

Regeringens proposition

1979/80:38

om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m.fl.

beslutad den 25 oktober 1979.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN SÖDER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att statlig ersättning till kommunerna införs för den hjälp till försörjning som ges till utlänningar under den tid då deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas. Samtidigt föreslås enklare regler för den statliga ersättningen till kommunerna för socialhjälp till flyktingar. Ersättning skall lämnas för hjälp som utgivits under det år då beslutet om uppehållstillstånd fattas samt två år därefter. Andra insatser för flyktingar, t. ex. barnomsorg och tolkhjälp, skall också ersättas. Denna ersättning skall schablonberäknas till 25 % av den statliga ersättning som kommunerna får för sina socialhjälpkostnader för flyktingar.

Vidare innehåller propositionen förslag om att decentralisera handläggningen av ersättningarna från socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen till länsstyrelserna. Statens invandrarverk skall kontrollera att ansökningarna avser sådana personer som kommunen har rätt att få ersättning för. Förslaget innebär kortare handläggningstider och snabbare utbetalningar av ersättningarna än f.n.

De nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1980.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-10-25

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell.

Föredragande: statsrådet Söder

Proposition om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m.fl.

1 Inledning

Med anledning av proposition (1978/79:95) om den kommunala ekonomin beslutade riksdagen (FiU 78/79:35, rskr 78/79:335) att ersättningen till kommunerna för obligatorisk socialhjälp för utländska medborgare skulle avvecklas. I propositionen uttalade dåvarande socialministern att ersättningen till kommunerna för hjälp till flyktingar borde behållas och att kommunerna borde få ersättning för socialhjälp till utländska medborgare under den tid som deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlades. En arbetsgrupp¹ med uppgift att utforma ett enkelt system för dessa ersättningar hade tillsatts inom regeringskansliet.

Arbetsgruppen har upprättat en promemoria (DsS 1979:7) Ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd. I promemorian föreslås ändrade regler för den statliga ersättningen för socialhjälp till bl.a. flyktingar.

Departementspromemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

I propositionen om den kommunala ekonomin anfördes att en förskjutning av statsbidragen från specialdestinerade bidrag till bidrag i mer generella

¹ Arbetsgruppens sammansättning, se bilaga 1

former borde ske så att ansvaret för prioriteringen mellan olika kommunala verksamheter i ökad grad kommer att vila på de kommunala beslutsinstanserna. I linje med denna principiella uppfattning beslutade riksdagen att slopa bl.a. den nuvarande statliga ersättningen för socialhjälp enligt 12 § socialhjälpslagen (s.k. obligatorisk socialhjälp) till icke svenska medborgare. Ytterligare motiv för detta var att finansieringen av denna hjälp inte borde särbehandlas i förhållande till socialhjälp till svenska medborgare samt att administrationen av ersättningarna var omständlig. Ersättningen upphör den 1 januari 1980.

En följd av riksdagens beslut skulle, utan ytterligare ändring av ersättningsreglerna, bli att kostnaderna för socialhjälp till personer som väntar på att deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas helt skulle falla på kommunerna. Dessa kostnader är ojämnt fördelade på kommunerna. De personer som väntar på tillstånd får inte försörja sig genom eget arbete. Många av dem blir därför beroende av socialhjälp för sitt uppehälle under väntetiden. Kommunernas kostnader är alltså i stor utsträckning beroende av den tid de statliga myndigheterna behöver för att pröva ansökningarna.

I propositionen om den kommunala ekonomin uppmärksammade dåvarande chefen för socialdepartementet denna följd av förslaget. Han gav däri uttryck för uppfattningen att ersättning borde lämnas till kommunerna för socialhjälp till personer som väntar på uppehållstillstånd, och hänvisade till att en arbetsgrupp tillsatts för att se över bl.a. denna fråga. Motivet för denna ståndpunkt var främst att ett fåtal kommuner inte skulle belastats med kostnaderna.

Riksdagen anslöt sig i princip till uppfattningen att kommunerna borde ersättas för denna socialhjälp. Vid utskottsbehandlingen av propositionen förutsatte socialutskottet (SoU 1978/79:5 y) att förslaget om dessa ersättningar skulle föreläggas riksdagen i sådan tid att bestämmelser på området kunde träda i kraft den 1 januari 1980.

I propositionen uttalade dåvarande socialministern vidare att nuvarande ersättning för hjälp till flyktingar och organiserat överförda utländska medborgare utan flyktingstatus borde behållas. Motivet var även i detta fall att dessa kostnader belastar endast vissa kommuner.

