vistas i kommuner med vilka överenskommelser inte ingåtts. Dessa kommuner kommer då enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen att vara skyldiga att svara för ekonomiskt bistånd och viss annan service som länsarbetsnämnden enligt det gamla systemet skulle ha svarat för. De kommer emellertid att få ersättning för kostnaderna för ekonomiskt bistånd, som utgör den övervägande merparten av kostnaderna. Jag föreslår mot denna bakgrund att inskrivning i enskild inkvartering upphör den 1 januari 1985 och att AMS successivt avvecklar verksamheten i och med den utplacering som sker under första halvåret 1985.

AMS bör också behålla ansvaret för driften av de tillfälliga förläggningar för asylsökande som kommer att vara i bruk den 1 januari 1985 och svara för en successiv avveckling av dessa. Asylsökande som finns vid dessa förläggningar bör när de beviljas tillstånd så långt möjligt erbjudas bostad och flyktingomhändertagande enligt det nya systemet i någon av de kommuner som SIV träffat överenskommelse med om flyktingmottagande. För denna utplacering bör SIV ansvara, vilket kan innebära att personal från

SIV i någon utsträckning kan behöva finnas på förläggningarna för denna funktion. Nyinskrivning efter den 1 januari 1985 skall inte ske utan de asylsökande som kommer efter denna tidpunkt bör tas emot vid utredningsföreläggningarna i Flen eller Märsta. För att underlätta avvecklingen av de tillfälliga föreläggningarna krävs ett omfattande samråd mellan AMS och SIV.

Jag vill i detta sammanhang ta upp de konsekvenser för den anställda personalen som ett genomförande av mina förslag kan innebära. Den arbetsgrupp som lämnat förslag i frågan om hur förändringen av flyktingverksamheten skall genomföras har bedömt att 230–250 anställda direkt påverkas av de åtgärder som skall genomföras från den 1 januari 1985. Det största antalet bland den berörda personalen finns i Flen (ca 70 anställda) och vid flyktingdetaljen vid länsarbetsnämnden i Stockholm (ca 40 anställda). Personalen vid de tillfälliga flyktingföreläggningarna i Oxelösund och Surahammar är till övervägande del fast anställda på samma sätt som personalen vid de fasta föreläggningarna. Personalen vid de tillfälliga föreläggningarna för asylsökande är däremot huvudsakligen projektanställda.

Den 1 april 1984 beräknas ett nytt statligt trygghetsavtal (TrA-S) träda i kraft. Detta avtal anger olika personaladministrativa åtgärder som myndigheterna skall använda i samband med omställningar av det slag det här är fråga om. Åtgärderna i avtalet, t. ex. omplacering, utbildning och ekonomiska förmåner, skall tillämpas under minst nio månader. Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) skall biträda myndigheterna vid omplacering utanför den egna myndigheten.

I samband med omstruktureringen av flyktingverksamheten krävs ett omfattande samarbete mellan SIV och AMS i bl. a. personalfrågor. Jag förutsätter härvid ett intimt samråd mellan myndigheterna i frågor om rekrytering, vakanshållning m. m. Behovet av samråd och samarbete är särskilt stort i Flen, där SIV enligt mitt förslag bör öppna en utredningsföreläggning för asylsökande samtidigt som AMS skall avveckla nuvarande föreläggning för flyktingar. Vid rekrytering till SIV:s utredningsföreläggning i Flen bör man sträva efter att den personal som är anställd vid AMS flyktingföreläggning erbjuds anställning i de funktioner som är likartade på de båda föreläggningarna. Jag förutsätter också samarbete i lokalfrågor och andra praktiska frågor under den övergångsperiod som de båda föreläggningarna drivs parallellt i Flen.

De ändrade formerna för flyktingmottagandet kan innebära att flera kommuner har behov av att rekrytera ny personal med erfarenhet från arbete med flyktingar. Det bör vara en uppgift för SIV att i samband med överläggningar med kommunerna uppmärksamma dem på var kompetens och erfarenhet finns att tillgå inom nuvarande statliga organisation.

Svenskundervisningen för flyktingar anordnas som nämnts tidigare på olika sätt. Vid de permanenta föreläggningarna i Alvesta och Moheda anordnar den lokala skolmyndigheten undervisningen efter överenskom-

melse med AMS. Lärarna är kommunalt anställda. I Hallstahammar är undervisningen förlagd till AMU-centret och lärarna anställda av SÖ. I Flen är lärarna anställda av länsarbetsnämnden. Vid de tillfälliga förläggningarna och för enskilt inkvarterade flyktingar upphandlar länsarbetsnämnden verksamheten av studieförbunden. Som jag nämnt tidigare avser jag att senare i vår lägga fram förslag om ändrade former för svenskundervisning för invandrare. I det sammanhanget ämnar jag också behandla frågan om situationen för de lärare som kommer att beröras av de förändringar i fråga om flyktingmottagandet som jag föreslagit.

Jag övergår nu till att behandla ytterligare några frågor som aktualiseras av att viss verksamhet föreslås upphöra.

Jag har tidigare redovisat att den verksamhet med startlån som AMS nu svarar för kan avvecklas när kommunerna tar över mottagandet av flyktingar. Det är emellertid lämpligt att behålla denna möjlighet att få startlån för de flyktingar som skrivits in i förläggning eller enskild inkvartering enligt det gamla systemet och som kommer att utplaceras av AMS. Startlån bör mot denna bakgrund kunna beviljas under hela budgetåret 1984/85 för att därefter upphöra.

Jag vill vad gäller startlånen också framhålla att det f. n. i skilda sammanhang pågår översyner som kan leda till förslag om att AMS återkravverksamhet i fråga om olika låneformer bör föras över till annat organ.

Nuvarande schablonersättning för vissa kostnader för social service, som lämnas med 25 % av socialbidragskostnaderna, skall som jag tidigare föreslagit upphöra fr. o. m. år 1985 och har beaktats vid fastställande av nivån på den nya schablonersättning som skall lämnas till kommuner som träffar överenskommelse med SIV om mottagande av flyktingar. Mot denna bakgrund och för att inte försvåra utplacering av flyktingar som vid reformens ikraftträdande är inskrivna på förläggningar och som där fått svenskundervisning m. m. har jag tidigare föreslagit att ett reducerat engångsbelopp bör lämnas till kommuner som tar emot dessa flyktingar.

Vad gäller genomförandet av de föreslagna förändringarna vill jag slutligen framhålla att en omorganisation av detta slag alltid kan innebära övergångsproblem som kan behöva lösas i särskild ordning. Regeringen bör mot denna bakgrund bemyndigas att vidta de åtgärder som behövs för att den nya organisation för flyktingmottagandet m. m. som jag förordat skall kunna genomföras.

2.14 Ekonomiska konsekvenser

De förslag som jag lämnat innebär bl. a. förbättrade möjligheter till planering av flyktingmottagandet och en minskning av det flyktingomhändertagande som sker på förläggning. Därmed kan samhällets totala kostnader sänkas vid en flyktinginvandring i samma storleksordning som de senaste åren. Erfarenheterna från annan omsorgsverksamhet visar nämli-

gen att eget boende jämfört med institutionsboende innebär väsentligt lägre kostnader. Man bör också kunna anta att bl. a. boendekostnaderna blir lägre när man i förväg bättre kan planera mottagandet i kommunerna. Det bör också innebära minskade kostnader att den sociala service som finns uppbyggd i kommunerna även kan utnyttjas för flyktingar under deras första tid i Sverige och genom att man i så stor utsträckning som möjligt undviker särskilda anordningar. På sikt bör också betydande samhällsekonomiska vinster kunna göras genom att de ändrade mottagningsformerna bör kunna innebära att flyktingarna snabbare kan anpassa sig till ett normalt liv.

Genom de föreslagna förändringarna ökar kommunernas insatser i flyktingmottagandet medan statens egen verksamhet minskar. Jag har tidigare framhållit att en utgångspunkt för reformen måste vara att staten, bl. a. med hänsyn till sitt ansvar för flyktingpolitiken, har ett särskilt ansvar för kostnaderna för flyktingarnas introduktion i det svenska samhället. Detta statliga kostnadsansvar är särskilt viktigt eftersom inte alla kommuner är eller kan vara involverade på samma sätt i flyktingmottagandet. Idag är det, trots att staten svarar för en stor del av de sociala insatserna för flyktingar under den första tiden i Sverige, stora skillnader mellan kommuner i fråga om kostnader och insatser för flyktingar.

Som jag nyss nämnt kommer de ändringar som jag föreslagit av flyktingmottagandet att leda till att mottagandet bör kunna ske till lägre kostnader. Det är emellertid inte möjligt att exakt bedöma hur stor denna kostnadsminskning kommer att bli. *Det är, enligt min mening, rimligt att en stor del av de ekonomiska vinster som de ändrade mottagningsformerna kan innebära för samhället i stort kommer de kommuner till del som engagerar sig i flyktingmottagandet och har stora kostnader härför. Därigenom åstadkoms en större ekonomisk rättvisa mellan kommuner som tar emot flyktingar och andra kommuner. Det är ju också till stor del ett ökat kommunalt engagemang i flyktingmottagandet som leder till att verksamheten bör kunna bedrivas till en totalt sett lägre kostnad än idag.*

Det är bl. a. mot denna bakgrund jag har lämnat vissa förslag som innebär att staten i vissa avseenden tar på sig ett ökat kostnadsansvar gentemot kommunerna än idag. Ett sådant förslag är schablonersättningen för asylsökande avseende andra kostnader än socialbidragskostnader, som jag beräknar kosta staten 10–15 milj. kr per år. Det gäller också utvidgningen av flyktingverksamheten till att omfatta alla som får stanna av politiskt-humanitära skäl. Kostnaden för denna utvidgning kan uppskattas till närmare 10 milj. kr per år. Ett annat förslag som innebär ökade statliga kostnader för ersättning till kommuner är förlängningen av ersättningstidens längd vad gäller socialbidrag till flyktingar med ett år. Kostnaderna härför är inte möjliga att beräkna med någon säkerhet eftersom de bl. a. beror på i vilken utsträckning flyktingarna har möjlighet att få arbete. Jag uppskattar dock dessa ökade kostnader för ersättningen till kommunerna till ca 15 milj. kr per år.

Det är således fråga om en betydande ökning av den statliga ersättningen till kommunerna för bistånd till flyktingar och asylsökande vid sidan av den schablonersättning för flyktingar som skall motsvara kostnaderna för den sociala service m. m. som staten idag själv svarar för. Den ökade statliga ersättningen finansieras som jag tidigare nämnt främst av att kostnaderna för bostad, uppehälle och viss service beräknas bli lägre vid ett kommunalt mottagande än vid långvarig inkvartering på förläggning. I övrigt beräknas staten också få minskade kostnader genom att handläggningstiderna i tillståndsärenden kan minskas genom utnyttjande av en permanent utredningsförläggning. Avskaffandet av nuvarande generella schablonersättning med 25 % av utgivna socialbidrag, det särskilda statsbidraget till familjepedagogisk verksamhet samt startlånen och bostadslånen innebär också minskade kostnader för staten som delvis har beaktats vid fastställandet av schablonersättningen för flyktingar och delvis har använts för att finansiera den ökade statliga ersättningen som jag här nämnt.

Totalt innebär reformeringen av flyktingmottagandet att statens kostnader beräknas bli i stort sett oförändrade jämfört med idag när de ändrade formerna är helt genomförda. Det innebär – med undantag för resurser för sfi som kommer att behandlas i kommande proposition – en total kostnad på ca 380 milj. kr. per år vid en mottagning av ca 4 500 flyktingar. Jag har då i nuvarande kostnader räknat in både socialdepartementets anslag J6 Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. och arbetsmarknadsdepartementets anslag D2 Åtgärder för flyktingar (exkl. resurser för sfi).

Genomförandet av de ändrade formerna för flyktingmottagandet kommer utöver de kostnader jag nyss nämnt att innebära vissa övergångskostnader bl. a. till följd av att förläggningskapaciteten inte kan avvecklas på en gång.

De förslag jag lämnat innebär att SIV kommer att få ett samlat centralt ansvar för flyktingmottagningen och för den statliga ersättningen till kommunerna. SIV bör således ha ett bevaknings- och uppföljningsansvar även för den del av den statliga ersättningen som kommer att utbetalas av länsstyrelserna. Jag föreslår mot denna bakgrund att de medel för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl. som anvisats över socialdepartementets anslag J6 Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. förs över till ett nytt anslag inom arbetsmarknadsdepartementet. I samband därmed förs också vissa arbetsuppgifter över från socialdepartementet till arbetsmarknadsdepartementet.

Jag återkommer strax till anslagsberäkningarna för budgetåret 1984/85.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för mottagandet av flyktingar och asylsökande som jag har förordat,
2. godkänna förslaget om överföring av det statliga ansvaret för flyktingmottagandet till statens invandrarverk,
3. godkänna de riktlinjer jag har förordat för ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar,
4. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs för att den organisation av flyktingmottagandet som jag har förordat skall kunna genomföras.

4 Anslagsfrågor för budgetåret 1984/85

Tionde huvudtiteln

D INVANDRING M. M.

D 1 Statens invandrarverk

Som jag tidigare har anfört bör SIV centralt förstärkas med 13 tjänster till följd av att verket får ökade arbetsuppgifter som ny ansvarig myndighet för flyktingmottagandet. Resurser härför bör anvisas över SIV:s myndighetsanslag.

En viss del av personalförstärkningen till SIV bör, som jag har tidigare anfört, komma till stånd redan innan SIV den 1 januari 1985 får hela det statliga ansvaret för flyktingverksamheten. Jag föreslår att verket förstärks med medel för 7 tjänster från den 1 juli 1984. Medel för övriga tjänster beräknas från den 1 december 1984 för att den nya verksamheten skall kunna fungera väl redan när ansvaret förts över på SIV.

Även verkets resurser för kurser och konferenser m. m. behöver förstärkas och medel härför anvisas över SIV:s myndighetsanslag.

Totalt beräknar jag det tillkommande resursbehovet för budgetåret 1984/85 till 2 977 000 kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

- att till *Statens invandrarverk* för budgetåret 1984/85 utöver i prop. 1983/84: 100, bil. 12, förslaget förslagsanslag anvisa ytterligare 2 977 000 kr.

D 2 Åtgärder för flyktingar

Som jag tidigare nämnt bör från detta anslag anvisas medel för den verksamhet som AMS forfarande kommer att bedriva för flyktingar under budgetåret 1984/85. Medel för den verksamhet för flyktingar som SIV skall bedriva bör anvisas över ett nytt anslag.

AMS kommer fram till den 1 januari 1985 att svara för överföring och omhändertagande av flyktingar på samma sätt som hittills. Ansvaret för överföring av flyktingar övergår vid denna tidpunkt helt till SIV. Däremot kommer AMS även därefter att svara för omhändertagande av de flyktingar som tagits emot före den 1 januari 1985 med undantag av de som finns i förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar. Övriga förläggningar och den enskilda inkvarteringen skall successivt avvecklas under 1985. De föreslagna förändringarna innebär att medel till AMS för delprogrammet Överföring av flyktingar bör beräknas för ett halvår. Medelsberäkningen för delprogrammet Omhändertagande av flyktingar måste bl. a. göras med utgångspunkt från antaganden om i vilken takt flyktingarna kommer att kunna utplaceras från de aktuella förläggningarna och enskild inkvartering våren 1985.

Jag beräknar kostnaderna för delprogrammet Överföring av flyktingar till 3,25 milj. kr., varav 500 000 kr. för bidrag till resor till Sverige för nära anhöriga till flyktingar.

Med utgångspunkt från oförändrad omfattning på flyktinginvandring och en genomsnittlig inkvarteringstid på sex månader kan AMS medelsbehov för omhändertagande i förläggningar och enskild inkvartering under budgetåret 1984/85 beräknas till ca 168 milj. kr. I detta ingår också lönekostnader för de platsförmedlare som på förläggningarna och vid vissa länsarbetsnämnder arbetar speciellt med flyktingar och finansieras över flyktinganslaget.

Som jag tidigare nämnt har AMS i en skrivelse till regeringen den 15 december 1983 hemställt att löne-medel för platsförmedlare och viss annan personal bör tillföras verket under anslaget B 1. Arbetsmarknadsservice fr. o. m. den 1 januari 1985. Mot bakgrund dels av att en viss del av arbetsmarknadsservicen för flyktingar fortfarande under det första halvåret 1985 kommer att ske vid förläggningar och vid särskilda flyktingdetaljer vid några länsarbetsnämnder, dels att AMS under hela budgetåret 1984/85 kommer att disponera ett särskilt anslag för åtgärder för flyktingar, anser jag för egen del att arbetsmarknadsservice för flyktingar under budgetåret 1984/85 på samma sätt som hittills bör belasta detta anslag. Jag räknar således med ett visst resursbehov för platsförmedling och tolkkostnader under budgetåret utöver det som enligt vad jag nyss angivit ingår i kostnaderna för förläggningar och enskild inkvartering. Detta resursbehov avser sålunda platsförmedling för flyktingar i kommuner med vilka SIV träffat överenskommelse om mottagande av flyktingar. Resursbehovet blir

bl. a. beroende av i vilken takt mottagandet kommer att kunna ske enligt det nya systemet. Fr. o. m. budgetåret 1985/86 bör medel för arbetsmarknadsservice för flyktingar anvisas över anslaget B 1. Arbetsmarknadsservice.

De gemensamma förvaltningskostnader som skall belasta anslaget har beräknats till 4,5 milj. kr.

Jag kommer senare att föreslå regeringen att AMS får ett fortsatt bemyndigande t. o. m. den 31 december 1984 att erbjuda inkvartering i statlig regi för vissa asylsökande. Kostnaderna härför belastar detta anslag och beräknas för budgetåret 1984/85 till ca 10 milj. kr.

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Åtgärder för flyktingar*, med ändring av vad jag föreslagit i prop 1983/84: 100, bil. 12, anvisa ett förslagsanslag av 185 750 000 kr.

D 5 Överföring och mottagning av flyktingar m. m.

Nytt anslag (förslag) 24 250 000

Som jag tidigare anfört bör ett nytt förslagsanslag med benämningen Överföring och mottagning av flyktingar m. m. föras upp i statsbudgeten. Över detta anslag bör anvisas medel för den del av mottagandet av flyktingar och asylsökande som genomförs direkt av SIV. Det gäller i första hand överföring av flyktingar, verksamheten vid och i direkt anslutning till mottagningsförläggningar för flyktingar och utredningsförläggningar för asylsökande samt bidrag till repatrieringsresor och till resa till Sverige för nära anhöriga till flyktingar. I den mån det kan komma att erfordras extraordinära statliga insatser utöver SIV:s verksamhet vid en onormalt stor flyktinginvandring bör de också bestridas från detta anslag.

För överföring av kvotflyktingar beräknar jag 2,75 milj. kr. för första halvåret 1985. Jag har därvid utgått från en organiserad överföring under hela budgetåret 1984/85 av samma storlek som innevarande budgetår och att denna överföring är jämnt fördelad över året. För bidrag till resa till Sverige för nära anhöriga till flyktingar, som hittills ingått i AMS delprogram för överföring av flyktingar, beräknar jag 500 000 kr. för första halvåret 1985. För bidrag till repatrieringsresor beräknar jag 1 milj. kr. för samma period.

För verksamheten vid de mottagningsförläggningar för flyktingar och utredningsförläggningar för asylsökande som SIV skall svara för beräknar jag 20 milj. kr. Jag har vid denna beräkning utgått från en flyktinginvandring i ungefär samma omfattning som föregående år. Från denna anslagspost bör förutom den förläggningsverksamhet som SIV driver helt i egen regi också kostnader för tjänsteköp m. m. i anslutning till förläggningsverksamheten bestridas.

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Överföring och mottagning av flyktingar m. m.* för budgetåret 1984/85 anvisa ett förslagsanslag av 24 250 000 kr.

D 6 Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m. m.

Nytt anslag (förslag) 202 000 000

Som jag tidigare anført bör i statsbudgeten för budgetåret 1984/85 föras upp ett nytt anslag med benämningen Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m. m. Över detta anslag bör anvisas medel till den generella ersättning som utgår till kommunerna för ekonomiskt bistånd och vissa andra kostnader för flyktingar och utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Denna ersättning bestrids f. n. från femte huvudtitelns förslagsanslag J 6 Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. Vidare bör över anslaget anvisas medel för schablonersättningar och särskilda bidrag till kommuner för åtgärder för flyktingar och asylsökande. Slutligen bör anvisas medel för ersättning till sjukvårdshuvudmännen för vissa kostnader för asylsökande och flyktingar.

Den generella ersättningen till kommunerna för ekonomiskt bistånd utbetalas av länsstyrelserna kalenderårsvis i efterhand. De nya ersättningsregler som jag föreslagit skall gälla fr. o. m. år 1985 påverkar därför inte kostnaderna för budgetåret 1984/85. Med utgångspunkt i gällande regler och anslagsbelastningen under budgetåret 1982/83 beräknar jag kostnaderna till ca 175 milj. kr.

För schablonersättningar till kommuner för flyktingar och asylsökande beräknar jag medelsbehovet för budgetåret 1984/85 till ca 21 milj. kr., vilket ungefär motsvarar kostnaderna för ett kvartal i ett fullt genomfört kommunalt omhändertagande. Jag har därvid utgått från en flyktinginvandring av ungefär samma omfattning som under senare år.

För särskilda bidrag till kommuner har jag för budgetåret 1984/85 beräknat ca 3 milj. kr. avseende ett halvt år. Jag har även här utgått från en flyktinginvandring av ungefär samma omfattning som under senare år.

För ersättning till sjukvårdshuvudmännen för kostnader för asylsökande och vissa kostnader för flyktingar beräknar jag ett medelsbehov på ca 3 milj. kr. för utbetalningar under första halvåret 1985. Med hänvisning till vad jag nu har anført hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m. m.* anvisa ett förslagsanslag av 202 000 000 kr.

*Underbilaga 1***Nuvarande ordning för mottagning och omhändertagande av flyktingar****Omhändertagande av organiserat överförda flyktingar.**

Varje år fastställer regeringen en s. k. flyktingkvot för överföring av flyktingar till Sverige. Uttagning skall ske i samråd med FN:s flyktingkommisariat (UNHCR). Sedan mitten av 1970-talet har flyktingkvoten varit 1 250 personer. I samband med särskilda händelser har dock extra kvoter fastställts. Sålunda har t. ex. båtflyktingar från Sydostasien mottagits utom ramen för den vanliga flyktingkvoten.

De organiserat överförda flyktingarna erbjuds vid inresan till Sverige inkvartering i förläggningar som drivs av arbetsmarknadsverket. Under förläggningsvistelsen får flyktingen mat, husrum, kläder och sjukvård samt social rådgivning m. m. Syftet med förläggningsvistelsen är att ge flyktingen en möjlighet att återhämta sig fysiskt och psykiskt samt att underlätta anpassningen till det svenska samhället. Ett annat viktigt syfte är att förbereda flyktingen för ett arbete och en utbildning.

Varje flykting får undervisning i svenska under hela förläggningsvistelsen, dock minst 240 timmar. Information om det svenska samhället ges både integrerat i undervisningen och separat. För att möjliggöra för vuxna flyktingar att delta i svenskundervisningen ordnas barnomsorg för förskolebarn. Skolpliktiga barn deltar i den reguljära skolans undervisning på orten. Fritidsaktiviteter vid förläggningarna ordnas i samarbete med kommunen och fritidsorganisationer.