Det förslag jag nu lägger fram utgår från ställningstagandena i propositionen om den kommunala ekonomin och innehåller riktlinjer för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd.

2.2 Personer för vilka ersättning bör lämnas

Flyktingar

Enligt Kungl. brev den 27 februari 1959 angående bemyndigande för socialstyrelsen att meddela vård och understöd åt flyktingar (flyktingsbrevet)

ersätter socialstyrelsen kommunerna för kostnader avseende socialhjälp m.m. till flyktingar.

Socialstyrelsen utgår vid sin tillämpning av flyktningbrevet från invandrarverkets bedömning av vem som är flykting eller jämställd med flykting i bidragshänseende. Följande grupper har bedömts som flyktingar eller jämställda.

1. Utlänningar som fått komma till Sverige genom särskilda regeringsbeslut, s.k. kollektiv överföring. Sådana utlänningar kan vara politiska flyktingar enligt 2 § andra stycket utlänningslagen (1954:193) eller ha flyktingliknande skäl och då omfattas av bestämmelsen i 2 § tredje stycket utlänningslagen. Bland kategorin kollektivt överförda kan dessutom finnas personer som fått komma till Sverige av rent humanitära skäl, t.ex. medicinska. Slutligen kan i den här kategorin även finnas anförvanter till sådana utlänningar som redan tidigare tillåtit bosätta sig i Sverige därför att de är flyktingar eller har flyktingliknande skäl.

2. Utlänningar som kommer till Sverige på egen hand och bedömts vara politiska flyktingar enligt 2 § andra stycket utlänningslagen eller ha flyktingliknande skäl som omfattas av bestämmelsen i 2 § tredje stycket utlänningslagen.

3. Vissa grupper av utlänningar som varken är kollektivt överförda eller flyktingar men som regeringen har beslutat skall jämföras med flyktingar.

4. Enstaka personer som beviljats uppehållstillstånd av rent humanitära skäl. Sådana humanitära skäl kan vara sjukdom eller ålderdom i kombination med svåra förhållanden i hemlandet.

Flyktningbrevet har också tillämpats på de personer som i socialhjälpshänseende tillhör flyktingens familj, dvs make/maka och hemmavarande ogifta barn under 18 år.

Härutöver har socialstyrelsen - vid sidan av invandrarverkets bedömning - i samband med prövning av kommunernas ansökningar ersatt kostnader för vissa andra personer. Det gäller nära anhöriga, t.ex. föräldrar som kommit till Sverige för att förena sig med flykting, s.k. anknytningsfall.

Arbetsgruppen anser att statlig ersättning bör lämnas för hjälp till de personer som enligt invandrarverkets bedömning är flyktingar och till deras familjer. Däremot innebär det enligt arbetsgruppen besvärliga gränsdragningsproblem att utge ersättning till andra personer än dessa. Sådan ersättning borde därför inte komma ifråga.

Socialstyrelsen har i sitt remissyttrande gett uttryck för en annan uppfattning. Att utgå från den svenska kärnfamiljens sammansättning är enligt socialstyrelsens erfarenhet alltför snävt. De bedömningar som socialstyrelsen har gjort i detta sammanhang har hittills inte vållat några större svårigheter. Därför bör ersättning enligt styrelsens mening också lämnas för hjälp till dem som av invandrarverket medgivits rätt att stanna i landet på grund av att de bedömts såsom "anknytningsfall" till en flykting.

Invandrarverket, som anser att kretsen av ersättningsgrundande personer inte bör vara mera inskränkt än idag, menar att starka skäl talar för att kommunerna får ersättning även för insatser åt personer som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl. Dessa utgör en liten grupp.

För egen del anser jag att statlig ersättning till kommunerna skall lämnas för hjälp till de grupper som regeringen eller invandrarverket bedömt vara flyktingar eller i bidragshänseende jämställda med flyktingar, d.v.s. de personer som jag nyss redovisat under punkterna 1 till 4, och deras familjer. Jag avser att i det följande använda begreppet flykting om alla dessa personer. Jag vill dock understryka att alla dessa inte är flyktingar i utlänningslagens mening.

Däremot anser jag av samma skäl som arbetsgruppen anfört att kommunerna inte bör ersättas för kostnader för den lilla grupp som anknytningsfallen utgör.