En tid efter ankomsten till förläggningen påbörjas en kartläggning av de vuxna flyktingarnas yrkes- och utbildningsbakgrund. Successivt ges arbetsmarknads-, yrkes- och studievägledning.

Permanent förläggningar drivs i Flen, Alvesta, Moheda och Hallstahammar. Vid samtliga förläggningar finns administrativ personal, tolkar, arbetsförmedlare, kuratorer och sjuksköterska. Vid vissa förläggningar är också svensklärare, barnstugepersonal och fritidsledare anställda.

Förläggningen i Flen utgörs av ett tidigare länslasarett som länsarbetsnämnden hyr av landstinget. Förläggningen har kapacitet för 280 flyktingar och där finns ca 70 anställda. De flesta funktioner vid förläggningen utförs i egen regi, t. ex. svenskundervisning, barnomsorg och fritidsverksamhet.

Alvesta- och Mohedaförläggningarna består av 30 resp. 18 småhus jämte byggnader för administration och andra förläggningsfunktioner. Kapaciteten är 190 resp. 90 platser och personalen utgörs av ca 45 resp. ca 40 anställda. I Alvesta och Moheda bedrivs barnomsorg och fritidsverksamhet dels i egen regi och dels genom avtal med kommunen. Svenskundervisningen drivs av den kommunala skolstyrelsen och är grundad på avtal med länsarbetsnämnden.

Förläggningen i Hallstahammar består av ett antal lägenheter i ett bostadsområde. Förläggningen förfogar över 70 lägenheter med plats för 150 flyktingar. Flyktingarna har sitt eget lägenhetsboende, dock finns möjligheter till gemensamma aktiviteter och i vissa fall gemensam utspisning. Vissa tjänster inom fritidsverksamheten och inom barnomsorgen köps av kommunen. Svenskundervisningen bedrivs vid ett närbeläget AMU-center genom avtal med AMU. Vid förläggningen finns ca 25 anställda.

Vid sidan om dessa permanenta förläggningar har under flera år funnits tillfälliga förläggningar som i fråga om sin verksamhet inte skiljer sig från de permanenta, nämligen i Oxelösund och Surahammar; sammanlagd kapacitet 350 platser och med ca 15 resp. 40 anställda. Dessa förläggningar består av lägenheter och förlitar sig i likhet med vad som är fallet i Hallstahammar i stor utsträckning på köpta tjänster. Utöver de nämnda förläggningarna har under de senaste åren drivits förläggningsverksamhet i Skåne på flera platser, främst för sino-vietnameser. Av dessa förläggningar är f. n. endast den i Perstorp i verksamhet.

Omhändertagande av enskilt inresta flyktingar

Enskilt hitresta flyktingar som har ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd får i regel vänta flera månader innan deras ansökan behandlats och avgjorts. Under väntetiden har de asylsökande inte rätt att ta arbete. Det är i regel vistelsekommunens socialförvaltning som anskaffar bostad och som genom sociabidrag svarar för uppehälle inklusive bostadskostnader under väntetiden. Kommunerna får ersättning av staten för socialbidragskostnader men får själva svara för övriga kostnader. Asylsökande kyrkobokförs inte innan uppehållstillstånd beviljats och är inte inskrivna i försäkringskassan. Erforderlig sjuk- och tandvård ges emellertid vid akut sjukdom. Enligt skollagen skall barn som vistas i kommunen tas emot i grundskolan, även om de inte är kyrkobokförda, om det är särskilt motiverat med hänsyn till barnets bästa.

Som en följd av den ökade tillströmningen av asylsökande till Arlanda flygplats i slutet av år 1982 har AMS bemyndigats att som en temporär insats erbjuda inkvartering i statlig regi åt sådana utlännigar som söker asyl på Arlanda flygplats. AMS drev vid utgången av år 1983 tillfälliga mottagningsförläggningar för asylsökande i Flen, Lagan, Tyringe, Perstorp samt Ramnäs. Förläggningarna hade en kapacitet på ca 400 platser. Under januari 1984 har ytterligare fyra förläggningar om tillsammans 380 platser öppnats i Medevi, Nybro, Säffle och Tibro till följd av ett stort antal asylsökande från i första hand Iran.

De enskilt inresta flyktingarna behandlas enligt i princip samma regler som kvotflyktingarna efter det att de har fått uppehålls- och arbetstillstånd. Eftersom de då ofta har varit i Sverige en längre tid och redan har bostad i en kommun får de i allmänhet s. k. enskild inkvartering. Med enskild

inkvartering menas att länsarbetsnämnderna svarar för flyktingarnas hyreskostnader och uppehälle samt ger dem i övrigt i huvudsak samma förmåner som utgår till flyktingar i mottagningsförläggning. De enskilt inresta flyktingar som tagits emot av AMS på förläggning under väntetiden får i regel fortsatt omhändertagande på en mottagningsförläggning för flyktingar när de beviljats tillstånd.

Enskilt inkvarterade flyktingar får 240 timmars svenskundervisning genom länsarbetsnämndens försorg. Ofta har de då under väntetiden i Sverige redan lärt sig en del senska vid kurser på studieförbund. Vid länsarbetsnämnderna i Stockholms, Göteborgs, Malmöhus och Uppsala län finns särskilda flyktingenheter som svarar för arbetet med flyktingarna. Där finns bl.a. förmedlare anställda som ger arbetsmarknads- och yrkesorientering. För enskilt inkvarterade i andra län faller detta ansvar på den lokala arbetsförmedlingen där flyktingen vistas.

Enskilt inkvarterade flyktingar får samma hälso-, sjuk- och tandvård som flyktingar på förläggning. Den sker inom ramen för den ordinarie sjukvården i bostadskommunen. Specialdestinerade resurser av det slag som står till flyktingarnas förfogande i en förläggning finns således inte för enskilt inkvarterade. I Stockholms län har dock länsarbetsnämnden anställt en sjuksköterska och kuratorer för flyktingar. Länsarbetsnämnden har också träffat särskilda avtal med Roslagstulls sjukhus och tandläkarhögskolan vid Huddinge sjukhus om att dessa institutioner skall lämna viss sjuk- och tandvård åt enskilt inkvarterade flyktingar inom landstinget. Länsarbetsnämnden anordnar inte heller någon egen barnomsorg för enskilt inkvarterade flyktingar utan de hänvisas till den kommunala barnomsorgen.

Placering i arbete/utbildning

AMS ansvar för flyktingar, både inom förläggningsverksamheten och den enskilda inkvarteringen, kvarstår tills flyktingarnas försörjning kunnat ordnas på annat sätt. Direkt utplacering i arbete är i rådande arbetsmarknadsläge och med hänsyn till flyktingarnas utbildningsbakgrund ofta inte möjlig, varför AMS ansvar för det första omhändertagandet i de flesta fall avslutas i och med att flyktingen erbjuds en plats i arbetsmarknadsutbildning (AMU). Den tid flyktingar tagits om hand av AMS har i genomsnitt under de senaste åren varit 6-7 månader, både vad avser kvotflyktingar i förläggning och vad avser enskilt inresta flyktingar som fått enskild inkvartering.

I samband med utplacering i arbete eller utbildning erhåller flyktingen startbidrag. Det avser att täcka kostnaderna för uppehälle och bostad tills flyktingen erhåller sin första lön eller i förekommande fall sitt första utbildningsbidrag. Dessutom kan flyktingen få ett startlån – f. n. 14 000 kr. för en familj med ett barn – för anskaffande av nödvändig basutrustning.

husgeråd, linne m. m. När tillfredsställande bostad inte kan erhållas kan socialstyrelsen under vissa förutsättningar bevilja lån för anskaffning av bostadsrättslägenhet.

För flyktingar som p. g. a. hög ålder, handikapp eller annat skäl ej kan placeras i arbete eller utbildning sker s. k. socialplacering i någon kommun. Det innebär att flyktingen får sin försörjning tryggad genom socialbidrag. Socialplacering skall ske i samråd med socialstyrelsen och socialförvaltningen på inflyttningsorten. Startbidrag och startlån kan inte erhållas vid socialplacering.

I samband med att en flykting vid arbets-, utbildnings- eller socialplacering flyttar in i en kommun tar kommunen i princip över ansvaret på samma sätt som för andra kommuninvånare.

Ersättning till kommuner för bistånd till flyktingar m. fl.

Enligt förordningen (1979: 1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl. (ändrad senast 1981: 1233) har kommuner rätt till ersättning för vissa kostnader för bistånd till flyktingar och utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd. Ekonomiskt bistånd till flyktingar ersätts för det år beslut om uppehållstillstånd fattas samt de två efterföljande åren. Rätt till ersättning föreligger även för ekonomisk hjälp som har lämnats efter utgången av denna tid till flyktingar som inte kan försörja sig på grund av sjukdom eller handikapp, som förelåg vid ankomsten till Sverige eller annars har sin grund i utlännings situation som flykting.

För att täcka även andra kostnader innan socialtjänsten som kommunen kan ha haft för flyktingar utgår utöver ersättningen för ekonomisk hjälp en schablonersättning med 25 % av ersättningen för ekonomisk hjälp.

I fråga om utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd utgår ersättning för ekonomisk hjälp och viss vård.

Ersättning till kommuner kan också utgå för familjepedagogisk verksamhet för flyktingar.

*Underbilaga 2***Sammanfattning av förslagen i rapporten (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar****Statligt ansvar**

AGFA utgår i sin rapport från att flyktingpolitiken är ett statligt åtagande. Sverige har internationellt förbundit sig att låta utlänningar få en fristad här om de flytt undan politisk förföljelse, och utfäster sig att årligen överföra ett viss antal flyktingar till Sverige. Mot denna bakgrund har staten ett ansvar för det första omhändertagandet i Sverige för flyktingar som överförs hit eller som själva har tagit sig till Sverige. Samtidigt gäller att flyktingen i samband med bosättningen i en kommun blir en kommuninvånare, gentemot vilken kommunen i princip har alla de skyldigheter och det ansvar som gäller kommunens övriga invånare. Staten har emellertid påtagit sig ett ansvar för att alla flyktingar skall kunna få del av de särskilda insatser som ingår i flyktingomhändertagandet under den första tiden.

Frågan om huvudmannskapet för flyktingverksamheten

AGFA förordar att Statens invandrarverk (SIV) blir statlig huvudman för flyktingverksamheten och att SIV övertar arbetsmarknadsverkets uppgifter och resurser vad gäller överföring och omhändertagande av flyktingar. Vidare föreslår AGFA att socialstyrelsens ansvar för den familjepedagogiska verksamheten överförs till SIV, men att styrelsens övriga uppgifter vad gäller flyktingomhändertagande i princip bör bestå. Verksamheten med lån till flyktingar för inköp av bostadsrätter bör helt upphöra.

AGFA betonar att frågan om ett förändrat huvudmannskap för flyktingverksamheten inte kan bedömas isolerat från frågan om verksamhetens former och innehåll. SIV, som saknar en regional organisation, kan endast med svårighet ta över ansvaret för flyktingverksamheten i dess nuvarande form från arbetsmarknadsverket.

Ett lokalt omhändertagande

Man bör enligt AFGA:s förslag finna former för en bättre planering av flyktingomhändertagandet genom en kartläggning av bostäder och arbete i kommuner som kan komma ifråga. Överenskommelser bör träffas med berörda kommuner om omhändertagande i kommunal regi på ett tidigare stadium än vad som nu är fallet.

För kvotflyktingarnas del skulle ett sådant lokalt omhändertagande innebära att de efter i bästa fall bara ett par veckor på förläggning kommer ut i de kommuner som den statliga huvudmannen har träffat avtal med. På

förläggningen sker enbart grundläggande hälso- och sjukvård, grundläggande utrustning och viss information. Efter överföring till bosättningskommunen äger sedan svenskundervisningen rum, liksom även arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning. Förläggningvistelsen skulle därigenom alltså förkortas från nuvarande 3–6 månader till 2–4 veckor. Flyktingen skulle få en bostad i det normala bostadsbeståndet och komma i åtnjutande av den vanliga kommunala servicen.

För de spontaninvandrade flyktingarna skulle ett lokalt omhändertagande innebära att de fortsätter att vistas i den kommun som de vistas i som asylsökande. Länsarbetsnämndernas s. k. enskilda inkvartering föreslås således upphöra. Vidare föreslår AGFA att även asylsökande inbegrips i det lokala omhändertagandet. Detta skulle dock enligt AGFA inte innebära att de asylsökande får samma omhändertagande som flyktingar.

AGFA framhåller vidare att flyktingar så fort som möjligt bör erbjudas arbete och kunna varva svenskundervisning och arbete. Rätten till arbetsmarknadsutbildning borde kunna sparas så att utbildningen kan påbörjas vid ett senare tillfälle, även om flyktingen inte är arbetslös.

Avtalen med kommunerna

Det lokala omhändertagandet avses regleras genom avtal mellan stat och kommun. Ett ramavtal bör ingås mellan staten och Svenska kommunförbundet. Detta avtal skall innehålla av staten definierade krav på innehåll i omhändertagandet samt hur ersättningen ska beräknas till kommunerna. Ramavtalet skall reglera ersättningen för kommunens kostnader utöver dem som ersätts genom generella statsbidragssystem. Vidare skall enligt förslaget avtal ingås mellan SIV och den enskilda kommunen. Detta avtal skall med utgångspunkt i ramavtalet reglera det antal flyktingar och asylsökande som kommunen skall ta emot under en viss angiven tid och ersättning för de kostnader som är lokalt betingade eller beroende på flyktinggruppens särskilda behov.

Enligt förslaget bör det lokala omhändertagandet omfatta följande:

- bostad och uppehälle under det första omhändertagandet
- kurativt, psykologiskt och socialt stöd
- hälso- och sjukvård
- svenskundervisning (SFI)
- samhällsinformation
- skola för skolpliktiga barn
- barntillsyn under SFI eller GRUNDVUX-utbildning
- familjepedagogisk verksamhet
- fritids- och kulturaktiviteter.

En av utgångspunkterna i det lokala omhändertagandet bör vara att den kommunala kompetensen och de reguljära kommunala resurserna kan utnyttjas för omhändertagande av flyktingar. Omhändertagandet bör inte

greras i kommunens ordinarie verksamhet och bygga på lokala förhållanden. Oavsett hur utformningen blir kommer berörda kommuner enligt arbetsgruppen att behöva förstärkning vad gäller bl.a. socialförvaltning, skolförvaltning samt fritids- och kulturverksamhet. Även beträffande arbetsmarknadsservice är det väsentligt att tillräckliga resurser skapas på berörda orter för förmedling, yrkesvägledning, utbildning m. m. Ansvaret för dessa frågor bör ligga kvar hos arbetsmarknadsverket även sedan ansvaret för flyktingarnas omhändertagande förts över till SIV och kommunerna.

Det föreslagna systemet med lokalt omhändertagande skulle enligt AGFA innebära att de nuvarande permanenta och de tillfälliga förläggningarna i sina nuvarande former bör ersättas av mottagningsförläggningar för korta vistelser. Den fasta förläggningskapaciteten kan därigenom minskas.

Genomförande och kostnader

Ett genomförande av fullt utbyggt lokalt omhändertagande föreslås ske successivt i takt med att överenskommelser med kommuner om lokalt omhändertagande ingås. Staten och kommunförbundet borde snarast inleda överläggningar om ett lokalt omhändertagande. SIV bör från början ta över ansvaret för flyktingförläggningarna från AMS. Därmed bör även tolfte huvudtitelns förslagsanslag D2 "Åtgärder för flyktingar" föras över till SIV. Samtidigt bör länsarbetsnämndernas verksamhet med enskild inkvartering upphöra och ansvaret för familjepedagogverksamheten föras över från socialstyrelsen till SIV.

SIV bör tillföras 18 tjänster och de fasta förläggningarna förstärkas med någon tjänst för kamerala och personaladministrativa tjänster. En överföring av huvudmannskapet från AMS till SIV skulle beröra ca 500 fast och tillfälligt anställda inom arbetsmarknadsverket. Tjänsterna vid förläggningarna skulle med undantag för vissa arbetsförmedlartjänster föras över till SIV.

Enligt AGFA skulle den totala kostnaden med ett lokalt omhändertagande på en nivå med 1250 kvotflyktingar och 3000 spontanflyktingar uppgå till 129 milj. kr. per budgetår att jämföra med de senaste årens budgetutfall om ca 170 milj. kr. per budgetår. Häri ingår viss kommunal verksamhet för asylsökande som inte blir flyktingar. Om man jämför denna kostnad med de korrigerade nulägeskostnaderna skulle skillnaden i kostnader uppgå till ca 18 milj. kr. per budgetår. Förslagen skulle således enligt AGFA:s bedömning rymmas inom den ekonomiska ramen och även innebära en viss besparing för staten.

Sammanställning av remissyttranden över rapporten (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar

1 Allmänt

Arbetsgruppens rapport har i remissbehandlingen fått ett i stort sett positivt mottagande vad gäller förslagen om den allmänna inriktningen av samhällets åtgärder för flyktingar och förslaget om att statens invandrarverk (SIV) bör bli ny huvudman för flyktinverksamheten. Vissa instanser hyser dock farhågor för att arbetsplaceringen av flyktingar skall försvåras, särskilt i ett utsatt arbetsmarknadsläge, om ansvaret för flyktingverksamheten flyttas från arbetsmarknadsverket.

Den av arbetsgruppen skisserade modellen för ett lokalt omhändertagande av flyktingar har också vad gäller dess allmänna inriktning och innehåll mottagits i huvudsak positivt. Många instanser anser dock att modellen inte är tillräckligt utredd, vare sig vad gäller de ekonomiska konsekvenserna för stat och kommun eller det praktiska genomförandet. Från kommunernas sida är inställningen till det föreslagna avtalssystemet positiv under förutsättning att kommunerna får full kostnadstäckning för sina insatser för flyktingar och att ersättningen ges i så schabloniserad form som möjligt.

Förslaget om ökade insatser för att främja en mera jämn fördelning av asylsökande och flyktingar över landet har välkomnats av remissinstanserna. Ett stort antal instanser har emellertid ställt sig frågande till hur en sådan styrning skall kunna genomföras i praktiken.

Till de förslag i arbetsgruppens rapport som ifrågasatts eller kritiserats av en del remissinstanser hör förslaget att asylsökande bör omfattas av det lokala omhändertagande som regleras i avtalen med kommunerna. Dessa instanser anser att det i stället är viktigare att koncentrera insatserna till att förkorta väntetiderna i utlänningsärenden. Ett annat av arbetsgruppens förslag som har ifrågasatts är att vistelsetiden vid de fasta flyktingförläggningarna inte bör omfatta mer än 2–4 veckor.

2 Ny statlig huvudman

Förslaget att SIV bör få ett samlat statligt ansvar för flyktingfrågorna genom att bli huvudman för flyktingverksamheten har mötts av en positiv remissopinion. Principen om SIV som huvudman tillstyrks sålunda av bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), SIV, rikspolisstyrelsen (RPS), civilförsvarsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), samtliga länsstyrelser som har yttrat sig i frågorna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska kommunför-

bundet och den helt övervägande delen av de kommuner som har yttrat sig i frågan. Socialstyrelsen och Eskilstuna kommun avstyrker förslaget, och hävdar att det kräver fortsatt utredning. Vissa remissinstanser bl. a. SIV, LO, Södertälje, Stockholm, Botkyrka och Karlskoga kommuner samt Svenska kommunförbundet, har uttryckt farhågor för att arbetsplaceringen av flyktingar därmed kan försvåras särskilt i ett utsatt arbetsmarknads-läge.

En del instanser, bl. a. socialstyrelsen, Frikykorådet, Rädda barnen och Svenska Röda korset har påtalat den konflikt som kan uppstå genom att SIV har ansvaret för såväl tillståndsprovningen av flyktingar som flyktingverksamheten.

Flera remissinstanser, bl. a. socialstyrelsen, SIV, Svenska kommunförbundet och RRV vill fästa uppmärksamheten på att alla statliga myndigheter har sitt ansvarsområde för flyktingarna och att detta ansvar inte får rubbas.

SIV menar att det är naturligt att den myndighet som har det samordnande ansvaret för flyktingpolitiken även bör ha det administrativa ansvaret. Verket bedömer dock att ansvaret för den nya formen av omhändertagande kan handhas av SIV endast under förutsättning att tillräckliga resurser ställs till förfogande. SIV räknar med att verket måste tilldelas 22,5 tjänster för att ta över flyktingverksamheten. Verket anser det omöjligt att ta över verksamheten i sin nuvarande form och särskilt då den enskilda inkvarteringen eftersom verket saknar regional organisation.

AMS tillstyrker att huvudmannskapet förs över till SIV och framhåller vidare i sitt yttrande att ansvaret för de arbetsföra flyktingarna även i fortsättningen åvilar AMS när det gäller utbildning och arbete. AMS anser det angeläget att man på ett tidigt stadium tillsätter en organisationskommitté för genomförande av arbetsgruppens förslag, en synpunkt som delas av många andra remissinstanser, bl. a. TCO och LO. Enligt AMS bör de anställda vid såväl de fasta som de tillfälliga förläggningarna erbjudas anställning hos den nye huvudmannen fr. o. m. den 1 juli 1983. Sedan de fasta förläggningarna förts över återstår 60 tjänster som åvilar AMS efter ansvarsuppdelningen. Lönedel motsvarande 60 tjänster måste därför avdelas för AMS återstående uppgifter inom flyktingverksamheten.

Socialstyrelsen hävdar att frågan om huvudmannskapet inte är ordentligt utredd och avstyrker förslaget i avvaktan på ytterligare utredning. Bl. a. pekar styrelsen på prop. 1968:142 och prop 1975:26 av vilka det framgår att åtgärder för invandrare i princip skall vidtas av respektive fackmyndighet på området. Förslaget om lokalt omhändertagande borde ha prövats utifrån dessa propositioner. I stället har betänkandet givit SIV en roll som det knappast har enligt dess instruktion 3§, nämligen ett övergripande ansvar på myndighetsnivå för flyktingfrågor i Sverige. Socialstyrelsen framhåller vidare att det inte torde vara möjligt att utan lagändring ge en central myndighet en tillsynsuppgift över verksamhet som faller

inom andra fackmyndigheters kompetens. Socialstyrelsen har enligt gällande lag tillsyn över socialtjänstlagen och medicinallagstiftningen.

Svenska kommunförbundet menar också att SIV:s ansvar inte får inkräkta på andra myndigheters ansvar för flyktingfrågor inom det egna fackområdet. Verkets ansvar bör avse förläggningsverksamheten, upprättande av avtal med enskilda kommuner, information om flyktinggrupper och frågor i samband med själva mottagningen. Däremot bör inte enligt kommunförbundet SIV ansvara för de frågor som rör principer för och innehåll i socialtjänst, utbildning och andra fackområden.

Även invandrapolitiska kommittén (IPOK) tillstyrker att SIV i fortsättningen blir huvudman för flyktingverksamheten. Såväl länsstyrelsen i Malmöhus län som Malmö kommun framhåller att länsstyrelsernas roll i flyktingomhändertagandet borde diskuteras. Länsstyrelsen påtalar även behovet av samarbete mellan regeringskansliet och länsstyrelsen vid större spontan flyktinginvandring.

Från flera håll påtalas att det är väsentligt att SIV får tillräckliga resurser för att klara huvudmannskapet. Viss oro uttrycks även för att AMS inte får tillräckliga resurser för placering av flyktingar i utbildning och arbete bl. a. från Oxelösunds, Södertälje och Göteborgs kommun.

3 Nya former för flyktingomhändertagandet

De flesta remissinstanser ansluter sig till förslaget om ett lokalt omhändertagande, bl. a. SIV, AMS, IPOK och Kommunförbundet. Några anser dock, bl. a. RRV och RPS, att det föreslagna systemet med ett lokalt omhändertagande har vissa brister, bl. a. möjligheten till styrning av flyktingarna till flera kommuner, att asylsökande inbegrips, hur avtalen med kommuner skall läggas upp, den ekonomiska ersättningen m. m.

AMS påtalar att flyktingarna under senare år kommit att vistas i förläggning allt längre tid. AMS ser därför positivt på förslaget att kommunerna skall ta hand om flyktingarna och påpekar i sitt yttrande att styrelsen i skrivelse till regeringen anhållit om bemyndigande för att tillämpa ett med lokalt omhändertagande snarlikt förfarande som en engångsföreteelse i vissa kommuner.

Möjligheterna att låta kommunerna ta hand om flyktingar bör enligt AMS införas successivt. Ett motiv härför är att det kan bli svårt att i tillräcklig omfattning finna kommuner som har såväl bostad som arbetsmarknad. Först sedan man fått erfarenhet av hur ett sådant arrangemang fungerar i praktiken bör en omstrukturering av flyktingförläggningarna övervägas.

SIV framhåller att den nya formen av omhändertagande av flyktingar kräver i ett uppbyggnadsskede kraftfulla insatser för att få tillstånd avtalen. Den nya formen av förläggningsverksamhet får genomföras i den takt som ett lokalt omhändertagande byggs ut. Det innebär att de förläggningar som verket tar över kommer att ha samma funktion som i dag.

RRV menar att SIV:s och kommunernas roller måste renodlas för att den lösning som föreslås med verket i en kravställande roll och kommunerna i en praktisk roll skall kunna genomföras. RRV är också skeptisk till att det går snabbt att bygga upp ett system för de spontant inresta flyktingarna. Enligt verkets bedömning är det inte bara fråga om en nyorganisation utan även en ambitionsförskjutning i nivån på omhändertagandet. Verket förordar att förändringen sker i två etapper för att kunna utvärdera resultaten av den första etappen innan beslut om ny etapp tas. I första etappen skulle ansvaret för förläggningarna föras över till SIV. Därefter skulle möjligheten att föra över ansvaret för de spontant hitresta kunna prövas.

RPS, som i och för sig inte motsätter sig att SIV tar över huvudmannaskapet, menar att verket utan större problem bör kunna ta över verksamheten vid de permanenta förläggningarna. Det är däremot tveksamt om SIV, i avsaknad av regional organisation, vid hastigt uppkommande behov av tillfälliga förläggningar kan tillgodose behovet på samma snabba och effektiva sätt som AMS har gjort. Enligt RPS bör ett lokalt omhändertagande av andra än kvotflyktingar bli föremål för ytterligare överväganden.

Bl. a. Eskilstuna, Örebro och Täby kommuner påtalar svårigheten för SIV att ta över ansvaret eftersom verket inte har en regional organisation. Eskilstuna kommun menar att försäkringskassorna kunde handlägga ekonomiska frågor för flyktingar och särskilt från verket utsänd personal övriga frågor.

Länsstyrelsen i Malmöhus län menar att det kan vara svårt att realisera förslaget om lokalt omhändertagande och föreslår att alternativa lösningar diskuteras. En sådan vore att SIV inrättade mindre förläggningar med SIV som huvudman och kommunen som ansvarig för verksamheten.

Täby kommun menar att det kan ta viss tid för en kommun att förbereda inför mottagandet av en större grupp flyktingar. Samtidigt måste enligt kommunen vissa insatser vara lättare att genomföra på förläggning.

De flesta remissinstanser, som har uttalat sig om en bättre planering av flyktingverksamheten, är positiva. Flera framhåller dock, som redan nämnts, svårigheten att finna instrument för en bättre fördelning mellan kommunerna av flyktingarna och menar att frågan om spridning inte belysts ordentligt, bl. a. RPS, Stockholm. Göteborgs, Uppsala och Södertälje kommuner samt Svenska Röda Korset. Frågor om vem som ska sköta fördelningen, när det ska ske och hur har, enligt flera remissinstanser, inte analyserats tillräckligt. SIV och Stockholms kommun menar att detta är en uppgift för polisen. Stockholms kommun föreslår även att ett utlokaliserat kontor från SIV kunde ha denna uppgift. RPS menar för sin del att det är en uppgift för socialförvaltningen.

RPS menar att kommunernas vilja att göra en insats för flyktingarna kan bli beroende av arbetsmarknads- och bostadspolitiska hänsyn, vilket i sin tur kan leda till att huvudmannen får svårt att träffa avtal, och därigenom åstadkomma en spridning. Inträffar den situationen torde förläggningsvis-

telsen komma att förlängas. RPS påtalar också att det övervägande antalet utlännningar som åberopar politiska skäl gör det först efter en tid efter inressan, varför det är svårt att veta hur en spridning skall komma till stånd.

Socialstyrelsen menar att den planering och framförhållning som arbetsgruppen talar om är möjlig att genomföra med nuvarande ordning av mottagande och omhändertagande av flyktingar. Fullt utbyggd har denna arbetsmetod använts av socialstyrelsen när det gäller de organiserat överförda zigenare som kom till Sverige i början av 1970-talet.

Bl. a. Kommunförbundet framhåller att det är väsentligt att det enbart träffas avtal med kommuner som har förutsättningar att erbjuda flyktingen arbete vilket i sin tur kan försvåra en spridning.

IPOK framhåller att det är angeläget att även andra kommuner är de som i dag tar emot flyktingar, kan erbjuda såväl lediga bostäder som möjlighet till arbete för att mottagandet skall bli bättre.

Stockholms kommun påpekar att en förutsättning för att kommunen skall kunna träffa avtal är att även andra kommuner träffar avtal. Kommunen påtalar att den har tagit emot så många spontanflyktingar att det inte kan vara aktuellt att skriva avtal om att ta emot kvotflyktingar.

Bl. a. Svenska Röda Korset menar att det kan bli svårt att styra flyktingarna till vissa kommuner eftersom de kan ha uttalade önskemål om att komma till annan kommun. LO påtalar att det kan finnas behov av andra styrinstrument om en kommun vägrar att ta emot flyktingar utan godtagbara skäl.

4 Förlägningsverksamheten och innehållet i flyktingomhändertagandet

Förslagen tillstyrks av de flesta instanser som behandlar frågorna. Flera remissinstanser har haft synpunkter på den nuvarande förlägningsverksamheten och bl. a. menat att den är för lång. En del remissinstanser har även gjort påpekanden om innehållet i denna nya omhändertagandeform speciellt när det gäller att inbegripa asylsökande.

Bl. a. kommunförbundet pekar på att långvarig vistelse på institution kan medföra passivisering. En snabb utflyttning i en kommun gör att kvotflyktingen kan leva under normala förhållanden och få klara sig på egen hand på ett annat sätt än i en traditionell förläggning. Från flera håll, bl. a. socialstyrelsen, LO, Hallstahammar och Uppsala kommuner, påtalas att en förlägningsvistelse på ett par veckor är för kort för att flyktingen ska hinna återhämta sig.

RRV delar arbetsgruppens uppfattning att en kort förlägningsvistelse inte främjar flyktingens integration men verket vill emellertid peka på att ambitionen att förkorta förlägningsvistelsen f. n. kan stöta på betydande svårigheter.

Länsarbetsnämnden i Kronobergs län förordar en förläggningstid på högst tre månader. Under denna tid skulle flyktingen ges möjlighet att

återhämta sig. En grundlig hälsoundersökning bör ske under denna tid jämte påbörjande av svenskundervisning. Nämnden kan inte finna att det framkommit skäl som talar emot bedömningen i utredningen "Sverige och flyktingarna" av att förläggningsvistelse är att föredra för merparten av flyktingarna. På förläggningen sker idag en mängd administrativa uppgifter som troligen är lättare att sköta när flyktingarna är samlade, påtalar nämnden.

Frikyrkorådet tror för sin del att permanenta förläggningsresurser kommer att krävas under lång tid framöver bl. a. som en beredskap inför eventuella större invandringar av asylsökande.

I Oxelösunds kommun finns sedan våren 1981 en tillfällig förläggning som i stort liknar ett lokalt omhändertagande. Erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten har varit mycket goda framhåller kommunen i sitt remissvar.

Hallstahammars kommun framhåller att en permanent förläggning i Hallstahammar med nuvarande organisation och med invandrarverket som huvudman skulle vara ett lämpligt komplement till förläggningar med snabba genomströmningstid enligt utredningens förslag. Den förläggning som i dag drivs i Hallstahammar har stora likheter med ett lokalt omhändertagande och skiljer sig från de övriga fasta förläggningarna genom att flyktingarna bor i egna lägenheter. Flera aktiviteter vid förläggningarna sker i dag i samverkan med kommunens förvaltningar. Karlskoga kommun som har erfarenhet av mottagande av en större grupp kvotflyktingar från en förläggning påpekar, att trots begränsad arbetsmarknad på orten gav närheten mellan flyktingarna och arbetsmarknaden stora fördelar när det gällde att placera flyktingen i arbete.

Såväl Röda Korset som socialstyrelsen reagerar mot ordet omhändertagande. Omhändertagande står för passivitet. Under hänvisning till 9 § i socialtjänstlagen att socialnämndens insatser skall göras tillsammans med den enskilde hade termen "mottagande i kommunen" varit riktig.

Flera remissinstanser tillstyrker att flyktingar ska kunna spara sin arbetsmarknadsutbildning. Bestämmelserna i arbetsmarknadskungörelsen bör ses över för att göra det möjligt för nykomna flyktingar att senare komma i fråga för utbildning även om de är utplacerade i arbete, framhåller såväl AMS som SIV.

Arbetsgruppens förslag att ta bort möjlighet till lån för inköp av bostadsrätt biträds inte av socialstyrelsen och Täby kommun. Styrelsen framhåller att denna möjlighet ofta är en förutsättning för att bostadsfrågan överhuvudtaget ska kunna lösas. Om den nuvarande låneverksamheten helt upphör eller går över till annan myndighet bör det undersökas om administrationen av de lån som getts fram till den 1 juli 1983 kan gå över till kammarkollegiet. Socialstyrelsen menar vidare att det nuvarande startbidraget bör kunna upphöra. Flyktingen är i de flesta fall berättigad till socialbidrag om det blir ett glapp emellan tiden för svenskundervisning och anställning.

Startlån till bohagsutrustning bör dock finnas kvar, menar socialstyrelsen. För startlån bör man finna andra former, men denna fråga bör närmare utredas menar SIV. Verket menar sig inte kunna ta på sig att administrera denna verksamhet. Denna bör ligga kvar på länsarbetsnämnderna.

Överlag tillstyrks förslaget att inbegripa de asylsökande i det lokala flyktingomhändertagandet. Ett stort antal synpunkter har emellertid framförts på bl. a. avgränsningen till andra väntare än asylsökande och ambitionsnivån för omhändertagandet. RPS avstyrker dock förslaget. Det förslag som föreligger beträffande asylsökande är enligt RPS inte tillräckligt underbyggt för att kunna tillstyrkas, i synnerhet som de praktiska lika litet som de sociala och ekonomiska konsekvenserna kan överblickas.

AMS bedömer att det i många fall kan bli svårt att fördela de asylsökande över landet, något som dock är en förutsättning för att avtal med kommunerna ska kunna träffas. Stockholms kommun menar att inbegripande av de asylsökande är en av förutsättningarna för att kommunen ska kunna diskutera lokalt omhändertagande.

Flera remissinstanser påtalar behovet av att få statens syn på omhändertagandet av asylsökande klarlagt. Utredningen har inte preciserat sig tillräckligt menar bl. a. socialstyrelsen och Stockholms kommun. Socialstyrelsen menar att med undantag för planering av arbete och utbildning finns det inte någon anledning att göra någon större åtskillnad mellan flyktingar och asylsökande. Asylsökande har enligt socialtjänstlagen samma rätt till bistånd som övriga som vistas i kommunen. Formen för bistånd måste dock anpassas till det förhållande att asylsökande inte fått uppehållstillstånd. Södertälje kommun menar att om prognosen för UAT redan från början kan bedömas som god måste anpassningsåtgärder kunna vidtas under väntetiden för att integreringsprocessen inte skall fördröjas.

Från flera håll påtalar behovet av att i första hand förkorta väntetiderna för att komma tillrätta med den s. k. väntarproblematiken. Detta är en väsentligare fråga menar många remissinstanser, än hur tillvaron skall gestalta sig under väntetiden.

Kommunförbundet framhåller i sitt yttrande att under de senaste åren har spontanflyktingarna varit avsevärt fler än kvotflyktingarna. Spontanflyktingarna har i hög grad bosatt sig i vissa kommuner. Det är därför behovet av planering är större för denna grupp. Ett villkor för att denna planering ska lyckas är att den påbörjas under spontanflyktingarnas tid som asylsökande. Ett ytterligare skäl att inbegripa asylsökande är att det i det praktiska arbetet är omöjligt att göra åtskillnad mellan dem som väntar på tillstånd och de som fått tillstånd framför allt inom två områden, skolan och socialtjänsten. Vissa insatser, t. ex. utrustning av bostäder, är självfallet delvis beroende av om frågan om tillstånd avgjorts menar förbundet.

SIV framhåller att det lokala omhändertagandet förutsätter att åtgärderna för asylsökande ombesörjes av samma kommunala organ som svarar för arbetet med flyktingar. Flertalet asylsökande får stanna, varför en sådan

ordning garanterar kontinuitet i handläggningen. Detta innebär emellertid inte att de asylsökande bör få samma omhändertagande som de som accepterats som flyktingar. RPS menar för sin del att det är märkligt att arbetsgruppen inte funnit det motiverat att diskutera för- och nackdelar med förläggningstvistelse för asylsökande. RPS menar att det finns stora fördelar med detta bl. a. ur rationaliserings- och effektivitetssynpunkt. Stockholm, Södertälje och Uppsala kommun menar likaså att det kan finnas skäl att låta asylsökande bo på förläggning.

SIV menar för sin del att bostadsfrågan för asylsökande inte får lösas genom mottagningsförläggningar under väntetiden. Möjligen kan någon form av kollektiv inkvartering bli nödvändig i avvaktan på att ett lokalt omhändertagande ordnas. Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller behovet av att i svåra fall hänvisa de asylsökande i en kommun till en förläggning på annan ort tills bostadsfrågan har lösts medan LO föreslår ett system med på förhand utvalda och lämpliga mottagningskommuner där den asylsökande anvisas bostad under väntetiden.

Uppsala kommun å sin sida menar att det kan finnas behov av lagstöd med innebörden att de asylsökande hänvisas till en viss kommun under hela väntetiden.

5 Kostnadsfördelning stat/kommun

Den allmänna uppfattningen bland remissinstanserna är att omhändertagande av flyktingar är ett statligt ansvar även i ekonomiskt avseende. Samtliga kommuner som har uttalat sig anser att en förutsättning för att det lokala omhändertagandet skall kunna genomföras är att full statlig kostnadstäckning ges. De flesta remissinstanser som har uttalat sig om utredningens förslag om avtal mellan stat och kommun är positiva till förslagen. Kommunförbundet menar att det är just genom avtalen som man dels kan åstadkomma en planering av bosättningen, dels kan ge kommunerna utrymme för planering av omhändertagandet.

Genom att ett ramavtal ingås ges statens möjlighet att åstadkomma ett någorlunda likvärdigt omhändertagande i de olika kommunerna, menar bl. a. SIV. Avtalen bör kunna omförhandlas efter viss tid menar bl. a. SIV, Kommunförbundet, Stockholms kommun och socialstyrelsen. Socialstyrelsen anser att det inte är realistiskt att göra en bedömning av insatserna i kommunen förrän flyktingen vistats där en viss tid. Landstingsförbundet och socialstyrelsen bör delta i förhandlingar om ramavtal när det gäller hälsofrågor framhåller bl. a. SIV.

RRV ställer sig tveksam till den roll som staten skulle få gentemot kommunernas intresseorganisation, Svenska kommunförbundet. Som skäl härför pekar RRV dels på att det är juridiskt omöjligt med ett ramavtal då det förutsätter att kommunförbundet får kommunernas mandat att sluta ett för kommunerna bindande avtal, dels på att förfarandet innebär risk för att

staten håller auktion med kommunerna om placering av flyktingarna, dels på att arbetsgruppens förslag ger vid handen att innehållet i omhändertagandet skall kunna variera från kommun till kommun; dels slutligen på att förslaget inte synes praktiskt genomförbart om man inte väljer vägen att från statens sida utse ett begränsat antal kommuner.

Socialstyrelsen betonar hur viktigt valet av kommun är med hänsyn till flyktinggruppernas behov. Man bör även enligt styrelsen kunna avtala om att ta emot en viss bestämd flyktinggrupp.

När det gäller ersättningen till kommunen bör den enligt flera remissinstanser ges med visst belopp per flykting. Socialstyrelsen menar att de olika alternativen som föreslagits av utredningen ej är tillräckligt utredda. Stockholms kommun menar att ersättningen måste ses tillsammans med den översyn av statsbidragen som gjorts inom socialdepartementet. Tidsaspekten är här väsentlig och har inte berörts tillräckligt av utredningen. Örebro kräver t. ex. ersättning av socialbidragskostnader i fem år.

De kommuner som uttalat sig om ersättningen till kommunerna kräver full kostnadstäckning för samtliga insatser som föreslås ingå i det lokala omhändertagandet. Därutöver bör kommunen få ersättning för den beredskap inom olika fält som måste hållas för att kunna ta emot ett antal flyktingar, menar Stockholms kommun och tillägger att även administrationen av omhändertagandet måste ersättas. Kommunförbundet menar att ersättning bör utgå för bostad och uppehälle, kostnader för socialtjänst, tolkservice, information, utbildning, sysselsättningsåtgärder, fritid, kultur och administration. Länsstyrelsen i Stockholms län anser det nödvändigt att tillsammans med frågan om ersättning för flyktingar även ta upp förhandlingar om ersättning för de merkostnader som de senaste årens invandring medfört i de invandrantäta kommunerna i Stockholms län, främst Botkyrka och Södertälje kommun. SIV understryker att ramavtalet måste innehålla krav på barnomsorg för alla flyktingbarn i förskoleåldern under den tid svenskundervisningen ges och att grundutbildning för vuxna flyktingar skall ingå i omhändertagandet, när behov föreligger.

Södertälje kommun menar att det kan finnas behov av att ge ansvarfördelningen mellan stat och kommun författningsstöd. Kommunen tillstyrker avtalsformen för kvotflyktingar men anser att staten bör ha det yttersta ansvaret för spontanflyktingar. Kommunen menar vidare att en särbehandling av flyktingar i kommunen kan vålla svårigheter när det gäller likabehandlingen av kommuninnevanorna.

6 Familjepedagogiskt arbete

Förslaget om att nuvarande form av statligt bidrag till familjepedagogisk verksamhet bör upphöra och medel föras över från socialstyrelsen till invandrarverket för att användas för personalinsatser inom ramen för de avtal som avses slutas, tillstyrks av flera remissinstanser som yttrat sig i

frågan, bl. a. Stockholms kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, SIV och kommunförbundet. Kommunförbundet framhåller att det är väsentligt att kommunen själv får avgöra vad bidraget ska användas till. De insatser som familjepedagogerna gör behövs under avsevärt längre tidsperiod än fram till utplacering i arbete eller utbildning, menar kommunförbundet.

Några remissinstanser menar att verksamheten ska ligga kvar på socialstyrelsen, nämligen socialstyrelsen själv, TCO, länsstyrelserna i Stockholms län och Malmöhus län samt riksförbundet för familjepedagogiskt arbete (RFFA). RRV menar att den familjepedagogiska verksamheten bör inordnas i kommunernas sociala verksamhet. Kommunen bör därför ha ansvaret för verksamheten.

Enligt socialstyrelsen är familjepedagogiskt arbete ett förebyggande socialt arbete, avgränsat i tiden och till sitt innehåll samt ett komplement till de insatser samhället i övrigt bjuder. Familjepedagogiskt arbete kan inte delas upp på andra tjänstemän. Familjepedagogerna bör därför höra till socialtjänsten och socialstyrelsen vara huvudman. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att familjepedagogiskt arbete bör ses som en del av social behandlingsmetodik.

RFFA menar att familjepedagogerna utför ett socialt arbete som under årens lopp utvecklade metoder som ligger i linje med socialtjänstens intentioner vad gäller det framtida sociala arbetet i allmänhet. Familjepedagogverksamheten får inte avskämmas organisatoriskt från den sociala sektorn. Medlen för familjepedagogiskt arbete bör även i fortsättningen specialdestineras just till denna verksamhet.

7 Kostnadsberäkning, genomförande

Från flera håll framhålls att de ekonomiska beräkningarna är svåröverskådliga, bl. a. från socialstyrelsen, RRV, statskontoret och IPOK.

IPOK menar att arbetsgruppen i ett avseende är alltför optimistisk i sin ekonomiska bedömning. Det gäller den tid man räknat med att en flykting skall vara på förläggning. Längre tid att återhämta sig behövs samt att det krävs en mycket hög beredskap för att kommunerna med kort varsel skall kunna ta emot flyktingar. RRV pekar på en rad punkter i de ekonomiska beräkningarna som kan ifrågasättas, bl. a. skillnaden i nivå på ekonomiska beräkningar för omhändertagandet per kvotflykting och spontanflykting. Det framgår inte om hänsyn tagits till statsbidrag för skola och barnomsorg. Nivån på beräkning av antalet arbetsförmedlare ifrågasättes. Förläggningskostnaderna förefaller överskattade enligt RRV.

Socialstyrelsen framhåller att kostnader för personalutbildningen inte har redovisats. Arbetsgruppen har inte heller tagit upp statens kostnadsansvar för hälso- och sjukvård. Hälsokontroll för asylsökande är t. ex. inte redovisat. Styrelsen framhåller att stora kostnader i dag faller på AMS

sjuk- och hälsovård både för kvot- och spontanflyktingar. Dessa utgifter har inte redovisats i förslaget.

Flera remissinstanser understryker vikten av att det lokala omhändertagandet genomförs successivt, så att kommunerna får tillräcklig tid för planering. Några instanser, bl. a. RRV, Göteborgs och Växjö kommun är skeptiska till den av utredningen utsatta tidpunkten för genomförandet, 1 juli 1983. Andra finner tidpunkten väl vald. RRV anser dessutom, som tidigare nämnts, att genomförandet bör ske i två etapper.