Utlänningslagkommittén (A 1975:04) har nyligen avgivit sitt andra delbetänkande (SOU 1979:64). Kommittén föreslår vissa lagändringar som berör flyktingar och utlänningar som får stanna i Sverige av flyktingliknande skäl. Dessa förslag rör emellertid inte frågor som hänger samman med rätten för kommunerna till ersättning för utgiven socialhjälp. Kretsen av personer som kommunerna kan få ersättning för påverkas därför inte av dessa förslag.

Andra utländska medborgare

Som jag tidigare sagt bör kommunerna ersättas för socialhjälp till personer som väntar på uppehållstillstånd (UAT-sökande). Regler om detta föreslås träda i kraft den 1 januari 1980.

Enligt riksdagsbeslut år 1966 har kommunerna i vissa fall kunnat få ersättning för socialhjälp enligt 13 § socialhjälpslagen (frivillig socialhjälp) till arbetsföra utländska medborgare som, utan att vara flyktingar, anlänt till landet för att här skaffa sig arbete.

Som tidigare nämnts kommer kommunernas generella rätt till ersättning för obligatorisk socialhjälp till utländska medborgare att upphöra. Motiveringen för detta har varit bl.a. att socialhjälp till utländska medborgare som har uppehållstillstånd och inte är flyktingar bör finansieras på samma sätt som hjälpen till svenskar. Arbetsgruppen anser att denna speciella ersättningsmöjligheten enligt 1966 års riksdagsbeslut, som tillämpats endast i begränsad omfattning, av samma skäl nu bör avskaffas.

Jag instämmer i arbetsgruppens bedömning och föreslår att rätten till ersättning enligt 1966 års riksdagsbeslut avskaffas.

2.3 Ersättning för socialhjälpkostnader

De regler som idag gäller för kommunernas ersättningar för olika kostnader för flyktingar medför en krånglig och tidsödande administration. En av

arbetsgruppens huvuduppgifter har varit att föreslå ett enklare ersättningssystem.

I sin promemoria har gruppen övervägt olika möjligheter att schablonisera bidragsgivningen. Bl.a. har man undersökt om det skulle gå att ersätta kommunerna med ett fast belopp per flykting och UAT-sökande som är bosatt i kommunen. Gruppen har emellertid funnit att det f.n. inte finns förutsättningar för ett sådant ersättningssystem. Bl.a. saknas säkra uppgifter om antalet flyktingar och UAT-sökande i varje kommun. Det går inte heller att få en klar bild av socialhjälsbehovet bland dessa personer. Gruppen har därför stannat vid att föreslå ett ersättningssystem som utgår från de kostnader som kommunerna faktiskt har haft för socialhjälsen. Man har samtidigt understrukit det önskvärda i att frågan om ett schablonsystem om en tid tas upp till nytt övervägande.

Många remissinstanser, däribland statskontoret och riksrevisionsverket, har uttalat sig i denna fråga. Samtliga har därvid instämt i att ersättningarna även under de närmast kommande åren bör grunda sig på kommunernas faktiska socialhjälskostnader. Flertalet av dem har också framhållit att frågan om schablonberäkning av ersättningarna bör tas upp till förnyad prövning så snart det finns ett tillförlitligt underlag för detta.

Inte minst i förhållandet mellan stat och kommun är det viktigt att undvika bestämmelser som är administrativt betungande. Jag hade därför gärna velat se en konstruktion av ersättningarna för socialhjälskostnader som byggde på någon form av schablon, även till priset av vissa avsteg från absolut rättvisa i ersättningen. Liksom arbetsgruppen finner jag dock att tiden ännu inte är mogen för ett sådant system. Fortsatt uppmärksamhet måste dock riktas mot möjligheten att införa en schablon så att frågan om ett enklare ersättningssystem kan tas upp på nytt så snart som det finns förutsättning för det.

Jag anser således att kommunerna liksom hittills skall få ersättning för sina faktiska kostnader för socialhjäls till flyktingar, under förutsättning att den utgivna hjälpen i huvudsak stämmer överens med gällande praxis inom socialvården.

Min företrädare har i proposition (1979/80:1) om socialtjänsten lämnat förslag till en ny sociallagstiftning. I förslaget utmönstras begreppet socialhjäls. Behovsprövad ekonomisk hjäls kallas i propositionen för socialbidrag. Vad jag nyss sagt om ersättning till kommunerna för socialhjälskostnader bör, om socialtjänstlagen antas, gälla kommunernas kostnader för socialbidrag.