*Underbilaga 4***Utdrag ur SOU 1983: 29 Invandringspolitiken – Förslag (Kap. 14).****14 Väntarnas situation****14.1 Bakgrund**

En viktig del av flyktingpolitiken och av den rättssäkerhet som det invandringspolitiska systemet förutsätter ligger i de tillståndssökandes rätt att vistas här under den tid myndigheterna behöver för att ta slutlig ställning till om de skall få stanna i Sverige eller inte. I en undersökning som kommittén gjort och som avsåg ansökningarna under en – som vi bedömer representativ – månad, redovisad i bilaga 3 till bakgrundsbetänkandet, fick drygt 70 % av de sökande som åberopat politiska skäl stanna i landet. Mer än två tredjedelar av dessa fick en fristad som flykting eller på grund av flyktingliknande skäl och blev delaktiga av flyktingförmånerna. Övriga fick stanna på grund av andra politisk–humanitära skäl eller på grund av "snabb anknytning". Undersökningen gällde ansökningar som gjordes innan krav på UT före inresan infördes för sökande som inte åberopar politiska skäl. De som fick sina politiska skäl underkända men fick stanna på grund av "snabb anknytning" skulle därför inte ha fått stanna om det hade gällt förhållandena i dag. Andelen avslag ökar härigenom något. Med de förslag vi har lagt fram i kapitel 7 blir även de som får stanna på grund av icke flyktingliknande politisk–humanitära skäl delaktiga av flyktingförmånerna. Sammanfattningsvis bedömer vi att, med de förslag vi har lagt fram, inemot 70 % av de asylsökande normalt kan antas komma att få en fristad och att samtliga dessa blir delaktiga av flyktingförmånerna.

Att väntetiderna blir så korta som möjligt är av väsentlig betydelse både för de människor det gäller och för samhället. För individen är väntetiden – ovissheten om framtiden och avsaknaden av en möjlighet att meningsfullt planera för den, i kombination med den relativa sysslolöshet som blir följden av att väntaren inte tillåts arbeta i Sverige – alltid pressande. Av naturliga skäl gäller detta särskilt familjer med barn.

För samhället innebär väntetiderna avsevärda kostnader. Utgiften för staten för väntare var under år 1980 ca 70 miljoner i ersättning till kommunerna för utgiven ekonomisk hjälp. Reglerna har redovisats i kapitel 13 i bakgrundsbetänkandet och vi återkommer till frågan i avsnitt 14.3.4.

Från principiell synpunkt är det emellertid viktigt att slå fast att de väntare som behöver det har rätt till hjälp och stöd från samhället under väntetiden.

Kommittén har, som vi tidigare nämnt i olika sammanhang, enligt sina direktiv i uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt problemet med långa handläggningstider i utlänningsärenden. I kapitel 12 har vi presente-

rat överväganden och förslag som om de genomförs bör leda till betydligt kortare handläggningstider och till att färre personer som åberopar icke-politiska skäl får vänta här på prövningen av sitt ärende.

I bakgrundsutskottets kapitel 13 har vi behandlat väntarnas situation. Vi har gjort en genomgång av väntarnas rättigheter inom olika samhällsområden och bl. a. beskrivit deras bostadssituation och spridning i landet. Slutligen har vi tagit upp frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller åtgärder för väntare.

Förslag om överföring av huvudmannaskapet för hela flyktingverksamheten från AMS till SIV bereds för närvarande inom regeringskansliet. SIV har nu ansvaret för uttagningen och AMS och länsarbetsnämnderna för överföring och "omhändertagande" (den term som används i budgetpropositioner) av flyktingar. Beredningen sker på grundval av den s. k. AGFA-gruppens betänkande (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar. Enligt förslaget skall det praktiska ansvaret för flyktingarna föras över till kommunerna. SIV skall enligt förslaget träffa avtal med lämpliga kommuner om att de skall ta emot inte bara överförda flyktingar utan också väntare. AGFA:s förslag om samordning av samhällets åtgärder för väntare med åtgärder för omhändertagande av flyktingar bör beredas mot bakgrund av våra överväganden och förslag i det följande.

Väntetidens längd generellt sett bör tillmätas betydelse vid bedömningen av behovet av samhällsåtgärder såväl under själva väntetiden som under tiden därefter. Vi har i kapitel 12 konstaterat att ett rimligt mål för handläggningstiderna med nu gällande instansordning bör vara att de allra flesta ärenden skall klaras av inom totalt sex månader och att maximitiden för ärenden som efter besvär prövas av regeringen bör vara ett år. Den ideala sammanvägda genomsnittstiden för invandringsärenden bör enligt våra förslag bli ca fyra månader, med utgångspunkt från i genomsnitt tre månader sammanlagt hos polisen och SIV och i genomsnitt ytterligare tre månader i ärenden där regeringen beslutar. Beträffande väntetidens längd kan också noteras att de längsta väntetiderna normalt gäller sökande som efter avslag fört ärendet vidare till regeringen. Det finns inte anledning att räkna med att dessa får tillstånd att stanna i Sverige i samma utsträckning som gäller för väntarkollektivet i dess helhet.

14.2 Hittillsvarande utveckling

Innan vi redovisar våra principiella överväganden vill vi lämna en kortfattad redogörelse och översiktlig beskrivning av utvecklingen under senare år och av vilka problem den har fört med sig.

Mer än hälften av alla flyktingar som tas emot i Sverige under ett år har kommit hit på egen hand, vänt sig till polisen och sökt tillstånd under åberopande av politiska och/eller politisk-humanitära skäl av något slag. Denna invandring är alltså till en början inte, såsom överföringen av

flyktingar inom ramen för flyktingkvoten, planerad eller organiserad. Eftersom många har anhöriga i Sverige eller eljest kontakt med landsmän här redan före ankomsten, får regioner och kommuner med många invandrare automatiskt ta emot fler tillståndssökande än andra kommuner. Spontaninvandringen har härigenom kommit att inriktas på vissa, från invandrings-synpunkt "attraktiva" kommuner, huvudsakligen i Stockholmsregionen (inklusive Uppsala) och i Skåne. Man har där fått ta emot en stor mängd tillståndssökande utan att kunna planera för de särskilda åtgärder som behövs och utan att kunna falla tillbaka på någon enhetlig syn på hur samhället bör hjälpa till och – enligt kommunernas egen uppfattning – utan att få tillräcklig ersättning från staten för de insatser som görs. Kommunernas praxis i fråga om bistånd enligt socialtjänstlagen till väntare är skiftande och ofta oklar. Flera kommuner har i olika sammanhang ställt krav på ett ökat statligt ansvarstagande såväl i fråga om geografisk spridning av spontaninvandringen som för kostnaderna för hjälp under väntetiden.

Som vi konstaterat är väntarna alltså mycket ojämnt fördelade över landet med koncentrationer av väntare i vissa kommuner som – i varje fall tidvis – fått svårigheter att klara mottagandet. Oklarheten om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har ytterligare accentuerats i situationer med oväntat stor tillströmning av tillståndssökande under kort tid.

När vi ser det från väntarnas utgångspunkt har som redan framgått det stora problemet varit de under vissa tider i många fall extremt långa handläggningstiderna. Den frågan har vi ingående belyst i kapitel 12 i bakgrundsberäkningen. Att leva i ovisshet om framtiden utan möjlighet till annat än mera terapeutiska sysselsättningar är naturligtvis synnerligen pressande och ibland t. o. m. nedbrytande. Särskilt besvärlig har situationen varit för barnfamiljer och allra helst när det slutliga beskedet blivit utvisning efter ett par års väntan när barnen gått sin fjärde eller femte termin i skolan. (Jfr. kapitel 13 angående en helhetssyn på "barnärenden"). En del asylsökande har vidare till följd av sina upplevelser varit i ett dåligt psykiskt tillstånd redan vid ankomsten hit och haft svårt att få adekvat hjälp.

14.3 Överväganden och förslag

14.3.1 Principiella utgångspunkter

Vi tar i det följande upp tre huvudfrågor: mottagningen av väntare, åtgärder för väntare och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Vi vill här först redovisa de principiella överväganden som varit vägledande för de förslag vi lägger fram.

Som vi redovisat i kapitel 3 har genomförandet av invandrar- och minoritetspolitiken traditionellt ansetts vara en gemensam uppgift för stat och kommun, medan regleringen av invandringen, invandringspolitiken, be-

traktats som en statlig angelägenhet. Som vi också redan anfört finns det ingen anledning att förändra denna grundsyn. Det är alltså statsmakternas uppgift att reglera och organisera tillståndsprövningen och att förse berörda myndigheter med de resurser som behövs. Med stöd av denna princip bör det också vara staten som tar ett övergripande ansvar för samhällsservice åt "väntarna" under den tid som tillståndsprövningen sker. Detta bör bl. a. innebära att staten i princip tar hela ansvaret för kostnaderna och att ledningsansvaret på central statlig nivå blir klart markerat. Den myndighet som får ansvaret för flyktinghjälp i Sverige, vilket enligt AGFA-utredningens förslag är SIV, bör få ansvaret också för väntarna. Eftersom SIV också har huvudansvaret för tillståndsprövningen anser vi att denna ordning är särskilt ändamålsenlig.

Det är angeläget att flera kommuner än nu tar emot tillståndssökande. Den ojämna fördelningen med starka koncentrationer av ett stort antal nationaliteter i ett fåtal kommuner – där bostads- och arbetsmarknadssituationen redan är besvärlig – återverkar på kommunernas möjligheter att ställa upp med den service som behövs både under väntetiden och under tiden därefter i de fall de tillståndssökande får stanna i landet. Med ett ökat engagemang från flera kommuner i de regioner där det finns möjligheter att på sikt få arbete bör möjligheterna att uppnå de invandrarpolitiska målen förbättras. Vi vill samtidigt understryka vikten av att flyktingar inte hamnar i kommuner där det inte finns landsmän som kan vara till stöd särskilt under den första tiden i landet. Att ta emot väntare – och självfallet också flyktingar – är slutligen inte bara en fråga om åtgärder och kostnadsansvar. Det gäller i hög grad också attityder, vilja och personligt engagemang hos såväl politiska beslutsfattare som tjänstemän och hos kommunmedborgare i övrigt.

Utformningen och omfattningen av de åtgärder, som samhället vidtar till förmån för väntare, måste som vi tidigare anfört sättas i relation till handläggningstidernas längd generellt. Med korta handläggningstider blir behoven av samhällsåtgärder under väntetiden inte så stora. Ett problem vi nämnt tidigare är att väntare inte får arbeta under väntetiden. Att tillåta arbete skulle emellertid innebära att den reglerade invandringens principer sattes ur spel. Dessutom skulle det strida mot den allmänna arbetsmarknadspolitik i landet. Vi vill som vår mening framhålla att inte heller åtgärder, som kan betecknas som direkt arbetsförberedande, bör vidtas för tillståndssökande under den tid deras rätt att stanna i landet inte är klarlagd. Allmän orientering om förhållandena här bör ges och aktiviteter för hela familjen ordnas. Detta tar vi upp i avsnitt 14.3.3.2.

14.3.2 Mottagning av asylsökande och andra som söker tillstånd för bostättning efter inresan

14.3.2.1 Allmänt

I dag är det praktiska omhändertagandet av väntare en rent kommunal

angelägenhet som en följd av socialtjänstlagens bestämmelser om att kommunen har ansvar enligt lagen för var och en som vistas där. Lagen fastslår en väntares principiella rätt till bistånd, men lämnar ett visst spelrum i fråga om på vilket sätt sådant bistånd kan ges. Ekonomiskt tar staten ansvar för de direkta kostnader som kommunerna har för ekonomisk hjälp (socialbidrag) till väntare, men inte för andra åtgärder som kommunen eventuellt anser sig behöva vidta eller för de kostnader kommunen har för att administrera stödet till väntare. Denna syn återspeglas i den proposition (1979/80: 38) om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl. som omnämns i bakgrundsbetänkandet. Vi återkommer till frågan om det ekonomiska ansvaret.

14.3.2.2 Statligt ansvar för att väntare erbjuds bostäder

Frågan om ett statligt eller kommunalt huvudmannaskap för hjälp till och åtgärder för tillståndssökande ställs på sin spets när man söker lösningar på bostadsproblemen. Från kommunalt håll krävs emellanåt ett totalt statligt ansvarstagande, inte bara ekonomiskt utan också praktiskt, t. ex. genom bemyndigande för den statliga flyktinghuvudmannen AMS att i mottagningsförläggningar ta emot också väntare. Sådant bemyndigande har getts vid två tillfällen: dels i samband med tillströmningen i mitten av 1970-talet av assyrier och syrianer till främst Södertälje, dels i slutet av år 1982 som en följd av en ökande tillströmning av asylsökande via Arlanda flygplats.

En annan väg har varit att – med bibehållet kommunalt praktiskt ansvar – söka ordna tillfälliga eller mer varaktiga bostäder, som är mindre kostnadskrävande för samhället. Särskilt statligt stöd har i detta syfte utgått till Stockholms och Sigtuna kommuner. Det är enligt vår mening inte rimligt att t. ex. Sigtuna kommun skall behöva bära en så stor del av ansvaret för mottagande av tillståndssökande som nu är fallet till följd av att Arlanda flygplats ligger inom kommunen. Likartade problem kan uppstå i andra delar av landet.

Vår slutsats är att samhället bör få möjlighet att i ett tidigt skede påverka var den sökande kommer att tillbringa väntetiden. Detta bör ske inom ramen för de avtal om mottagande av flyktingar som staten enligt AGFA-förslaget bör träffa med kommunerna. Detta bör kunna ske genom att en ordning skapas med statligt ansvar för att bostad erbjuds väntare i de fall den sökande inte har ordnat bostadsfrågan själv, t. ex. hos någon anförvant.

Det är viktigt att ett system med statligt ansvar för att bostad erbjuds väntare kan bygga på att en statlig myndighet som huvudman – enligt vårt förslag alltså SIV – kan hålla en överblick över på vilka orter i landet som sökande lämpligen bör erbjudas bostad under väntetiden. Styrande bör naturligtvis vara dels tillgången på lämpliga bostäder, dels möjligheterna för den sökande att, om han får stanna i landet, få ett bra mottagande och

så småningom utbildning och arbete på eller nära orten. Om nära anhöriga finns i Sverige bör detta självfallet inverka på valet av vistelsekommun. SIV bör i enlighet med AGFA-förslaget träffa avtal med kommuner om att bostäder skall ställas till förfogande för väntare. Detta bör ske inom ramen för de avtal om mottagande av flyktingar som staten enligt AGFA-förslaget bör träffa med kommunerna.

En rutin bör, enligt vår mening, utarbetas för hur berörda statliga och kommunala myndigheter bör förfara i samband med att en utlänning, som har rätt att här i landet avvakta den slutliga prövningen, kommer hit och söker tillstånd. Denna rutin bör innebära att den som inte har sin bostadsfråga löst får ett erbjudande om bostad under väntetiden enligt de principer som vi angett ovan. Den som kan visa att han har någonstans att bo under väntetiden bör kunna bo där i avvaktan på besked i tillståndsfrågan.

Det praktiska förfarandet bör kunna vara att polismyndigheterna vid Arlanda och andra stora inreseställen samt de sociala myndigheterna i stora "väntarkommuner" har aktuella uppgifter om vilka kommuner som enligt överenskommelse med SIV kan ta emot olika nationaliteter av väntare och att man på grundval av sådana uppgifter erbjuder väntaren bostad i en lämplig kommun. Man bör sedan kontakta respektive kommun för att se till att sökanden blir mottagen där. SIV bör också underrättas om var väntaren erbjuds bostad. Om en väntare som inte har någon anhörig i landet själv vänder sig till en annan kommun än någon av de stora väntarkommunerna för att få bostad och sådan inte kan erbjudas på orten, bör kommunen vända sig till SIV för att få besked om var bostad kan erbjudas.

De kommuner som efter överenskommelse med SIV tar emot utlänningar under väntetiden måste förutom bostad också svara för att den tillståndssökande får det bistånd i övrigt som han har rätt till enligt socialtjänstlagen och blir föremål för de övriga kommunala åtgärder som bör vidtas för väntare. Vilka sådana åtgärder som bör komma i fråga och statens kostnadsansvar behandlas nedan i avsnitt 14.3.3 respektive 14.3.4.

När utlänningar har erbjudits bostad genom det system som vi här skisserat, bör enligt vår mening andra kommuner än den där bostad erbjudits kunna begränsa sina insatser enligt socialtjänstlagen till att avse tillfällig inkvartering och annan akut hjälp samt kostnaderna för resa till ort där bostad erbjudits. Den tillståndssökandes behov av bistånd i övrigt enligt socialtjänstlagen bör genom det föreslagna systemet kunna anses bli tillgodosedda genom det erbjudande om bostad och övrig service i en kommun som har lämnats.

När tillståndssökande själv har ordnat bostad men av olika skäl inte längre kan bo kvar, bör i princip också bostad kunna erbjudas genom det föreslagna systemet, och om det blir i en annan kommun bör den kommun där den sökande vistas kunna begränsa sina insatser enligt socialtjänstlagen med hänvisning till att behoven kan tillgodoses på annat sätt. I vissa fall bör bostad inte ordnas på annan ort än i vistelsekommunen, t. ex. om barn börjat skolan eller om väntaren har nära anhöriga där.

Enligt vår mening ligger det i sakens natur att tillståndssökande inte bör erbjudas en bostad med eget kontrakt för vistelsen i Serige under väntetiden. Det är ju inte här fråga om bosättning i egentlig mening. I stället bör någon form av genomgångslägenheter användas. Åtminstone för ensamstående sökande kan man tänka sig bostadshotell, kommunala bostadsförläggningar eller andra mera provisoriska bostadsformer av viss minimikvalitet. En strävan bör dock vara att de sökande så långt som möjligt kan bo i samma bostad under hela väntetiden. Ett enligt vår mening rimligt alternativ som på vissa håll tillämpas för barnfamiljer är ett system med en rullande kvot av genomgångslägenheter. Under väntetiden har kommunen kontrakt, som får tas över av familjen om tillstånd beviljas.

Kommunernas möjligheter att vid onormal tillströmning kunna förse väntarna med lämpliga bostäder kan behöva kompletteras med anordningar som staten direkt svarar för. Såsom en möjlig reserv för inkvartering av tillståndssökande under en begränsad tid bör därför övervägas att inrätta någon form av statliga mottagningsförläggningar, i första hand för asylsökande som kommer via Arlandas flygplats utan att ha bostad ordnad eller någonstans att ta vägen. Förläggningen behöver inte ligga nära Arlanda geografiskt. En sådan lösning med kompletterande reservbostäder i statlig regi behöver inte nödvändigtvis kräva att en statlig organisation byggs upp för ändamålet. Ett alternativ kan vara att staten genom avtal anförtror driften åt den berörda kommunen. Frågan bör beaktas i samband med den fortsatta beredningen av de tidigare nämnda förslagen om utformningen av flyktingverksamheten. Om AGFA-utredningens förslag, att kommunerna tar över det praktiska ansvaret för flyktingverksamheten, läggs till grund för förslag till riksdagen, kommer behovet av fast förläggningskapacitet för flyktingar att minska. Det bör i detta sammanhang övervägas om någon del av den överskottskapacitet som kan uppstå i stället kan användas i det syfte som vi nu har angett.

Syftet med förslaget är att skapa bättre möjligheter att erbjuda service åt dem som väntar här och som sedermera får stanna i landet som flyktingar. Om man bättre än nu kan ta tillvara den kultur- och annan kompetens som finns i kommunerna rörande olika etniska och språkliga grupper och mera systematiskt bygga upp en sådan kompetens om den inte finns, bör det också ge bättre förutsättningar för en etnisk eller språklig grupp att hålla ihop. Om ett stort antal etniska grupper bosätter sig i en kommun minskar möjligheterna att ge fullgod service eftersom det måste ske på ett stort antal språk. Därmed minskar också förutsättningarna att nå de invandrarpolitiska målen.

14.3.2.3 Behovet av beredskap vid onormalt stor tillströmning

Vi har ovan framhållit att oklarhet uppstått beträffande ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter i situationer med onormalt stor tillströmning av spontaninresta under kort tid. Erfarenheterna under senare

år har enligt vår uppfattning visat att samhällets beredskap är bristfällig i lägen med en stark inströmning av tillståndssökande, men där situationen inte är sådan att den särskilda beredskap som planläggs inom länsstyrelsernas civilförsvarsenheter träder i funktion.

Mot denna bakgrund och som en följd av en starkare markering av statens ansvar för väntarna bör åtgärder vidtas för att få en bättre beredskap än nu. Detta bör kunna ske genom samarbete mellan kommuner, länsstyrelser och den myndighet – enligt vårt förslag SIV – som utses att vara statlig huvudman. De planer för liknande situationer som redan finns bör vidareutvecklas och möjligheterna till interkommunal samverkan i dessa frågor bör tas tillvara.

Formerna för en bättre beredskap bör övervägas närmare liksom frågorna om ansvarsfördelningen mellan berörda organ. Enligt vår mening bör den myndighet som får det samlade ansvaret för väntarfrågorna få i uppdrag att utreda dessa frågor i samråd med de andra myndigheter som berörs.

14.3.3 Åtgärder för väntare

14.3.3.1 Inledning

Som vi tidigare framhållit har det visat sig att samhällets syn på väntarnas rättsliga ställning inte är enhetlig. Kommunernas praxis i fråga om bistånd till väntare enligt socialtjänstlagen tycks variera. Från kommunalt håll har uttryckts tveksamhet i fråga om vilka väntare som från invandringpolitisk utgångspunkt bör ges stöd.

Från principiell synpunkt är det enligt vår mening klart att den som enligt utlänningslagen har rätt att här i landet vänta på beslut i sitt tillståndsärende också har rätt att få hjälp till sin försörjning om han saknar egna medel. Med våra förslag om en vidgad rätt för polisen att besluta och utan hinder av anförda besvär verkställa beslut i avlägsnandeärenden där inga politiska skäl åberopas, bör inte den situation uppkomma att någon som kommit hit som turist får socialbidrag enbart av den anledningen att han tre månader efter inresan anmäler sig hos polisen.

En utgångspunkt är självfallet att väntarna skall tas väl om hand under väntetiden. Principiella invändningar finns emellertid mot att när det gäller samhällets service i alla avseenden jämställa väntare med den som fått tillstånd att stanna i landet. Till grund härför ligger samma grundläggande synsätt som fått statsmakterna att avvisa förslag om att tillerkänna tillståndssökande en rätt att arbeta under väntetiden.

Vi har i bakgrundsbetänkandets avsnitt 13.1 beskrivit väntarnas rättsliga ställning när det gäller

- tillträde till utbildning,
- sociala välfärdsanordningar samt
- hälso- och sjukvård.

Nivån på och innehållet i samhällets åtgärdsprogram för väntare måste

dels utgå från den enskildes behov av stöd och hjälp, dels stämmas av med vad samhället sedan erbjuder dem som får stanna här.

Vid vår genomgång i det följande kommenterar vi inte särskilt självklara kommunala serviceuppgifter, t. ex. tolkservice och åtgärder för att administrera socialt bistånd till dem som väntar. Dessa frågor återkommer vi till längre fram, när vi behandlar ersättningsfrågan.

14.3.3.2 Tillträde till utbildning

Som framgått av vår redovisning i bakgrundsbetänkandet får personer som saknar tillstånd i Sverige inte delta i kommunal vuxenutbildning eller i grundutbildning för vuxna och inte heller i högskoleutbildning eller arbetsmarknadsutbildning. I praktiken gäller det också i fråga om tillträde till folkhögskoleutbildning, även om klara regler saknas, och till gymnasieskolan. Vi har med målet om kortare väntetider inte funnit skäl som talar för en ändring av dessa regler.

Vad som är av särskilt intresse att diskutera är tillträdet för barnen till grundskolan och möjligheterna för vuxna att delta i svenskundervisning.

Frågan om det lämpliga i att tillståndssökandes barn skrivs in i grundskolan har prövats tidigare. De överväganden som då gjordes gav till resultat att inskrivning i skolan borde tillåtas av hänsyn till barnets bästa. Enligt skolöverstyrelsens (SÖ) anvisningar åligger det emellertid skolförvaltningen i kommunen bl. a. att informera eleven och dennes vårdnadshavare om att deltagande i undervisning är att se som en temporär social åtgärd under väntetiden, som inte innebär något ställningstagande från samhällets sida till vederbörandes rätt att stanna här.

Vi anser att möjligheten till inskrivning i grundskolan (i synnerhet under pågående termin) kan ifrågasättas om handläggningstiderna i allmänhet blir så korta att det ter sig onaturligt att påbörja inskolning och vidta andra förberedande åtgärder för elever, som riskerar att utvisas ur landet mycket snart efter skolgångens början. Om de handläggningstider vi siktar till uppnås, bör frågan om en regeländring kunna övervägas på nytt.

Kommittén har berört möjligheten att direkt efter ankomsten hit anordna särskilda sammanhållna studieaktiviteter för väntarfamiljerna. De samsättningar som i dag kan komma i fråga är olika för olika familjemedlemmar, bl. a. beroende på ålder. Förskolebarn kan kanske tas emot i förskolan, äldre barn i grundskolan och föräldrarna i studieförbunden. En sammanhållen för familjesituationen anpassad studieform, där samtliga familjemedlemmar kan delta tillsammans, med t. ex. orientering i den nya miljön eller andra studieaktiviteter, kan kanske motverka den ofta splittade situation som nu råder. Särskilt viktigt är det naturligtvis att överväga sådana sammanhållna aktiviteter för familjer som upplevt omskakande händelser i samband med att de lämnat sitt hemland. Dessa frågor bör enligt vår mening övervägas ytterligare.

För deltagande i allmänna studiecirklar enligt folkbildningsförordningen

finns inga krav på uppehållstillstånd för tillträde. Däremot gäller för deltagande i studiecirkel i svenska för invandrare (sfi) att deltagare skall ha uppehållstillstånd, såvida särskilda skäl inte föranleder annat.

Enligt den praxis som tillämpas av SÖ får utländska medborgare som sökt uppehållstillstånd för bosättning delta i sfi i avvaktan på besked om tillstånd beviljas eller ej. Enligt studieförbunden har sfi kommit att få en viktig social funktion, särskilt när väntetiderna är långa.

Frågan om den framtida utformningen av sfi bereds för närvarande inom regeringskansliet på grundval av SFI-kommitténs betänkande (SOU 1981: 86). Vi utgår från att frågan om väntarnas ställning bedöms i samband därmed och vill här föra fram följande synpunkter.

Vi anser att det bör göras en klar skillnad mellan den speciella svenskutbildning för invandrare som kallas sfi och studier och annan verksamhet som väntare ges möjlighet att delta i. Enligt vår mening bör sfi – med de nuvarande undervisningsformerna och med de former som kan komma att gälla i framtiden – i princip vara förbehållen dem som har rätt att bo i Sverige och som förbereder sig bl. a. för arbetslivet här. För den som väntar på tillstånd bör det emellertid ordnas aktiviteter som ger meningsfull sysselsättning under väntetiden. Sådana aktiviteter kan t. ex. vara orientering om svenska samhällsförhållanden och undervisning i svenska språket. Lämpligen handhas denna verksamhet av studieförbunden.

14.3.3.3 Sociala välfärdsanordningar

Som framgått av bakgrundsutredningen får den som väntar på tillstånd i allmänhet inte del av den allmänna försäkringen. Kyrkobokföring är visserligen inget krav för inskrivning i försäkringskassan, som har att göra en självständig bedömning av om det är fråga om bosättning här i landet. I allmänhet följer dock försäkringskassan vid sin bedömning kyrkobokföringen. Vi anser att gällande praxis bör tillämpas även fortsättningsvis så att inskrivning i försäkringskassan får ske först när tillstånd har beviljats.

Enligt gällande lagstiftning har utländska medborgare rätt till allmänt barnbidrag och bidragsförskott under förutsättning att de varit bosatta i landet i minst sex månader. Praxis innebär att barnbidrag eller bidragsförskott inte kan beviljas någon som saknar tillstånd och väntar på beslut. Den som fått tillstånd och som väntat på beslut i mer än sex månader kan dock enligt praxis erhålla barnbidrag och i förekommande fall bidragsförskott så snart tillstånd beviljats. Vi anser inte att det finns några skäl att ändra gällande praxis.

Enligt socialtjänstlagen har varje kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I 6 § socialtjänstlagen sägs att den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om dessa behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I förarbetena (prop 1979/80: 1) framhålls att 6 § också omfattar väntare.

Som framgått ovan bör staten ha ett övergripande ansvar för inkvartering och annan hjälp till väntare som saknar egna medel. Detta ansvar kan ta sig olika uttryck, exempelvis genom att bostad erbjuds i en kommun som svarar för omhändertagandet mot statlig ersättning eller undantagsvis genom inkvartering i en statlig förläggning. Oavsett var väntarna tas emot bör de få en så likartad behandling som möjligt.

För väntare som tas om hand av den kommunala socialtjänsten bör de grundläggande behoven tillgodoses genom socialbidrag, om de inte kan tillgodoses på annat sätt. I den mån väntare kommer att tas emot i statlig förläggning kan de grundläggande behoven av uppehälle, kläder och viss annan utrustning tillgodoses vid förläggningen.

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är inte begränsad till socialbidrag. Var och en som för sin försörjning och livsföring i övrigt inte kan få sina behov tillfredsställda på annat sätt skall beredas hjälp som är avpassad efter dessa behov. Förhållandena i varje särskilt fall skall därvid bestämma insatsernas art och utformning. Det innebär att en väntare kan ha rätt att få olika former av social omsorg, vård och behandling. Omfattningen av och formen för biståndet till den som saknar tillstånd måste enligt vår mening anpassas till det förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet. Som framhålls i socialstyrelsens allmänna råd 1981: 1 om rätten till bistånd kan detta innebära bistånd på en något "lägre" nivå än vad som skulle gälla för en person som är bosatt här.

Vad gäller barnomsorg innehåller socialtjänstlagen bestämmelser om att kommunerna är skyldiga att anvisa alla barn som stadigvarande vistas i kommunen plats i förskola fr. o. m. det år då de fyller sex år. Med uttrycket stadigvarande vistelse avses enligt förarbetena till lagstiftningen en vistelse som är avsedd att vara minst två månader. Det innebär att det i många fall för närvarande är aktuellt med placering av sexåringar i förskola. Med en utveckling mot kortare väntetider kan dock enligt vår uppfattning ifrågasättas om barn till dem som ännu saknar tillstånd normalt skall anvisas plats i förskola. Det kan vara lämpligare med någon form av sammanhållen aktivitet för hela familjen så som vi nämnt i avsnitt 14.3.3.2.

De barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall enligt socialtjänstlagen anvisas plats i förskola tidigare än vid sex års ålder. Såväl för sexåringar som för yngre barn bör en prövning göras i varje enskilt fall av om barnet har behov av särskilt stöd och därför skall anvisas plats i förskola. Det förhållandet att barn till väntare kommer från en annan kultur och har ett annat språk bör således inte i sig innebära att det får anses ha behov av särskilt stöd och därför skall få en barnomsorgsplats.

14.3.3.4 Hälso- och sjukvård

Enligt den nya hälso- och sjukvårdslag som trädde i kraft den 1 januari 1983 skall varje landstingskommun erbjuda en god hälso- och sjukvård åt

dem som är bosatta inom landstingskommunen. Om någon som vistas inom landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, skall landstingskommunen också erbjuda sådan vård. Med bosatta inom landstingskommunen avses enligt förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen samma personkrets som i 12 § folkbokföringsförordningen (1967: 198) dvs de som skall vara kyrkobokförda inom området.

För utlänningar som saknar tillstånd innebär bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen att de har rätt till adekvat vård vid ett akut behov av sjukvård. Huruvida det föreligger ett akut vårdbehov avgörs från fall till fall av den behandlande läkaren. Någon förändring eller precisering av gällande regler är inte påkallad, eftersom det enligt vår mening inte är rimligt att några mer omfattande eller långsiktiga vård- eller rehabiliteringsprogram påbörjas för den som ännu inte fått uppehållstillstånd.

En fråga som inte har ägnats tillräcklig uppmärksamhet är att många tillståndssökande som återoppar politiska skäl kommer till Sverige i dålig psykisk kondition till följd av händelser i samband med flykten. Väntarsituationen kan ofta accentuera besvären. Det bör enligt vår mening åligga den för väntarfrågorna ansvariga myndigheten – enligt vårt förslag SIV – att ta de initiativ som behövs för att asylsökande i praktiken skall kunna erbjudas adekvat psykisk vård.

Väntare som saknar egna medel bör inte krävas på kostnaderna för den sjukvård de har rätt att få enligt sjukvårdslagen. Enligt vår mening bör ersättning för sådana sjukvårdskostnader utgå direkt från staten till landstingen.

En särskild fråga som bl a aktualiserats i riksdagen och tagits upp av den s. k. AGFA-utredningen gäller hälsoundersökning av väntare. Mot bakgrund av den karaktär som spontaninvandringen har haft under senare år anser vi att personer, som sökt tillstånd och som får rätt att här i landet vänta på slutligt beslut i tillståndsfrågan normalt bör få en grundläggande hälsoundersökning så snart som möjligt efter ankomsten. Sådana hälsoundersökningar bör vara kostnadsfria för den enskilde och finansieras med statliga medel.

14.3.4 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

14.3.4.1 Allmänt

Såsom tidigare framhållits bör enligt vår mening staten ta ett övergripande ansvar för bistånd åt väntarna under den tid som tillståndsprövningen tar och SIV vara huvudman för verksamheten. I avsnitt 14.3.4.2 görs en samlad redovisning av vad en statlig huvudman bör ha för uppgifter. I avsnitt 14.3.4.3 behandlas sedan frågan om vilka kostnader för väntare som kommunen har och som bör ersättas av staten.

14.3.4.2 Innebörden av huvudmannskapet

Vi har tidigare föreslagit ett system med statligt ansvar för att bostäder

erbjuds väntare och framhållit att SIV som statlig huvudman bör hålla en överblick över var i landet väntare kan tas emot samt träffa överenskommelser om detta med kommuner. Vi har också redovisat behovet av bättre beredskap vid onormalt stor tillströmning och de krav detta kan ställa på en statlig huvudman.

En uppgift som SIV har i dag och som vi inte nämnt är att lämna den information som behövs för bedömning av kommunernas rätt till ersättning enligt förordningen (1979: 1120) om ersättning för socialhjälp till flyktingar m. fl. Denna innefattar också ersättning för kostnader för ekonomisk hjälp till väntare. Ersättningsärendena prövas av länsstyrelserna, som inom respektive län skall följa tillämpningen av socialtjänstlagen.

Som både huvudman för väntarna och ansvarig för prövningen av asylansökningarna bör SIV kunna ha en samlad överblick av hur väntetiderna utvecklas också hos polismyndigheterna. Vi har i kapitel 13 förordat att SIV skall få ett ökat administrativt ansvar för asylärenden som innebär skyldighet att följa utvecklingen även hos polismyndigheterna och att ta initiativ till erforderliga åtgärder för att hålla nere utredningstiderna.

De huvudsakliga uppgifter som bör ingå i SIV:s samordningsansvar är sammanfattningsvis följande:

- ha överblick över den geografiska spridningen av väntarna och ansvara för att de tillståndssökande som saknar bostad under väntetiden erbjuds bostad,

- bevaka och samordna de statliga åtgärderna såvitt avser samhällets bistånd till väntarna,

- följa kommunernas åtgärder för väntare och verka för en likartad behandling av väntare oavsett bostadsort,

- följa utvecklingen av kostnaderna för bistånd till väntare och ha ett samlat ansvar för systemet för statlig ersättning till kommunerna för dessa kostnader och

- ha det administrativa ansvaret för eventuell(a) statlig(a) väntarförläggning(ar).

14.3.4.3 Statlig ersättning till kommunerna

I avsnitt 13.2.2 i bakgrundsberäkningen beskrivs ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vad avser kostnader för väntare. Där framgår också konstruktionen av det ersättningsystem som regleras i den ovan nämnda förordningen (1979: 1120).

Enligt denna förordning ersätter staten kommunerna för:

- ekonomisk hjälp (socialbidrag) enligt 6 § socialtjänstlagen.

- kostnader för vård av barn i annat hem än barnets eget med stöd av socialtjänstlagen eller lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt

- kostnader för resa till hemlandet i vissa fall.

Vi anser i princip att staten skall ta hela kostnadsansvaret för statliga

åtgärder. Staten bör i enlighet härmed ta ansvaret för de kostnader som kommunerna åsamkas för åtgärder som de är skyldiga att vidta för väntarna, i den mån kostnaderna inte ersätts genom generella statsbidragssystem. Utöver vad som täcks av nu gällande förordning innebär principen vi har föreslagit att ersättning i någon form utgår också för kostnader för den personal inom kommunens socialförvaltningar, som svarar för att stöd och ekonomisk hjälp ges, samt för kostnader för tolkservice, hälsokontroller och i förekommande fall andra nödvändiga vård- och behandlingsinsatser.

Så långt som möjligt bör kommunernas kostnader ersättas enligt schablon. Vid sidan av scablonersättning kan det vara nödvändigt att staten i vissa situationer ger extra ersättning för särskilda åtgärder som är särskilt kostnadskrävande och som inte kan inberäknas i en schablon.

Frågan om den närmare utformningen och inriktningen av ersättningen till kommunerna för kostnader för väntare bör, enligt vår mening, tas upp i anslutning till den pågående beredningen inom regeringskansliet av AGFA-utredningens förslag om mottagande av flyktingar. Ett alternativ som bör undersökas närmare är om det är möjligt att beräkna ett ersättningsbelopp per väntare enligt den modell som AGFA-utredningen föreslagit när det gäller ersättning till kommunerna för mottagande av flyktingar.

14.3.5 Stats- och kommunalfinansiella effekter av förslagen

Den statliga ersättningen för socialbidrag till väntare uppgick år 1980 till ca 70 milj. kr. Kostnaderna för åren 1981 och 1982 har ännu inte klarlagts (april 1983). Det förslag vi nyss redovisat i fråga om det statliga kostnadsansvaret för väntare leder till ökade statliga kostnader. Ökningen uppskattas med utgångspunkt från de mål för väntetider vi ställt upp till ca 8 milj. kr. om året och avser personalkostnader, tolkservice, barnomsorg och hälsokontroll m. m.

Å andra sidan bör kostnaderna minska genom de förslag som vi lagt fram, främst i kapitel 12. Om dessa förslag genomförs systematiskt, bör de kunna leda till ett minskat antal väntare och till att målen i fråga om väntetider kan nås. En uppskattning av utgiftsförändringarna redovisas i kapitel 17. Minskningen för kommunerna för personalkostnader m m har vi uppskattat till ca 4 milj. kr. medan besparingen för staten med alla redovisade utgiftsförändringar inräknade uppskattas till ca 25 milj. kr. Totalt sett kan alltså en minskning av statens kostnader för väntare ske med (ca 25 – ca 8 =) ca 17 milj. kr. till följd av minskat antal väntare och om målen i fråga om kortare väntetider uppnås.

På en punkt innebär våra förslag i fråga om åtgärder för väntarna en viss ambitionshöjning jämfört med i dag. Det gäller förslaget att alla väntare skall få genomgå en hälsokontroll så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige. Detta leder dock bara till en mycket marginell ökning av statens kostnader. För det första får redan i dag en del av väntarna genomgå en

hälsokontroll strax efter ankomsten. Den bekostas då normalt genom socialbidrag från den kommun där väntaren vistas, en kostnad som staten ersätter redan i nuvarande system. Vidare får en stor del av dem som sökt tillstånd stanna här som flyktingar och får då, inom ramen för det särskilda flyktingomhändertagandet, genomgå en hälsokontroll som bekostas av staten. För dessa innebär vårt förslag enbart att kontrollen kommer tidigare.

Sammanställning av remissyttranden över del av betänkandet *In- vandringpolitiken* — Förslag (SOU 1983: 29, kap. 14 "Väntarnas situation").

Mottagning av asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan

Förslaget om ett mer markerat statligt ansvar för samhällsservice åt väntare tas emot positivt av de remissinstanser som berört denna fråga. Statskontoret hävdar dock att frågan måste ses i ljuset av det statsfinansiella läget. Av de kommuner som yttrat sig gör nästan samtliga det tillägget att ett statligt ansvar bör innebära statlig kostnadstäckning för åtgärder under väntetiden. Botkyrka kommun och föreningen för Sveriges socialchefer påpekar att ett statligt ansvar för de asylsökande och för flyktingarna sannolikt kan innebära en förbättring av landets samlade möjligheter att bedriva en generös flyktingpolitik.

Förslaget att SIV efter överenskommelser med kommunerna skall svara för att tillståndssökande som själva inte ordnat bostadsfrågan erbjuds bostad i en lämplig kommun bemöts likaledes positivt av en bred remissopinion. SIV betonar dock att en förändring av bosättningsmönstret kan ske först på längre sikt. Flera kommuner, bland dem Sigtuna, Malmö, Göteborg och Örebro, påpekar att staten bör svara för de beredskapskostnader som kan uppstå i samband med systemet med bostadsupplåtelse. I fråga om påverkan på bosättningsmönstret hävdar Svenska Kommunförbundet att detta sannolikt kan komma till stånd om de som söker uppehållstillstånd i samband med inresan passerar någon slags utredningsförläggning. Sigtuna kommun framhåller också ett sådant behov. Ärkebiskopen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samråd framhåller i sitt gemensamma remissvar att frågan om bostadserbjudanden bör handläggas av annan myndighet än polismyndigheten.

Enligt invandrarpolitiska kommittén (IPOK) bör andra kommuner än den där bostad erbjudits kunna begränsa sina insatser till att avse akut hjälp. Den tillståndssökandes behov av bistånd i övrigt enligt socialtjänstlagen bör, enligt IPOK, kunna anses tillgodosett genom det erbjudande om bostad och övrig service i en kommun som har lämnats. Socialstyrelsen kan inte instämma i detta resonemang och hävdar att detta synsätt i praktiken skulle kunna innebära att socialtjänstlagen kom att användas som ett bostadspolitiskt instrument. Styrelsen påpekar att betydligt större hänsyn måste tas till den enskildes önskemål och situation än vad som föreslagits i utredningen. Från övriga remissinstanser finns inga direkta invändningar mot IPOK:s resonemang.

Åtgärder för väntare

I avsnittet om *tillträde till utbildning* diskuterar kommittén om man inte kan ifrågasätta inskrivning i grundskola (i synnerhet under pågående termin) om man uppnår kommitténs mål i fråga om handläggningstid, dvs. i genomsnitt tre månader i första instans och ytterligare tre i besvärshandlingen. SIV tvekar inför detta resonemang. Ärkebiskpen, Rädda barnen, Sveriges frikyrkoråd/samråd och Svenska flyktingrådet anser att detta verkar mindre välbetänkt. Några kommuner, bl. a. Stockholm, önskar ingen reglering av dagens möjligheter till skolgång för väntar barn. SÖ har i sitt yttrande ingen kommentar till kommitténs resonemang i denna fråga. I fråga om tillträde till annan utbildning anser SACO/SR att samma regler bör gälla i fråga om tillträde till grundvux och komvux som gäller studieförbundssvenska under väntetiden. Man anser vidare att formerna för utbildning under väntetiden så nära som möjligt bör ansluta till vad som gäller i övrigt. Väntarnas situation konstituerar således inga behov av särskilning för denna grupp. Förslaget att svenskundervisningen även fortsättningsvis i princip skall vara förbehållen dem som givits uppehållstillstånd kommenteras i övrigt inte närmare i remissyttrandena.

I fråga om vissa *sociala välfärdsanordningar* föreslår kommittén inga avgörande förändringar av regelsystemet. Däremot resonerar kommittén kring vissa principiella frågor om väntarnas rättigheter enligt 6 § socialtjänstlagen, om rätten till inskrivning i obligatorisk förskola och om rätten till barnomsorgsplats. Man erinrar om angelägenheten i kortare handläggningstider och i förhoppningen att så också skall bli fallet diskuteras viss restriktivitet i fråga om välfärdsanordningars tillämplighet på UAT-sökande. Kommitténs resonemang har inte föranlett några anmärkningsvärda reaktioner i remissyttrandena.

IPOK har övervägt samt kommit med vissa förslag i fråga om *hälso- och sjukvård* av UAT-sökande. Sålunda har kommittén föreslagit att alla UAT-sökande normalt bör få en grundläggande hälsoundersökning så snart som möjligt efter ankomsten och att den bör finansieras med statliga medel. Alla yttranden som berör denna fråga ställer sig positiva till detta utom socialstyrelsen som avstyrker detta förslag. Socialstyrelsen anser att hälsoundersökningar inte är motiverade av smittskyddsskäl. Styrelsen framhåller vidare att undersökningarna i vissa fall skulle kunna leda till att man spårar sjukdom, till vilken man med svårighet skulle kunna ta ställning till om den kräver vårdinsats under väntetiden.

Kommittén har föreslagit att kostnader för akut sjukvård av väntare skall ersättas direkt från staten till sjukvårdshuvudmannen. Detta förslag har tillstyrkts av en bred remissopinion. Flera kommuner, bl. a. Uppsala och Stockholm, har i sina yttranden pekat på behovet av psykiatriska insatser för väntare, särskilt mot bakgrunden av de långa handläggningstiderna.

Övrigt

Kommittén har föreslagit att SIV bör ha ett samordningsansvar för omhändertagande av väntare och har sammanfattat vilka uppgifter som man anser skall ligga på SIV. Botkyrka kommun och föreningen Sveriges socialchefer påpekar i detta sammanhang att ett ökat statligt ansvar för insatser i samband med inresorna väl låter sig förenas med en ambition att i samband med inresekontrollen låta SIV ta ett närmare grepp om tillståndsprovningen i form av regionaliserade enheter. Sambandet mellan utredning och beslut skulle stärkas; inslaget av muntlig förhandling trode vara ägnat att förbättra tillståndsprovningen.

Den del av kommittébetänkandet som avhandlar väntarnas situation avslutas med några överväganden och förslag i fråga om den ersättning kommunerna bör ges för sina uppgifter. Man bedömer att ersättning i princip bör utgå för kostnader för åtgärder som kommunen är skyldig att vidta för UAT-sökande i den mån de inte ersätts genom generella bidragssystem. Kommittén föreslår att sådan ersättning så långt möjligt bör ske enligt schablon, men räknar också med att vissa särskilt kostnadskrävande åtgärder inte kan ersättas genom schablon. Kommunerna instämmer i allmänt i dessa resonemang.