Beträffande de UAT-sökande har arbetsgruppen föreslagit att staten skall ersätta kommunernas kostnader för dessa personers försörjning under väntetiden. Med försörjning avser gruppen mat, hyra och nödvändig utrustning.

Samtliga remissinstanser som berört frågan instämmer i att ersättning bör lämnas för kostnader för denna kategori människor. Svenska kommunförbundet menar dock att rätten till ersättning inte skall begränsas till enbart

hjälp till försörjning utan avse all socialhjälp.

Själv anser jag att ersättning lämpligen bör lämnas för hjälp till livsuppehälle och erforderlig vård. Med detta uttryckssätt avser jag då hjälp av sådan omfattning som sägs i 12 § socialhjälpslagen. Jag menar också att under begreppet "erforderlig vård" bör kunna ingå ersättning för kostnader som har uppkommit till följd av beslut om omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagen. Det förekommer i vissa fall att UAT-sökande som inte längre önskar stanna i Sverige men som saknar medel till hemresan, får socialhjälp till resan. Enligt min mening bör sådan hjälp kunna likställas med hjälp till livsuppehälle.

2.4 Ersättning för kostnader för social service

Flyktingar

Ersättning enligt flyktingsbrevet för kommunernas åtgärder för flyktingar lämnas f.n. inte bara för kostnader för socialhjälp utan också för viss social service, dvs. barn- och äldreomsorg, social hemhjälp, vård enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna, tolkhjälp samt familjepedagogisk verksamhet.

Kostnaderna för dessa åtgärder är - med undantag för den familjepedagogiska verksamheten - ännu krångligare att särredovisa än socialhjälpkostnaderna. Några kommuner har till och med avstått från att söka ersättning för vissa kostnader på grund av svårigheten att få fram underlag för ansökan. Här talar särskilt starka skäl för att kostnaderna bör ersättas enligt någon schablonmetod.

Arbetsgruppen föreslår att ersättning för andra kostnader än sådana för familjepedagogisk verksamhet lämnas med en viss procent av ersatt socialhjälp. Detta innebär visserligen att det inte blir någon exakt överensstämmelse mellan kommunernas utgifter och den statliga ersättningen. Det medför emellertid en betydande förenkling av kommunernas administration. Procentsatsen bör enligt gruppen bestämmas så att ersättningen motsvarar dels de kostnader som kommunerna idag har för social service utom familjepedagogisk verksamhet, dels deras kostnader för visst psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd som f.n. inte ersätts.

Arbetsgruppen har studerat socialstyrelsens utbetalningar under budgetåret 1977/78 för kostnader för social service. Gruppen har också haft kontakt med olika kommuner för att få en bild av kostnadernas storlek. Undersökningen visar att ersättningarna för barnomsorg idag som regel motsvarar 10-12 % av den statliga ersättning som kommunerna f.n. får för sina socialhjälpkostnader. Övriga kostnader som skall omfattas av schablontillägget uppges i flertalet kommuner vara mindre än barntillsynskostnaderna och torde genomsnittligt ligga på 5-10 % av socialhjälpkostnaderna.

På grundval av socialstyrelsens utbetalningar och de uppgifter som inhämtats från vissa kommuner föreslår arbetsgruppen att ersättningen till

kommunerna för andra kostnader än socialhjälp skall motsvara 25 % av de kostnader för socialhjälp till flyktingar som kommunerna får ersätta. Bl.a. för att åstadkomma en enkel administration föreslår arbetsgruppen också att schablon tillägget beräknas på basis av socialhjälpkostnaderna under hela det år då uppehållstillstånd beviljats för flykting.

Åtskilliga remissinstanser, bl.a. de kommuner som yttrat sig i frågan, stödjer förslaget att ersättning för vissa sociala kostnader utgår genom en schablon. Stockholms kommun har anført att de nuvarande formerna för ersättning är så administrativt betungande för kommunen att de inte ens har sökt någon ersättning. Norrköpings och Hallstahammars kommuner anser att barnomsorgskostnaderna bör ersättas utanför schablonsystemet.

Några remissinstanser, däribland statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet och ett par kommuner, menar att den föreslagna procentsatsen är för låg med hänsyn till de kostnader som avses bli täckta. Malmö kommun anser att 25 % ungefär motsvarar den nuvarande statliga ersättningen. Riksrevisionsverket finner det inte vara styrkt att ersättningsnivån behöver vara så hög som 25 %. Invandrarverket anser vidare, liksom kommunförbundet och flera kommuner, att kommunernas kostnader för vissa andra aktiviteter, såsom kultur- och fritidsverksamhet samt administration, bör ersättas.