*Underbilaga 6***Sammanfattning av (Ds S 1982: 1) Utvärdering av reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och utlänningar som väntar på beslut om uppehållstillstånd****1 Bakgrund**

Fr. o. m. den 1 januari 1980 gäller nya regler för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och vissa andra utlänningar (prop 1979/80: 38, SoU 1979/80: 22, rskr 1979/80: 111). Ersättningsbestämmelserna finns i förordningen (1979: 1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl. (ändrad 1980: 443, 1981: 1233).

Ersättning utgår för bistånd åt dels flyktingar, dels utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd (väntare). Vad gäller flyktingar ersätter staten ekonomisk hjälp för det år beslut om uppehållstillstånd fattas samt de två efterföljande åren. (Den s. k. tvåårsregeln). För flyktingar som efter denna tid fortfarande inte kan försörja sig p. g. a. sjukdom eller handikapp som förelåg vid ankomsten till Sverige, kan ersättning för utbetald ekonomisk hjälp lämnas under längre tid. För att täcka även andra kostnader inom socialtjänsten som kommunerna kan ha haft för flyktingar utgår därutöver en schablonersättning med 25 % av ersättningen för ekonomisk hjälp. I fråga om väntare ersätter staten ekonomisk hjälp och de faktiska kostnaderna för vård av vissa barn i familjehem och på institution. Någon schablonersättning för övriga kostnader inom socialtjänsten utgår inte. Ersättningarna utbetalas av länsstyrelserna för kalenderår i efterskott.

Ett syfte med de nya ersättningsreglerna var att åstadkomma en förenklad administration. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för hjälp till flyktingar skulle i princip vara oförändrad i jämförelse med äldre regler. När det gäller väntare var det fråga om en viss utvidning av det statliga kostnadsansvaret. I april 1981 tillsattes en arbetsgrupp för att undersöka de kostnadsmässiga och administrativa konsekvenserna för staten och kommunerna av ändringarna i ersättningsreglerna. Arbetsgruppen skulle särskilt uppmärksamma effekterna av den s. k. 2-årsregeln och av den schablonersättning som lämnas för vissa kostnader. Vidare skulle arbetsgruppen särskilt redovisa kostnaderna för hjälp till väntare.

I föreliggande rapport redovisas resultaten av arbetsgruppens arbete.

2 Statens totala ersättning för hjälp till flyktingar och väntare år 1980

Den statliga ersättningen för hjälp till flyktingar och väntare 1980 uppgick totalt till ca 124 milj. kr. Därav avsåg ca 70 milj. kr. socialhjälpkostnader under den tid utlänningar väntar på uppehållstillstånd. Ca 39 milj. kr.

avsåg socialhjälp till flyktingar som fått uppehållstillstånd. Schablonersättningen för övriga kostnader för flyktingar uppgick till ca 15 milj. kr.

Både flyktingarna och väntarna är relativt starkt koncentrerade till vissa kommuner. Den totala ersättningen till Stockholm uppgår till ca 33 milj. kr. varav ca 25 milj. kr avser väntare. Även Södertälje och Botkyrka har fått mer än 10 milj. kr. vardera. Kommunerna i Stockholms län har tillsammans fått ca 60% av den totala ersättningen. I övriga landet har Malmö, Göteborg och Uppsala fått mer än 5 milj. kr. vardera.

Totalt har 114 kommuner fått ersättning 1980. I 38 av dessa understiger ersättningen 50 000 kr. 160 kommuner har inte ansökt om någon ersättning och torde inte heller ha några kostnader för flyktingar och väntare.

3 Ersättningen av ekonomisk hjälp till flyktingar

Den s. k. 2-årsreglen har inneburit att kommunerna generellt fått en lägre täckning av socialhjälpkostnaderna för flyktingar än tidigare. Detta bortfall för kommunerna kan skattas till totalt ca 20 milj. kr. år 1980.

De kommuner som tagit emot assyrier/syrianer och zigenka flyktingar har förlorat förhållandevis mest till följd av 2-årsregeln. Orsaken härtill är i första hand att många från dessa flyktinggrupper har svårt att få arbete t. ex. på grund av analfabetism. Vidare innehåller dessa grupper ett stort antal barnfamiljer som inte kan klara sig på en vanlig inkomst utan måste få kompletterande socialhjälp.

2-årsregeln innebär att någon hänsyn inte tas till att skillnader i flyktingarnas bakgrund och variationer på arbetsmarknaden påverkar den tid det tar för en flykting tills han själv kan svara för sin försörjning. Endast när det gäller vissa sjuka och handikappade flyktingar får kommunerna kompensation för att ekonomisk hjälp normalt måste lämnas under längre tid än 2-3 år.

Arbetsgruppen anser att vore önskvärt med ersättningsregler som tar större hänsyn till att behovet av ekonomisk hjälp varierar mellan olika flyktinggrupper. I ett avsnitt med sammanfattande slutsatser diskuteras några tänkbara alternativ till förändring av ersättningsreglerna som skulle ge en större rättvisa åt kommuner som har många flyktingar med ett stort behov av ekonomisk hjälp under lång tid.

Ett alternativ som diskuteras är att utvidga den krets av flyktingar för vilka ersättning kan utgå i längre tid än de 2 år som är tidsgräns enligt huvudregeln. En utvidgning av undantagsregeln så att förlängd ersättning generellt skall utgå för ekonomisk hjälp till flyktingar som är analfabeter kunde vara en möjlighet. En sådan förändring avvisas dock bl. a. därför att den skulle vålla stora administrativa problem. Däremot anser gruppen att någon form av åldersgräns som komplement till nuvarande bestämmelse om rätt till förlängd ersättning bör övervägas.

Ett annat alternativ till förändring av ersättningsreglerna som diskuteras

är att förändra 2-årsregeln så att ersättning generellt lämnas under en längre tid. Detta är från administrativa utgångspunkter ett klart bättre alternativ än att ha en särskild regel om att förlängd ersättning skall lämnas till t. ex. analfabeter.

Ytterligare ett alternativ som diskuteras är att inte ha någon tidsgräns alls men samtidigt ha en undre beloppsgräns så att ingen ersättning utgår för socialbidrag under ett visst belopp. Därigenom skulle kommunerna få ersättning för de tunga hjälfallen men inte för sporadisk och kompletterande hjälp av mindre storlek till flyktingar som har egen inkomst och som betalar i skatt i kommunen.

4 Ersättningen i övrigt för flyktingar

Det ekonomiska utfallet av schablonersättningen av vissa kostnader för flyktingar varierar mellan kommunerna. I flertalet kommuner motsvarar ersättningen endast en mindre del av de faktiska kostnaderna medan det också finns kommuner som fått ersättning som överstiger de kostnader som schablonersättningen var avsedd att täcka. Skillnaderna i utfall mellan kommunerna är enligt arbetsgruppens mening så stora att en förändring av schablonersättningens utformning bör övervägas. Schablonersättningens koppling till socialhjälpkostnaderna har också vissa betydande nackdelar som motiverar en förändring. En sådan nackdel är att en kommun med höga bostadskostnader automatiskt får högre ersättning för social service än andra kommuner.

Någon allmän återgång till ersättning av faktiska kostnader bör inte aktualiseras utan vad som bör eftersträvas är en schablonersättning som tar större hänsyn till faktorer som generellt kan påverka kommunernas kostnader men som ändå är enkel att administrera. Tänkbart alternativ skulle kunna vara ett belopp per flykting eller per flykting som uppbär socialbidrag. Helst borde också hänsyn tas till fördelningen mellan vuxna och barn. Vad gäller kostnader för omhändertagna barn ifrågasätts om inte en återgång till ersättning av de faktiska kostnaderna bör ske. Sådana kostnader är sällsynta men kan när de förekommer vara förhållandevis stora. De är därför svåra att inordna i en schablonersättning. Dessa kostnader kan också relativt enkelt tas fram från kommunernas redovisningssystem.

Frågan om hur ersättning av kostnaderna för social service bör ske påverkas direkt av om AGFA:s förslag (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar genomförs. Ett genomförande av detta förslag innebär att kommunerna skall ta över en del social verksamhet som i dag ligger på mottagningsförläggning och bekostas av AMS. Staten skall även fortsättningsvis ha kostnadsansvaret för denna verksamhet. Det måste bli en samordning av ersättningen för den sociala servicen som kommunerna i dag svarar för och den verksamhet som tillkommer.

5 Kostnader för väntare

Socialhjäpskostnaderna för väntare uppgick som ovan nämnts till ca 70 milj. kr. år 1980. Kostnaderna per hjälpfall varierade mycket mellan olika kommuner, bl. a. beroende på bostadssituationen i kommunen.

Storleken på kostnaderna för ekonomisk hjälp åt väntare understryker med all tydlighet vikten av att ökade insatser görs för att förkorta väntetiderna i tillståndsärenden. Åtgärder för att minska bostadskostnaderna är också viktiga.

Vid sidan av de kostnader för ekonomisk hjälp som ersätts av staten har kommunerna andra kostnader för väntare som man själva får stå för. Jämfört med kostnaderna för ekonomisk hjälp var dessa kostnader relativt små år 1980. Störst var personalkostnaderna.

Socialtjänstlagen innebär att en större del än tidigare av de insatser som görs av kommunerna för väntare men för vilka ersättning inte lämnas är obligatoriska. Enligt arbetsgruppens bedömning torde dock inte socialtjänstlagen i sig leda till någon större ökning av kommunernas kostnader för väntare.

Kommunernas och i sista hand statens kostnader för väntare kan öka genom att Kungl. Maj: ts vårdtaxa (1956: 632) har upphört att gälla fr. o. m. den 1 januari 1982. Kommunerna kan nu komma att få betala hela vårdkostnaden vid sjukhusvård av medellösa väntare i form av socialbidrag. I efterhand kan kommunerna få ersättning av staten. Tidigare var det landstingen som svarade för merparten av denna kostnad.

6 Administration

De nya ersättningsreglerna har trots vissa initialproblem medfört en avsevärt förenklad administration för såväl staten som kommunerna. Någon beräkning av de minskade administrationskostnaderna har inte varit möjlig men det torde minst röra sig om en halvering av tidigare kostnader.

När det gäller att avgöra för vilka personer ersättning skall lämnas krävs fortfarande en reellt omfattande administration. Ytterligare strävanden till förenklingar bör därför i första hand gälla denna del av administrationen.

En förändring eller precisering av bestämmelsen om för vilka flyktingar ersättning skall lämnas i längre tid än 2 år bedöms av bl. a. administrativa skäl nödvändig såvida det inte sker någon större ändring av ersättningssystemet som gör denna bestämmelse överflödig.

7 Snabbare utbetalningar

Kommunerna erhåller ersättning mycket snabbare än förut, i många fall mer än ett år tidigare. Därigenom har kommunerna fått minskade räntekostnader som grovt kan skattas till ca 15 milj. kr.

*Underbilaga 7***Utdrag ur Ds A 1983: 10 Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen****Överväganden och förslag***Utgångspunkter*

En plan för genomförande av en förändring av förläggningsverksamheten och av en överföring av ansvaret för denna och andra statliga uppgifter inom flyktingomsorgen från AMV till SIV måste bygga på vissa beslut och överenskommelser som i stor utsträckning tillhör det fortsatta beredningsarbetet och alltså saknas för närvarande. Vi baserar våra förslag på följande antaganden.

Vi utgår från att såväl den organiserade överföringen av flyktingar som de enskilt företagna inresorna av asylsökande kommer att i stort ligga på den nivå som gällt de senaste åren, dvs. 4 000–6 000.

Vi förutsätter att statsmakterna fattar beslut under våren 1984 om såväl ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen som om en kommunalisering av vissa verksamheter för flyktingar. Vi utgår också från att avtal rörande mottagning och omsorg om flyktingar kommer till stånd mellan staten och enskilda kommuner i den omfattning och vid de tidpunkter som krävs för att uprätthålla verksamheten. Detta förutsätter sannolikt en reformering av ersättningssystemet till kommuner. Vi erinrar också om att frågan om den framtida svenskundervisningen för flyktingar och invandrare är föremål för beredning inom regeringskansliet.

Vid en nyordning av flyktingverksamheten förutsätts merparten av insatserna för flyktingar ske inom ramen för den ordinarie verksamheten i kommuner och vid arbetsförmedlingar samt vara förenad med ett enskilt boende. Vi anser att "flyktingomsorg" är ett mer adekvat begrepp för de samlade åtgärderna för flyktingar än det hittills använda begreppet flyktingomhändertagande, som snarast kan hänföras till ett omhändertagande av hittillsvarande slag vid förläggning. Vi använder begreppet flyktingomhändertagande endast i fråga om förläggningsverksamheten, medan flyktingomsorg används som samlande begrepp för alla åtgärder avsedda för flyktingar.

Vi konstaterar att samtidigt som denna rapport läggs fram redovisar SIV ett uppdrag i fråga om bostadsförsörjning för flyktingar. Jämte tidigare underlag i frågan torde dessa rapporter kunna utgöra underlag för överläggningar under hösten 1983 mellan regeringen och Svenska kommunförbundet.

Om en proposition läggs fram för vårriksdagen 1984 torde ett beslut kunna fattas tidigast under maj månad 1984. Detta beslut förutsätts reglera en ändrad statlig ansvarsfördelning, en omstrukturering av flyktingförlägg-

ningarna och principerna för statlig ersättning till kommunerna. Vi förutsätter att SIV snarast efter statsmakternas beslut ges uppdrag att förhandla och ingå avtal med enskilda kommuner fr. o. m. 1984-06-01 och att vissa sådana avtal finns färdiga att tillämpas fr. o. m. 1985-01-01.

Mot denna bakgrund föreslår vi att följande förändringar vidtas per 1985-01-01:

- SIV övertar det statliga ansvaret för flyktingomsorgen
- ett reformerat ersättningssystem för kommunalt bistånd träder i kraft.
- de avtal som SIV förhandlat fram under andra halvåret 1984 träder i kraft.
- inskrivning av flyktingar enligt den dittillsvarande ordningen med AMS-ansvar för verksamheten upphör.

Förläggingsverksamheten

En ändrad statlig ansvarsfördelning och en kommunalisering av större delen av insatserna för flyktingar föranleder förändringar av förläggingsverksamheten vad gäller såväl omfattning och innehåll som drift- och ledningsfunktionerna. Vi skall enligt våra direktiv utarbeta en plan för att anpassa förläggningskapaciteten till en ev. framtida kommunalisering. Ett genomförande av AGFA:s förslag innebär ett behov av ca 150–200 platser i permanenta förläggningar. Mot bakgrund av att den kommunala flyktingomsorgen måste byggas upp successivt bör avvecklingen av den statliga förläggingsverksamheten ske stegvis. Vi bedömer att om SIV ges uppdrag att förhandla med kommuner fr. o. m. den 1 juni 1984 bör det vara rimligt att avtal motsvarande åtminstone ett halvårs kvotintagning finns färdiga att tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1985. Behovet av förläggningskapacitet skulle därför redan fr. o. m. 1985 vara avsevärt reducerat. Vi föreslår att en kapacitet i storleksordningen 400 platser överförs till SIV per den 1 januari 1985 och att SIV ansvarar för ledning och drift av dessa fr. o. m. detta datum. SIV bör därefter få ansvar för att genomföra avvecklingen av kapaciteten från denna nivå ner till den lägre nivå som en kommunalisering av flyktingomsorgen i större skala innebär. Denna bör vara avslutad den 1 juni 1987.

Inför uppgiften att föreslå vilken del av dagens förläggingsverksamhet som bör överföras till SIV har vi gjort följande bedömningar. Totalt uppgår AMS förläggningskapacitet f. n. till 1 310 platser, varav 710 i permanenta anläggningar. Bl. a. av personalpolitiska skäl har vi ansett att dagens permanenta förläggningar är de som i första hand bör utgöra grunden för de framtida mottagningsförläggningarna. Det blir emellertid inte möjligt att behålla hela denna permanenta kapacitet. Därför måste vi föreslå nedskärning av denna i storleksordningen 300 platser utöver att de tillfälliga förläggningarna föreslås kunna upphöra.

Inför övervägande kring detta har vi satt upp ett antal kriterier kring vilka vi sökt bedöma kommande behov av förläggningskapacitet:

- AGFA-gruppens förslag om boendeformer innebär att flyktingar så långt möjligt skall kunna fungera i eget hem. Det innebär att ett enskilt boende så långt möjligt bör eftersträvas.
- även om den kommande verksamheten skall drivas i riktning mot korta vistelsetider i förläggning kan behov uppkomma att i vissa fall ordna en längre förläggningvistelse.
- möjligheter till senare omstruktureringar och nedskärningar; enligt våra direktiv skall en anpassning till nivån 150–200 platser ske. En sådan anpassning underlättas av en lägre grad av bundna resurser vid förläggningen i fråga.

Vi har funnit att dessa kriterier talar för att de förläggningar som bör föras över till SIV är anläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar. Dessa förläggningar ger bättre förutsättningar för flyktingarna till ett eget boende än förläggningen i Flen. Denna omständighet får ytterligare betydelse i de fall vistelsen på förläggning kan komma att omfatta en längre tid. Vid förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar tillämpas i högre utsträckning tjänsteköp för olika funktioner. Resurserna blir därmed lättare att avveckla vid en kommande anpassning till mottagningsförläggningar enligt AGFA-gruppens förslag.

Vi har funnit att ytterligare skäl talar i samma riktning. Lokalerna i Alvesta och Moheda ägs av staten. Att fortsätta verksamheten där innebär ett utnyttjande av en redan gjord investering. Dessa förläggningar har även möjligheter att ta emot handikappade flyktingar.

En annan faktor som kan vara av betydelse rör möjligheterna att förekomma slitningar mellan olika flyktinggrupper av t.ex. politiska skäl. Alvesta, Moheda och Hallstahammar torde med sitt mer spridda boende skapa bättre förutsättningar att bemästra problem att detta slag. Vi har även sökt bedöma förläggningarna utifrån var de är geografiskt belägna, men därvid inte funnit skäl för vare sig bibehållande eller nedläggning av någon förläggning. Samtliga nu existerande permanenta förläggningar befinner sig inom rimliga avstånd från flygplatser med internationell trafik. Det är dock angeläget att försöka styra de organiserat överfördas resor till annan inreseort än Arlanda.

En minskning av dagens förläggningsskapitet får med nödvändighet omfattande konsekvenser för personalen. Friställningar och omplaceringar kan beroende på arbetsmarknaden i regionen i fråga slå olika hårt. Vi har emellertid ansett att dessa aspekter på omstruktureringen av förläggningsskapiteten ligger utanför vårt uppdrag.

Den förläggningsskapitet som överförs till SIV per den 1 januari 1985 bör således omfatta förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar.

AGFA-förslaget innebär att förläggningsskapiteten skall omfatta huvudsakligen hälso/sjukvård, grundläggande utrustning av kläder samt grundläggande information om omhändertagandet i Sverige. Förläggning-

arna bör emellertid inte ombesörja svenskundervisning, samhällsinformation, barnomsorg och fritidsverksamhet. De förändringar av verksamhetsinnehållet som föreslås av AGFA-gruppen bör genomföras snarast möjligt efter den 1 januari 1985.

Vi föreslår vidare att AMS skall svara för avvecklingen av den permanenta förläggningen i Flen och av de tillfälliga förläggningarna i Surahammar, Oxelösund och Perstorp. Inskrivning i dessa förläggningar enligt nu gällande ordning bör upphöra den 1 januari 1985. AMS bör behålla ansvaret för de flyktingar som då vistas i dessa förläggningar tills de har kunnat utplaceras.

Enskild inkvartering

Den enskilda inkvarteringen skall enligt AGFA:s förslag inte i någon del föras över till SIV utan skall upphöra i samband med att kommuner engageras i den nya flyktingomsorgen. Verksamheten skall således avvecklas i sin helhet och för denna avveckling bör AMS ansvara. Vi bedömer det vara möjligt att till den 1 januari 1985 träffa avtal med berörda kommuner i framför allt storstadsområdena avseende enskilt inresta flyktingar. Ett mindre antal av de som får uppehållstillstånd efter den 1 januari 1985 kommer dock sannolikt att vistas i kommuner med vilka avtal inte ingåtts. Dessa kommuner kommer emellertid genom det generella statsbidragssystem som redan finns att få ersättning för kostnaderna för flyktingarnas uppehälle och bostad, vilket är den absoluta merparten av kostnaderna. Vi föreslår mot denna bakgrund att inskrivning i enskild inkvartering upphör den 1 januari 1985 och att en successiv avveckling sker i och med den utplacering som sker under första halvåret 1985.

Arbetsmarknadsservice för flyktingar

En väsentlig del av flyktingomsorgen är arbetsmarknadsservicen för flyktingar. Vid förläggningarna och vid länsarbetsnämndernas grupper för de enskilt inkvarterade flyktingarna finns i dag särskilda arbetsförmedlingsresurser. Arbetsmarknadsservicen för flyktingar bör alltså fullgöras av AMS.

AGFA-förslaget leder till att arbetsmarknadsservice för flyktingar kan komma att behöva ordnas på andra orter än för närvarande. AMS måste därför kunna omfördela sina insatser härför och i övrigt kunna tillämpa flexibla lösningar för förmedlingsverksamheten. Ett nära samarbete med SIV förutsätts härvid komma till stånd. De arbetsförmedlande insatserna bör – som en följd av verksamhetens natur – fortlöpande kunna omprövas.

SIV:s ansvar inom flyktingomsorgen

SIV är en central förvaltningsmyndighet för invandrarfrågor och har därmed redan idag ett bevaknings- och samordningsansvar för insatser

rörande flyktingar. Vid genomförandet av AGFA:s förslag får SIV även ett operativt ansvar inom flyktingomsorgen. SIV:s funktioner inom den nya flyktingomsorgen kan indelas i fem områden, nämligen

- överföring av organiserat uttagna flyktingar och placering av dessa i mottagningsförläggningar
- ledning och drift av förläggningarna
- överläggningar med kommuner om mottagning av flyktingar och om flyktingomsorg
- fördelning av organiserat överförda och enskilt inresta flyktingar på kommuner
- tillsyn och uppföljning av den kommunala flyktingomsorgen

Överföring av organiserat uttagna flyktingar och placering av dessa i mottagningsförläggningar är en ny uppgift för SIV. Detta är i stort samma uppgifter som i dag ligger på AMS. Reseverksamheten för flyktingar inkluderar även ärenden i fråga om hitresor för nära anhöriga samt bidrag till repatriering eller resor till tredje land. För att kunna fördela ankommande flyktingar på mottagningsförläggningar krävs inom SIV, liksom hittills inom AMS, en central bevakning av kapacitet och kapacitetsutnyttjande inom förläggningarna.

Även ansvaret för ledning och drift av förläggningarna är en ny uppgift för SIV. Detta ansvar skall fördelas på två nivåer, nämligen SIV på den centrala nivån och förläggningarna på lokal nivå. En långtgående delegering av framförallt ekonomiadministrativa och personaladministrativa frågor bör komma till stånd. SIV:s centrala nivå bör huvudsakligen ansvara för övergripande ekonomi- och personaladministrativa frågor. Till detta kan komma en viss ökning av förvaltningsfrågor, så som intendentur, fastighetsförvaltning, upphandling m.m. Samtidigt tillförs förläggningarna funktioner, som ställer nya krav på den lokala förläggningsadministrationen. I bil. 7 lämnas en skiss till arbetsfördelning mellan central och lokal nivå.

Flyktingarna förutsätts som regel vistas högst 2–4 veckor på förläggningarna innan de utplaceras i en kommun. Det bör ankomma på SIV att fortlöpande samråda och ge anvisningar till förläggningarna i utplaceringsfrågor. I vissa fall kan det bli aktuellt med ett längre och mer omfattande mottagningsprogram på förläggningar. I dessa fall krävs mer utförliga anvisningar till förläggningarna. Inom SIV:s nya ansvarsområde ligger även fördelning av enskilt inresta flyktingar på kommuner.

AGFA:s förslag till nytt system för flyktingomsorg förutsätter att fortlöpande förhandlingar äger rum mellan SIV och olika kommuner. Dessa förhandlingar skulle syfta till att det i princip skall finnas avtal med kommuner om mottagning av flyktingar motsvarande den förväntade tillströmningen. Med hänsyn till svårigheten att förutse flyktingtillströmningen bör det även finnas en beredskap att förhandla fram nya mottagningserbjudanden. Förhandlingsarbetet kräver att SIV fortlöpande har överblick över

var i landet man lämpligen kan ta emot flyktingar. Självfallet förutsätter denna överblick att kontakter med AMS kontinuerligt äger rum. Inför förhandlingarna bör även samråd ske med andra centrala, statliga myndigheter, i första hand socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. Flyktingomsorgen kan indelas i olika delområden, så som socialt stöd, hälso/sjukvård, svenskundervisning, skolundervisning, barntillsyn och placering i arbete och utbildning. SIV:s tillsynsfunktion inom den nya flyktingomsorgen förändrar inte i något avseende respektive fackmyndighets tillsynsansvar för de olika delområdena. Vi förutsätter att staten på olika sätt preciserar kvalitet och omfattning rörande den nya flyktingomsorgen. Detta bör bl. a. framgå av statsmakternas beslut. SIV:s tillsynsfunktion torde i allt väsentligt ta sig uttryck i att initiera, informera, ge råd samt att följa upp olika frågor inom den nya flyktingomsorgen så att resultatet blir i enlighet med statsmakternas intentioner.

Frågor rörande samråd och samordning inom flyktingomsorgen behandlas i ett följande avsnitt.

En överföring av ansvaret för flyktingomsorgen till SIV kommer att medföra behov av resursförstärkning inom myndigheten. Vi har erfarit att SIV avser att i särskild skrivelse till regeringen bedöma frågor rörande resurser och organisation till följd av de föreslagna arbetsuppgifterna inom flyktingomsorgen.

Ansvarsfördelning och samordning

Samordningsfrågor inom flyktingomsorgen kan ses som två frågor. Den ena rör bevakning och samordning av olika statliga myndigheters agerande inom området. Den andra rör samordning och ansvarsfördelning mellan de statliga och kommunala ansvarsområdena. Denna senare fråga torde närmast komma till uttryck genom upprättande, uppföljning och bevakning av de avtal om flyktingomsorg som förväntas komma till stånd.

Bevakning och samordning mellan statliga myndigheter i dessa frågor regleras bl. a. i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl., som gäller alla statliga myndigheter. Enligt denna förordning skall statliga myndigheter, inom ramen för tillgängliga resurser, fortlöpande beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter och därvid uppmärksamma behov av särskilda åtgärder. SIV skall informeras om planerade åtgärder och när anledning finns därtill, skall samråd ske med SIV om insatsernas utformning.

SIV:s roll regleras i instruktionen (1969: 137, ändrad 1975: 594) där det bl. a. sägs att SIV är central förvaltningsmyndighet för utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor i den mån det inte ankommer på annan myndighet.

Varje fackmyndighet ansvarar således för flyktinginsatser inom sitt verksamhetsområde. SIV:s ansvar kan närmast beskrivas som bevakning

av frågor som riskerar hamna "mellan stolarna", initiativtagande verksamhet samt samordning av olika statliga myndigheters insatser.

I flera fall torde det vara lämpligt att den centrala samordningen sköts med hjälp av bilaterala kontakter mellan de myndigheter som har gemensamt ansvar för vissa frågor. Flyktingverksamheten är emellertid en komplex verksamhet genom att den innehåller många osäkerhetsfaktorer och är uppdelad på flera huvudmän och verksamhetsnivåer. Samordningsproblematiken inom flyktingomsorgen förutsätter därför, liksom hittills, även mer organiserade verksamhetsformer.

På uppdrag av regeringen bildades 1979 en samrådsgrupp för flyktingar med SIV som sammankallande. Gruppen skall främst ha initiativtagande och samordnande uppgifter. Gruppen skall även fungera som ett forum för diskussion av gemensamma frågor samt utbyte av information, erfarenheter och synpunkter.

Samrådsgruppen består av rikspolischefen, generaldirektörerna för socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och statens invandrarverk samt företrädare för utrikesdepartementet och Svenska kommunförbundet. Därutöver kan vid behov företrädare för andra myndigheter och organisationer adjungeras. Fr. o. m. 1980 har företrädare för SIDA och UHÄ adjungerats till samrådsgruppen. Generaldirektören vid statens invandrarverk är samrådsgruppens ordförande. Flyktingsektionen vid SIV har fungerat som samrådsgruppens sekretariat.

I syfte att ta vara på erfarenheter och synpunkter knöts till samrådsgruppen en referensgrupp med företrädare för frivilliga organisationer och sammanslutningar av flyktingar. Det ankom på samrådsgruppen att utse referensgruppens ledamöter och bestämma formerna för dess verksamhet. Referensgruppen fungerade även som referensgrupp till AGFA-gruppen.

Behovet av samordning mellan olika myndigheters insatser för flyktingar kvarstår även i fortsättningen och förstärks vid genomförandet av den nya flyktingomsorgen. Vi ser ingen anledning att föreslå ändringar i formerna för samverkan i flyktingarbetet mellan SIV och berörda centrala myndigheter, organisationer m. fl. med anledning av de nya formerna för flyktingomsorgen.

Vissa personalfrågor

Ett genomförande av förslagen rörande flyktingomsorgen leder till konsekvenser för personalen. Vi skall enligt våra direktiv bl. a. utreda formerna för en successiv avveckling av berörda länsarbetsnämnders verksamhet med flyktingar samt klargöra förutsättningarna och presentera en plan för överföringen av personal från AMV till SIV. Nedan berörs först vissa allmänna utgångspunkter för behandlingen av dessa frågor. Därefter redogörs för de förutsättningar som gäller vid den avveckling och överföring av personal inom olika delar av AMV: s flyktingverksamhet, som blir

en följd av förändring av dels ansvarsförhållanden dels av form och inriktning av flyktingverksamheten.

Lagar och kollektivavtal reglerar många frågor i samband med förändringar av detta slag. Sålunda avses ett nytt statligt trygghetsavtal (TrA-S) träda i kraft den 1 januari 1984. Detta avtal innebär vissa ändringar beträffande villkoren för rätt till avgångsförmåner vid frivillig avgång i arbetsbristsituation. Åtgärderna enligt TrA-S, t. ex. omplacering, utbildning och ekonomiska förmåner, skall tillämpas under minst 9 månader, räknat från den tidpunkt då man bestämt övertalighetsgrupp till beslut om uppsägning. Därefter följer en uppsägningstid, i de flesta fall på 6 månader, så som det regleras i lagen om anställningsskydd (LAS). Avtalsmässigt kommer det att finnas en koppling mellan den konkreta förändringen av verksamheten och indelningen i turordningskretsar. Detta kan vara av betydelse för en myndighet med verksamhet på flera orter. Inom AMV har lokala avtal ingåtts om att varje förläggning skall utgöra sin egen turordningskrets. Alvesta/Moheda utgör dock en gemensam krets.

Regleringen enligt TrA-S och LAS kan ge en sammanlagd avvecklingsperiod av 15 månader. En myndighet bör ha arbetsgivaransvar under hela denna tid. Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) förutsätts enligt TrA-S biträda myndigheten i samband med tillämpningen av avtalet.

I enlighet med ovan lagda synpunkter och förslag förordar vi följande ansvarsfördelning mellan AMV och SIV när det gäller avvecklingsproblematiken. SIV, som övertar Alvesta, Moheda och Hallstahammar, ansvarar för förändringen av verksamhetsinriktningen och den föreslagna nedskärningen av kapaciteten från ca 400 till 150–200 platser.

AMV ansvarar för avvecklingen av dels den förläggningskapacitet som inte överförs till SIV, dvs. dagens tillfälliga förläggningar samt förläggningen i Flen, dels den personal på central och regional nivå som kan bli övertalig till följd av förändringen. Detta förutsätter ett intimt samråd mellan SIV och AMS under lång tid i frågor om rekrytering, vakanshållning m. m. I samband med förändringarna förutsätter vi att man – oavsett huvudmannaskap – tillvaratar befintlig kompetens så långt verksamheten inom den nya flyktingomsorgen medger.

Central administration

Vid AMS centralt finns fyra tjänster som berörs av de föreslagna förändringarna. Två av dessa är direkt sysselsatta med funktioner som kommer att föras över till SIV nämligen överföring av flyktingar och fördelning av dessa på förläggningar.

Förläggningsverksamheten

I samband med förändringen skall SIV erbjuda anställning till samtlig personal vid förläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar som är anställd där 1984-12-31. AMS svarar för omplacering/avveckling av perso-

nalen vid övriga förläggningar dvs. Flen, Surahammar, Oxelösund och Perstorp samt de ev. övriga tillfälliga förläggningar som kan komma att vara i drift den 31 december 1984.

Vi har av AMS erhållit följande sammanställning av personalsituationen inom flyktingförläggningarna 1983-07-01.

Län/Ort	Tjänster		Anställningar		Tjänstgörande	
	Antal	Omr heltid	Antal	Omr heltid	Antal	Omr heltid
D Flen	65	64,0	84	81,0	79	72,3
D Oxelösund	1	1,0	15	14,8	15	14,8
G Alvesta	39	36,2	53	46,5	44	36,6
G Moheda	32	30,7	44	36,5	41	31,9
L Perstorp	1	1,0	33	30,4	33	30,4
U Hallstahammar	19	18,5	28	27,2	24	23,0
U Surahammar	1	1,0	40	36,6	36	32,9
Totalt	158	152,4	297	273,0	272	241,9

Länsarbetsnämndernas personal

Länsarbetsnämndernas (LAN) aktiviteter med flyktingar omfattar huvudsakligen dels olika administrativa uppgifter rörande verksamheten vid flyktingförläggningarna, dels enskild inkvartering. I samband med förändringen överförs, enligt vårt förslag, en del av förläggningskapaciteten till SIV. Resterande förläggningskapacitet och den verksamhet som rör enskild inkvartering skall avvecklas, som en följd av det nya systemet med flyktingomsorg i kommunal regi.

Av detta följer att det knappast kan anses aktuellt att den här berörda övertalighetsgruppen i nämnvärd utsträckning överförs till SIV. Vi förutsätter emellertid, liksom när det gäller övertalig personal inom förläggningsverksamheten, att befintlig kompetens i möjlig utsträckning tillvaratas.

Tjänsteorganisationen den 1 juli 1983 vid länsarbetsnämndernas verksamhet för flyktingar har av AMS redovisats enligt nedan.

Län	Antal anställda arbetsförmedlare	Övrig personal
AB	9	41 ¹
C	2	4
D	7	1
G	11	5
L	1	1
M	6	10
O	3	8
U	5	—
Totalt	44	70

¹ Ett antal barnpassare ej medräknade

Övertalighetsgrupp

Det går inte att exakt ange storleken på den personalgrupp som direkt påverkas av förslagen om förändringarna per den 1 januari 1985. Statsmakternas beslut om bl. a. dimensionering av arbetsmarknadsservicen för flyktingar påverkar gruppens storlek. Personalen (exkl. personal inom arbetsmarknadsservice) som tjänstgör vid de tillfälliga förläggningarna och vid förläggningen i Flen samt vid länsarbetsnämndernas särskilda flyktinggrupper skulle enligt våra förslag dock komma att sakna arbetsuppgifter inom den nya flyktingomsorgen. Vi bedömer den personalgruppen vara i storleksordningen 230–250 anställda. Vi har vid denna beräkning utgått från personalsituationen den 1 juli 1983.

Sammanfattning av SIV:s rapport "Bostäder för flyktingar"

Statens invandrarverk fick den 3 mars 1983 regeringens uppdrag att undersöka på vilka sätt en tillräcklig tillgång på bostäder för flyktingar kan tryggas i samband med ett kommunalt omhändertagande av flyktingar. Invandrarverket har bedrivit utredningen genom en arbetsgrupp med företrädare för även socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet. Arbetsgruppen har haft överläggningar med Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägarförbund, HSB:s Riksförbund, Riksbyggen, Stor-Stockholms bostadsförmedling (KSB) och Syd-västra Skånes Kommunalförbund (SSK). Besök har gjorts i följande kommuner: Botkyrka, Göteborg, Jönköping, Linköping, Malmö, Oxelösund, Stockholm, Södertälje, Täby, Upplands-Väsby, Uppsala och Västerås. Kontakterna i kommunerna har varit skiftande, men omfattat kommunala förtroendevalda och tjänstemän inom främst invandrarbyråer, socialförvaltningar, bostadsförmedlingar och fastighetskontor samt företrädare för allmännyttiga bostadsföretag och fastighetsägarföreningar.

I rapporten beskrivs erfarenheter på förläggningar och länsarbetsnämnder samt socialstyrelsen av att skaffa bostäder åt flyktingar. Även bostadsproblemen för dem som väntar på UAT berörs.

Det konstateras att familjesammansättningen bland flyktingar har stor betydelse för hur många och hur stora bostäder som behövs. Med en flyktinginvandring på 4000–6000 flyktingar per år skulle det med vissa antaganden om familjesammansättning behövas mellan ca 1500 och 3200 bostäder per år.

Under budgetåret 1982/83 var andelen ensamstående flyktingar stor, uppåt 30 procent. Svårigheterna att skaffa bostad varierar kraftigt, bl. a. beroende på flyktinggrupp. Tidvis har det varit svårt att finna tillräckligt med stora bostäder. För närvarande är det största problemet att finna små lägenheter. Rapporten innehåller även uppgifter om flyktingars bosättningsmönster. Flyktingarna har huvudsakligen bosatt sig i storstadsområdena.

Kommunernas inställning

Genomgående är kommunerna beredda till att ta emot flyktingar inom ramen för ett kommunalt omhändertagande. Kommuner och bostadsföretag har generellt goda erfarenheter av invandrare och flyktingar som hyresgäster. Ingen kontaktad kommun har ansett det omöjligt att ta emot flyktingar med hänvisning till att det inte skulle finnas bostäder att tillgå. Förutsättningarna är att kommunerna får tid på sig att planera bostadsför-

sörjningen och bygga upp en bostadsreserv. Flera kommuner är emellertid oroadade för svårigheterna att ordna arbete åt flyktingar.

Var flyktingarna skall erbjudas bostad i kommunen påverkas av inställningen till etnisk koncentration. Den varierar från kommun till kommun.

Därutöver har kommunerna lämnat följande synpunkter:

- Bättre kostnadstäckning av staten än för närvarande.
- Ökad information och bättre samordning mellan staten och kommunerna
- Fler kommuner än idag bör engageras i flyktingmottagningen
- Bättre socialt stöd under den första tiden.

Överväganden

Tillräcklig tillgång på bostäder kan tryggas genom överenskommelser med kommuner. Det behövs således ingen ny lagstiftning eller att staten direkt skaffar bostäder åt flyktingar. Däremot behöver kommunerna en förberedelsestid. Det kan bli nödvändigt att finna bostäder i kommuner och bostadsområden, där det inte finns många tomma lägenheter. Därför behöver kommunerna bygga upp en bostadsreserv. Kostnaderna bör ersättas av staten. Ersättningsreglerna bör göras så enkla som möjligt. En beräkning har gjorts av de kostnader som kan uppstå.

Situationen på arbetsmarknaden är en begränsande faktor och medför krav på en förbättrad ersättning för sociala kostnader. Det kan bli svårt att finna tillräckligt antal kommuner med en kombination av bra tillgång på bostäder, hygglig arbetsmarknad och goda utbildningsmöjligheter. Därför kan det bli nödvändigt att finna regionala lösningar.

Flyktingarnas bosättning har hittills präglats av en koncentration till storstadsområdena och inom storstadsområdena till vissa kommuner. Även om betydligt flera kommuner i framtiden blir mottagningskommuner är det realistiskt att räkna med att storstadsområdena också i fortsättning- en kommer att ta emot många flyktingar.

Tillströmningen till en ort av flyktingar av en viss nationalitet tenderar att följas av ytterligare invandring av flyktingar och anhöriga av samma nationalitet. Erfarenheterna av t. ex. flyktingarna från Vietnam har visat att det går att ordna bosättning i "nya" kommuner när det rör sig om en ny flyktinggrupp utan tidigare anknytning i landet.

Utgångspunkten för erbjudande om bostad bör vara att hänsyn i största möjliga utsträckning tas till flyktingens anknytning till viss ort. Många flyktingar klarar själva av att skaffa bostad genom anhöriga och genom andra kontakter. Det kan inte vara angeläget att tvinga in dessa i ett generellt system som styr var flyktingar av en viss nationalitet bör tas om hand. Hur stor del av flyktingarna som själva kan ordna bostad på detta sätt varierar från grupp till grupp och mellan olika tidpunkter.

I kommuner, där en stor del av bostadsbeståndet är insatslägenheter och

småhus, bör kommunerna använda sina möjligheter att förvärva bostadsrätter åt flyktingar. Kostnaderna beräknas normalt motsvara en hyresrätt av samma slag. Ersättning utgår genom ordinarie statsbidrag för utgivet socialbidrag för flyktingar. Socialstyrelsens långivning till flyktingar för bostadsrätter föreslås upphöra.

Bilaga 2

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-03-08**Föredragande:** statsrådet Sigurdsen**Anmälan till proposition om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m. såvitt avser socialdepartementets verksamhetsområde***Femte huvudtiteln***Socialstyrelsens uppgifter inom flyktingverksamheten m. m.****Inledning**

De nya former för mottagande av flyktingar och asylsökande som statsrådet Gradin föreslår i sitt anförande, bilaga 1. till propositionen om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m., innebär att stat och kommun i samverkan skall svara för flyktingverksamheten. Huvuddelen av det praktiska arbetet med mottagande av asylsökande och flyktingar och med introduktion av flyktingar i det svenska samhället kommer att åvila kommunerna. Alla kommuner som har kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd kommer att få ersättning för de faktiska kostnaderna under tre år. Kommuner som träffat överenskommelser med statens invandrarverk, SIV, om att ta emot flyktingar och asylsökande i planerade former kommer därutöver att få ersättning även för vissa andra insatser. Överläggningar har ägt rum med Svenska kommunförbundet om kommunernas uppgifter i flyktingmottagandet, formerna för samverkan mellan stat och kommun samt statens ersättning till kommunerna.

Det nya systemet innebär bl.a. att SIV fr.o.m. den 1 januari 1985 kommer att få ett centralt ansvar för flyktingmottagandet på statlig verksamhetsnivå. Huvuddelen av de uppgifter inom flyktingverksamheten som i dag ligger hos AMS eller socialstyrelsen avvecklas eller förs över till SIV. Vidare kommer SIV att få ett samlat ansvar för systemet för statlig ersättning till kommunerna. Statsrådet Gradin har, efter samråd med mig, föreslagit att det ansvar och de medel som i dag ligger på socialdepartementet till övervägande del förs över till arbetsmarknadsdepartementet. Jag kom-

mer i det följande att närmare behandla de frågor som skall ligga kvar på socialdepartementet.

Socialstyrelsens uppgifter

Socialstyrelsen har i dag att se till att flyktingar som behöver sjukvård eller annan särskild omvårdnad får detta. Socialstyrelsen medverkar dessutom vid uttagning och mottagning av flyktingar som behöver sjukhusvård eller på grund av fysiskt eller psykiskt handikapp behöver särskild omvårdnad. Vidare får styrelsen utge ersättning till sjukvårdshuvudmännen för varaktig vård på sjukvårdsinrättning av sådana flyktingar. Under vissa omständigheter kan socialstyrelsen bevilja lån för inköp av bostadsrättslägenhet. Socialstyrelsen har också ansvar för bidrag till familjepedagogisk verksamhet och för viss utbildningsverksamhet för familjepedagoger.

Vissa förändringar i socialstyrelsens verksamhet för flyktingar genomfördes den 1 juli 1981 som en följd av riksdagens beslut med anledning av proposition (1979/80:6) om socialstyrelsens uppgifter och organisation m. m. Härvid redovisades också några frågor som borde få sin lösning i samband med den pågående översynen av huvudmannaskapet för flyktingverksamheten.

Som framgår av vad statsrådet Gradin tidigare denna dag har anfört bör SIV få ett samlat ansvar för flyktingverksamheten i Sverige. Detta innebär, som jag snart återkommer till, att vissa delar av socialstyrelsens särskilda verksamhet med flyktingfrågor bör föras över till SIV. Förändringen innebär emellertid inget avsteg från den princip som år 1976 fastslogs av statsmakterna om ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna i invandrarfrågor och minoritetspolitiska frågor och som kommit till uttryck i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. Denna princip säger att varje myndighet inom sitt verksamhetsområde har att beakta de särskilda behoven hos invandrare och språkliga minoriteter. Detta gäller självfallet flyktingar i samma mån.

Inom ramen för flyktingkvoten tar Sverige varje år normalt emot ett antal flyktingar som behöver sjukhusvård eller på grund av fysiskt eller psykiskt handikapp behöver särskild omvårdnad. Vid uttagning och mottagning av dessa flyktingar medverkar socialstyrelsen, som också genom ett särskilt bemyndigande kan utge ersättning till sjukvårdshuvudmännen för varaktig vård av sjuka och handikappade flyktingar som inte kan tas emot på mottagningsförläggning.

För att de sjuka och handikappade flyktingar som tas emot skall kunna tas om hand på ett bra sätt krävs en överblick över landets samlade vårdresurser. Det innebär att socialstyrelsen, som har till uppgift att ha denna överblick, på samma sätt som hittills måste kunna medverka vid uttagningen av kvotflyktingar. Min och statsrådet Gradins gemensamma mening är således att socialstyrelsen bör behålla sin nuvarande roll när det

gäller medverkan vid uttagning av sjuka och handikappade flyktingar som behöver sjukhusvård eller annan särskild omvårdnad. För att vidmakthålla våra möjligheter att ta emot sjuka och handikappade flyktingar bör också nuvarande möjligheter att lämna ersättning för varaktig vård på sjukvårdsinrättning bibehållas. Denna uppgift bör emellertid föras över från socialstyrelsen till invandrarverket mot bakgrund av att SIV, enligt vad statsrådet Gradin tidigare har föreslagit, bör svara för ersättning till sjukvårdshuvdmännen för sjukvård av asylsökande.

Socialstyrelsen har f. n. möjlighet att i vissa fall bevilja flyktingar lån för att anskaffa en bostadsrättslägenhet. Låneverksamhet har liten omfattning men har ändå varit ett betydelsefullt medel för att lösa bostadsfrågan i särskilt svåra fall. Verksamhetens nuvarande utformning har dock inte varit problemfri och har inneburit en förhållandevis stor administration för kravverksamhet m. m. Socialstyrelsen föreslog år 1979 att låneverksamheten borde förändras, bl. a. så att lån skulle kunna beviljas till kommunala bostadsstiftelser i stället för till flyktingarna själva.

Statsrådet Gradin har i sitt anförande föreslagit att SIV skall träffa överenskommelser med enskilda kommuner om mottagande av flyktingar. En sådan överenskommelse skall bl. a. innehålla ett åtagande från kommunen att ställa bostad till förfogande. Det innebär att socialstyrelsen i fortsättningen inte skall ha några uppgifter som rör bostadsanskaffning åt flyktingar. Eftersom flyktingen kommer att få en bostad ordnad av mottagningskommunen kan också nuvarande form av bostadsrättslån från socialstyrelsen upphöra. Nyutlåning i denna låneform upphör således den 1 januari 1985. Strävan bör enligt min mening vara att ansvaret för kravverksamhet och andra uppgifter avseende administration av redan beviljade lån skall överföras till ett annat organ. Mot bakgrund av att det f. n. pågår en mer allmän översyn av statlig långivning bör dock socialstyrelsen i avvaktan på resultatet av denna ha kvar ansvaret för administrationen av utestående lån.

Som en följd av att vissa kommuner som tog emot sino-vietnamesiska flyktingar fick höga kostnader för fosterlöner m. m. för omhändertagande av föräldralösa barn bemyndigade regeringen i juni 1980 socialstyrelsen att betala ut ersättning för sådana kostnader. De generella ersättningsregler som infördes fr. o. m. år 1980 ger inget utrymme att ersätta sådana kostnader med faktiska belopp. För andra kostnader än socialbidrag utgår endast en schablonersättning. Orsaken till regeringens beslut var bl. a. att det rörde sig om kostnader av en omfattning som inte alls beräknats vid fastställandet av schablonersättningens storlek och att det var några ganska små kommuner som kom att drabbas av stora kostnader om ersättning endast skulle lämnas i form av schablonbidrag. Under budgetåret 1982/83 var kostnaderna för denna verksamhet drygt 3,3 milj. kr. Jag delar statsrådet Gradins uppfattning att kommunernas kostnader för flyktingbarn som kommit hit utan egna vårdnadshavare och är omhändertagna i familjehem

eller på institution bör ersättas av staten på samma sätt som kostnaderna för ekonomiskt bistånd, dvs. av länsstyrelsen. Socialstyrelsen bör därför i fortsättningen inte svara för dessa ersättningar.

Statsrådet Gradin har tidigare behandlat frågan om formerna för ersättning till kommunerna för deras flyktingverksamhet. Hon har därvid, efter samråd med mig, föreslagit att nuvarande särskilda statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar, som socialstyrelsen ansvarar för, skall upphöra och att bidragsgivningen bör samordnas med det system för bidrag till kommunerna för flyktingmottagande som SIV skall förfoga över. Jag kommer nu att något utveckla min syn i denna fråga och därvid särskilt ta upp socialstyrelsens framtida roll. Jag återkommer i det följande till det förslag till förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland zigenare som redovisas i rapporten (Ds S 1981: 20) Förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare. (Sammanfattning av rapporten, *bilaga 2: 1*)

Jag vill först rent allmänt erinra om den viktiga roll som den familjepedagogiska verksamheten hittills har spelat för att underlätta många flyktingars inträde i det svenska samhället. Genom familjepedagogernas arbete har sociala problem kunnat förebyggas och samhällets insatser många gånger bättre anpassats till olika minoritetsgruppers speciella behov och förutsättningar. Den typ av gruppinriktat projektarbete, som den familjepedagogiska verksamheten innebär, bör även framdeles vara av stor betydelse för många flykting- och minoritetsgrupper.

Från vissa håll har framförts att det föreslagna ersättningssystemet skulle innebära att den familjepedagogiska verksamheten kommer att få stå tillbaka för annan verksamhet för flyktingar av mer löpande karaktär och annan verksamhet som inte på samma sätt direkt kommer flyktingar till del. För egen del är jag av den uppfattningen att kommunerna överlag ser den familjepedagogiska verksamheten som ett viktigt medel i arbetet med flyktingar. Jag utgår därför från att kommunerna även fortsättningsvis kommer att satsa på denna verksamhet eller att man i sitt arbete med flyktingar på annat sätt tar till vara familjepedagogernas erfarenheter och metoder.

Att mer allmänt sprida erfarenheter av och kunskap om den verksamhet för flyktingar och de arbetsmetoder som används i socialt arbete bland flyktingar bör även fortsättningsvis vara en uppgift för socialstyrelsen. Det kan ske i olika former, t. ex. genom utarbetande av allmänna råd i fråga om socialt arbete bland olika minoritetsgrupper, direkt rådgivning och olika utbildningsaktiviteter. Socialstyrelsen bör som ett led i styrelsens kunskapsförmedlande funktion liksom f. n. svara för den *kurs- och konferensverksamhet* som bedöms nödvändig för personal, t. ex. familjepedagoger, inom kommunernas socialtjänst som arbetar med flyktingar. För att socialstyrelsen skall kunna fullgöra dessa utbildnings- och stödsatser bör styrelsen även fortsättningsvis tilldelas vissa medel för kurser och konferen-

ser. I fråga om denna utbildning, liksom beträffande de andra kommuninriktade aktiviteter jag här nämnt, förutsätts att samråd sker med SIV.

Statsbidrag till verksamhet bland zigenare

De förändringar i fråga om statsbidraget till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar som jag och statsrådet Gradin tillsammans har föreslagit aktualiserar också ett ställningstagande till det förslag om förändrat statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland zigenare som lämnats i den tidigare nämnda rapporten (Ds S 1981: 20) Förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare (*bilaga 2: 1*).

Socialstyrelsen kan sedan den 1 januari 1972 som en försöksverksamhet lämna ersättning till kommuner för kostnader för *familjepedagogisk verksamhet bland zigenare*. Verksamheten avsåg först organiserat överförda zigenare men utökades år 1976 resp. 1977 till att omfatta även nordiska zigenare och enskilt invandrade utomnordiska zigenare som inte är flyktingar. För innevarande budgetår får högst 2,5 milj. kr. disponeras för familjepedagogisk verksamhet bland zigenare som inte omfattas av flyktingbestämmelserna.

I den nämnda promemorian föreslås att nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland zigenare bör förändras så att bidrag skall kunna lämnas även till andra försöksprojekt än familjepedagogprojekt. Bidraget föreslås täcka 75 % av kostnaderna medan kommunerna i dag som regel fått hela kostnaden för anställning av familjepedagoger ersatta. Vidare föreslås i promemorian att ansökningar om sådana projektbidrag bör behandlas i samrådsgruppen för zigenarfrågor, som är knuten till SIV, och att verket bör besluta om bidrag efter samråd med de myndigheter som ingår i samrådsgruppen.

Innan jag går in på detaljerna i arbetsgruppens förslag vill jag först allmänt beröra frågan om behovet av särskilda insatser för zigenare och om statlig ersättning för sådana insatser. Några för flertalet zigenska grupper utmärkande drag är hög vuxenanalfabetism, bristande yrkeserfarenhet inom områden gångbara på den svenska arbetsmarknaden och isolering från samhället. Detta har många gånger ställt krav på särskilda insatser inom bl. a. utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Zigenarna har inte sällan också andra problem som kräver stora insatser och resurser av kommunernas socialförvaltningar. Vad gäller de finska zigenarna tillkommer dessutom vissa speciella problem till följd av stor rörlighet mellan Sverige och Finland och mellan olika kommuner.

En del av de zigenare som kommit till Sverige under senare år, bl. a. från Polen, är flyktingar. För dessa zigenare gäller de regler i fråga om statligt omhändertagande och statlig ersättning för kommunernas kostnader som

finns för andra flyktingar. I den mån zigenare även i framtiden kommer att söka sig till Sverige som flyktingar kommer det system för statlig ersättning för vissa kostnader, som statsrådet Gradin tidigare har föreslagit, att gälla även dessa zigenare. Dessa ersättningar är anpassade till vad kommunerna normalt gör för flyktingar. I fråga om zigenare krävs emellertid ofta mer insatser.

Det finns mot denna bakgrund, enligt min mening, skäl för att även fortsättningsvis ha någon form av statligt bidrag som kan utgå för vissa särskilda insatser bland zigenare. Ytterligare ett skäl, som också väger tungt, är att zigenarna – i likhet med flyktingar – är koncentrerade till ett mindre antal kommuner.

Arbetsgruppens förslag innebär att nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bör förändras så att bidrag inte bara skall kunna lämnas för familjepedagogiska insatser utan också för andra slags försök med personella stödresurser för zigenare och till projekt som syftar till att förbättra zigenarnas förhållanden i det svenska samhället. Ett motiv som arbetsgruppen anger för den föreslagna förändringen är att nya idéer och arbetsmetoder bör prövas och stimuleras. Gruppen uppger att den i sitt arbete stött på flera projektuppslag som bedömts vara intressanta.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att det är önskvärt att stimulera nya metoder i arbetet med zigenarna. Samhällets reguljära insatser och arbetssätt har många gånger visat sig föga framgångsrika. Den familjepedagogiska verksamheten är ett exempel på en arbetsmetod som kan vara bra men det kan även finnas andra former av socialt arbete som bör prövas. Inte minst viktigt är det enligt min mening att få till stånd samarbete mellan socialförvaltningen och andra samhällsorgan, t. ex. arbetsförmedlingen. En större frihet att prioritera och omdisponera medlen för andra typer av insatser för zigenare bör därför kunna ske inom ramen för bidraget.

Vad jag här sagt innebär givetvis inte att statsbidrag inte skall kunna lämnas till familjepedagogprojekt. Jag vill i stället understryka vad jag nyss anfört i fråga om den familjepedagogiska verksamheten bland flyktingar, nämligen att familjepedagogernas arbete ofta underlättar en anpassning av samhällets insatser till olika minoritetsgruppers behov och förutsättningar. Jag utgår från att en viss del av de medel som avsätts för det av mig angivna ändamålet även fortsättningsvis kommer att användas för familjepedagogisk verksamhet för zigenare.

Enligt arbetsgruppens förslag bör bidrag lämnas för tidsmässigt begränsade projekt, men projektens längd bör kunna variera avsevärt. Jag ansluter mig till detta förslag.

Arbetsgruppen har som tidigare nämnts föreslagit att staten inte som hittills bör stå för hela personalkostnaden utan i stället för 75 % av kostnaden. Även jag anser att det kan vara rimligt att kommunerna svarar för en viss del av kostnaderna. Jag anser dock inte att man bör fastställa en viss bidragsprocent utan det bör ankomma på ansvarig myndighet att inom den

medelsram som riksdag och regering ställer till förfogande besluta om storleken på de bidrag som beviljas. Det innebär att bidragsnivån kan varieras över tiden och mellan olika projekt. I fråga om projekt som sträcker sig över flera år kan det enligt min mening många gånger vara lämpligt med en successiv nedtrappning av bidragsnivån för att därigenom underlätta en fortsättning av verksamheten med total kommunal finansiering när det statliga bidraget upphör.

Arbetsgruppen föreslår att bidragsansökningar behandlas i den till SIV knutna samrådsgruppen i zigenarfrågor, vilken består av representanter för SIV, AMS, skolöverstyrelsen och Svenska kommunförbundet. Formellt bör, enligt arbetsgruppen, invandrarverket besluta om bidrag efter samråd med de myndigheter som ingår i samrådsgruppen.

För egen del anser jag att arbetsgruppens förslag är mindre lämpligt och kan leda till en onödig byråkrati. Enligt vad jag ovan sagt bör bidrag lämnas till projekt med olika former av socialt arbete bland zigenare inklusive samarbetsprojekt mellan socialförvaltningar och andra samhällsorgan. Mot denna bakgrund bör också – liksom vad som gäller för dagens system med statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet – *socialstyrelsen vara ansvarig myndighet*. I fråga om projekt som rör samarbete med andra samhällssektorer bör givetvis socialstyrelsen vid behov samråda med andra berörda myndigheter. Den föreslagna ordningen hindrar inte heller att socialstyrelsen redovisar större projekt av principiellt intresse i samrådsgruppen för zigenarfrågor.

Jag har i min tidigare redogörelse för socialstyrelsens uppgifter inom flyktingverksamheten anfört att socialstyrelsen bör svara för den kurs- och konferensverksamhet för familjepedagoger och annan personal inom kommunernas socialtjänst som arbetar med flyktingar. Vid fördelning av medlen bör socialstyrelsen prioritera insatserna för de olika personalkategorierna inom ramen för av riksdagen tilldelade medel. Styrelsens kurs- och konferensverksamhet bör liksom hittills även omfatta familjepedagoger som arbetar bland zigenare. Socialstyrelsen bör också sprida de erfarenheter som kommer fram i de övriga projekt bland zigenare som styrelsen kommer att stödja.

Anslagsfrågor för budgetåret 1984/85 m. m.

Överföringen av det statliga ansvaret för flyktingmottagandet och de därtill kopplade förslagen om kommunalisering av mottagandet föreslås genomföras den 1 januari 1985. Det innebär att socialstyrelsens uppgifter i flyktingfrågor bör vara oförändrade fram till denna tidpunkt. Eftersom ersättningar för familjepedagogisk verksamhet, sjukvårdskostnader m. m. utbetalas i efterskott bör medel för helår därför beräknas för budgetåret 1984/85. Kommuner som påbörjat eller har fått förhandsbesked för familje-

pedagogiska projekt bland flyktingar under år 1983 eller 1984 – och som inte efter överenskommelse med statens invandrarverk tar emot samma flyktingkategori under år 1985 – bör om socialstyrelsen bedömer att behov föreligger få möjlighet att inom en total kostnadsram av 1 milj. kr. slutföra påbörjade projekt under budgetåret 1985/86. Medel härför kommer att avsättas under budgetåret 1985/86.

De nya riktlinjerna för statsbidrag för verksamhet bland zigenare bör gälla fr. o. m. den 1 januari 1985.

Statliga medel beräknas innevarande budgetår lämnas med 158 milj. kr. från förslagsanslaget J 6 Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. För budgetåret 1984/85 har under socialdepartementets huvudtitel i budgetpropositionen (bilaga 7, sid. 180–182) föreslagits att ett belopp av 158 milj. kr. skall anvisas. För detta anslag föreslås ändring ske på så sätt att 16 575 000 kr. förs upp på nämnda anslag för familjepedagogisk verksamhet m. m. Resterande belopp, som avser ersättning till kommuner från länsstyrelserna enligt förordningen (1979: 1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m. fl., föreslås bli överfört till arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel, förslagsanslaget D 6 Ersättning till kommuner för åtgärder för flyktingar m. m.

Jag har vid min medelsberäkning för budgetåret 1984/85 på socialdepartementets huvudtitel beräknat 12,5 milj. kr. för socialstyrelsens uppgifter när det gäller familjepedagogisk verksamhet, varav 2,5 milj. kr. avser familjepedagogisk verksamhet bland zigenare samt kurser och konferenser. För lån till bostadsrätter beräknas 575 000 kr. (halvårskostnad), för kostnader för sino-vietnamesiska barn 3 milj. kr. och för sjukvårdskostnader 0,5 milj. kr. Medel för de båda senare ändamålen beräknas för helår eftersom utbetalningarna sker i efterskott.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för socialstyrelsens uppgifter i flyktingfrågor,
2. till *Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m.* för budgetåret 1984/85 – med ändring av det i proposition 1983/84: 100, bilaga 7., upptagna beloppet – anvisa ett förslagsanslag av 16 575 000 kr.

*Bilaga 2:1***Sammanfattning av förslag till förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare (Ds S 1981: 20)****Bakgrund**

Socialstyrelsen kan utge ersättning till kommunerna för kostnader för familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare. För flyktingar har denna möjlighet funnits sedan år 1973. För zigenare, som inte är flyktingar, är det fråga om en försöksverksamhet. Den startade 1972 för organiserat överförda zigenare. Försöksverksamheten utökades 1976 till att omfatta även nordiska zigenare.

Budgetåret 1980/81 var den totala kostnaden för den familjepedagogiska verksamheten ca 12,4 milj. kr., varav ca 2,6 milj. kr. avsåg verksamhet bland zigenare.

I april 1981 tillsatte chefen för socialdepartementet en särskild arbetsgrupp för att utvärdera reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl. Parallellt med denna utvärdering skulle arbetsgruppen på grundval av den utvärdering av den familjepedagogiska verksamheten för flyktingar och zigenare som genomfördes 1980 överväga möjligheterna att inom nuvarande ekonomiska ram förändra statsbidraget till denna verksamhet. I föreliggande rapport redovisas arbetsgruppens förslag till förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare.

En särskild arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet (AGFA) har i september 1981 avlämnat ett förslag om lokalt omhändertagande av flyktingar (Ds A 1981: 11). Detta förslag berör också den familjepedagogiska verksamheten för flyktingar. Bl. a. mot denna bakgrund behandlas här frågan om statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet till flyktingar och zigenare på olika sätt.

Förslag i fråga om flyktingar

Förslaget ansluter i stort till AGFA:s förslag i Ds A 1981: 11. En vidareutveckling sker av AGFA:s förslag på några punkter. Arbetsgruppens förslag kan sammanfattas i följande punkter.

1 Nuvarande form av statligt bidrag till familjepedagogisk verksamhet för flyktingar bör upphöra och medel föras över från socialstyrelsen till invandrarverket för att användas av kommunerna för motsvarande insatser inom ramen för de avtal som avses slutas om lokalt omhändertagande.

2 I den mån även kommuner med vilka det inte finns avtal om lokalt omhändertagande kommer att ta emot större flyktinggrupper bör även

dessa kunna få ersättning för insatser av det slag familjepedagogerna idag svarar för.

3 Kommunerna bör ges organisatorisk frihet att utforma de insatser för vilka ersättning utgår. Kommunerna kan därmed själva disponera resurserna för familjepedagoger eller för annan personal som svarar för de funktioner som idag ligger på familjepedagogerna.

4 Socialstyrelsen bör även fortsättningsvis kunna svara för viss kurs- och konferensverksamhet för familjepedagoger och annan personal inom det sociala området som arbetar med flyktingar.

Förslag i fråga om zigenare

Förslaget kan i korthet sammanfattas i följande punkter.

1 Nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet för zigenare bör omvandlas till ett system med projektbidrag till olika slags försöksverksamhet bl. a. i syfte att utveckla nya former för arbetet med zigenare. Ersättning bör därvid kunna utgå även till familjepedagogprojekt. Bidraget bör täcka 75 % av kommunens kostnader.

2 För att underlätta kommunernas planering bör beslut om projektbidrag kunna fattas för mer än ett år i taget.

3 Ansökningar om projektbidrag bör behandlas i samrådsgruppen för zigenarfrågor. Formellt bör invandrarverket, till vilken gruppen är knuten, besluta om bidrag efter samråd med de myndigheter som ingår i samrådsgruppen.

4 Socialstyrelsen bör även fortsättningsvis svara för den utbildning av familjepedagoger som bedöms nödvändig.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande har lämnats av dels Sverker Lidén, budgetdepartementet, som bl. a. anser att arbetsgruppens förslag föregriper ett ställningstagande till AGFA:s betänkande, dels Hugo Stargård, SIV, och Inger Zetzell, SoS, som bl. a. anser att ersättning för kostnader för familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar skall utgå efter särskild ansökan som skall innehålla en uppgjord projektplan och att socialstyrelsen skall vara huvudman för verksamheten.

Innehållsförteckning

	Sid
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 8 mars 1984	3
Bilaga 1: Arbetsmarknadsdepartementet	4
1 Inledning	4
2 Föredragandens överväganden	9
2.1 Allmänna utgångspunkter	9
2.1.1 Flyktingpolitiken	9
2.1.2 Särskilda åtgärder för flyktingar i Sverige	10
2.1.3 Ökat statligt ansvar för asylsökande	12
2.2 Allmänt om formerna för mottagandet av flyktingar och asylsökande.	13
2.3 Överföring av det statliga ansvaret för flyktingmottagandet till SIV	15
2.4 Överenskommelser mellan SIV och kommuner	17
2.5 Mottagande av organiserat överförda flyktingar	19
2.6 Mottagande av asylsökande.	21
2.6.1 Inkvartering i utredningsförläggning och erbjudande av bostad m. m.	21
2.6.2 Åtgärder för utlänningar som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd	25
2.7 Innehåll i det kommunala flyktingmottagandet	29
2.8 Statlig ersättning till kommunerna	32
2.8.1 Allmänt	32
2.8.2 Ersättning av kostnader för ekonomisk hjälp.	34
2.8.3 Ersättning av bostadskostnader	37
2.8.4 Ersättning av kostnader för barn utan egna vårdnadshavare	38
2.8.5 Schablonersättning av vissa kostnader	39
2.8.6 Särkilda bidrag	42
2.8.7 Utbetalningsregler och administration.	43
2.9 Hälso- och sjukvårdsfrågor – ersättning till sjukvårdshuvudmännen	44
2.9.1 Hälsoundersökningar	44
2.9.2 Hälso- och sjukvård för asylsökande	45
2.9.3 Hälso- och sjukvård för flyktingar	45
2.10 Arbetsmarknadsservice	47
2.11 Behovet av förläggningar	49
2.11.1 Mottagningsförläggningar för kvotflyktingar.	49
2.11.2 Utredningsförläggningar för asylsökande	50
2.12 SIV:s uppgifter som central myndighet	55
2.13 Genomförande och övergångsfrågor	57
2.14 Ekonomiska konsekvenser	61
3 Hemställan	64
4 Anslagsfrågor för budgetåret 1984/85	64
 Underbilaga 1: Nuvarande ordning för mottagning och omhändertagande av flyktingar	 68

Underbilaga 2: Sammanfattning av förslagen i departementspromemorian (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar.	72
Underbilaga 3: Sammanställning av remissyttranden över rapporten (Ds A 1981: 11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar	75
Underbilaga 4: Invandringpolitiken – Förslag (SOU 1983: 29); kap. 14 "Väntarnas situation") ...	86
Underbilaga 5: Sammanställning av remissyttranden över SOU 1983: 29, kap. 14 "Väntarnas situation"	101
Underbilaga 6: Sammanfattning av (Ds S 1982: 1) Utvärdering av reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och utläningar som väntar på beslut om uppehållstillstånd	104
Underbilaga 7: Utdrag ur Ds A 1983: 10 Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen	108
Underbilaga 8: Sammanfattning av SIV:s rapport "Bostäder för flyktingar"	118
Bilaga 2: Socialdepartementet	121
Socialstyrelsens uppgifter inom flyktingverksamheten m. m .	121
Statsbidrag till verksamhet bland zigenare.	125
Anslagsfrågor för budgetåret 1984/85 m. m.	127
Hemställan	128
Bilaga 2: 1 Sammanfattning av förslag till förändring av nuvarande statbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare (Ds S 1981: 20)	129