Svenska röda korset, som befarar att den föreslagna schabloniseringen kan få till följd att vissa angelägna områden inte blir föremål för insatser, förordar en särskild ersättning för de olika sociala insatserna, åtminstone vad gäller barnomsorg och psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd åt flyktingar.

Socialstyrelsen befarar att den föreslagna schablonersättningen kan komma att slå mycket ojämnt mellan kommunerna. Dessutom utgår större bidrag till den kommun, som underlåter att sätta in förebyggande åtgärder av olika slag för att bl.a. motverka behovet av socialhjälp och i stället nöjer sig med att betala ut socialhjälp. Styrelsen förordar mot denna bakgrund ett bidrag per capita.

Som jag redan tidigare sagt anser jag att man bör eftersträva administrativt enkla regler för statlig ersättning till kommunerna, även om resultatet kan bli att ersättningen i vissa fall avviker från de verkliga kostnaderna. Kommunerna har omvittnat sina problem att redovisa sina faktiska kostnader för den sociala servicen till flyktingar. Jag har särskilt fäst mig vid att vissa kommuner inte ens söker ersättning för dessa kostnader.

Det som socialstyrelsen och Svenska röda korset anført om möjligheten att styra kommunernas användning av de statliga ersättningarna är naturligtvis i och för sig riktigt. Jag anser emellertid att varje reform av statsbidragsgivningen som leder till större kommunal handlingsfrihet är ett viktigt led i den fortlöpande decentraliseringen av samhällets uppgifter. Det är inte möjligt att genom statsbidragsbestämmelser ge garantier för att vissa åtgärder kommer till stånd. Ytterst är det ändå det politiska ansvaret hos kommunerna som är avgörande.

Jag instämmer således i arbetsgruppens förslag att kommunernas kostnader för social service till flyktingar bör ersättas schablonmässigt med en viss procent av ersatt socialhjälp. Likaså håller jag med arbetsgruppen om att denna schablon för enkelhetens skull bör beräknas på socialhjälpens under hela det år då uppehållstillstånd meddelats.

Procentpåslaget bör täcka de kostnader - med undantag av familjepedagogisk verksamhet - som idag ersätts. Dessutom bör påslaget täcka vissa kostnader som tidigare inte ersatts, nämligen för psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd. Det har inte varit aktuellt att härutöver i detta sammanhang överväga några andra utvidgningar av ersättningarna.

Den familjepedagogiska verksamheten är mycket olika utbyggd i kommunerna. Kostnaderna för verksamheten är således ojämnt fördelade mellan kommunerna och är inte heller svåra att redovisa. Jag anser därför att dessa kostnader, som idag uppgår till närmare 9 miljoner kr. eller omkring 15 % jämfört med ersatt socialhjälp, inte bör ingå i schablonpåslaget, utan tills vidare ersättas på samma sätt som hittills. Min företrädare har i proposition (1979/80:6) om socialstyrelsens uppgifter och organisation, m.m. förutsatt att den familjepedagogiska verksamheten skyndsamt utvärderas. Jag kommer att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

Att fastställa den procentsats, som ger kommunerna avsedd täckning för deras kostnader, innebär naturligtvis ett problem. Arbetsgruppen har föreslagit ersättning med 25 % av ersatt socialhjälp. Flera remissinstanser, bl.a. Svenska kommunförbundet, har hävdat att denna nivå skulle vara för låg, dock utan att närmare precisera motiven för sin inställning. Andra har ansett den vara lagom eller för hög. För min del anser jag att arbetsgruppens undersökning av socialstyrelsens utbetalningar ger fog för uppfattningen att 25 % av ersatt socialhjälp i genomsnitt ger kommunerna den avsedda ersättningen. Jag vill samtidigt framhålla att avsikten är att noggrant följa kostnadsutvecklingen i kommunerna.

Ett par remissinstanser har fört fram förslag om rätt till bidrag i extraordinära situationer, t.ex. vid en stor, plötslig invandring till en kommun. Enligt min mening bör det inte finnas några sådana särskilda bestämmelser. Behovet av statliga insatser får bedömas från fall till fall då särskilda skäl finns. Jag vill i detta sammanhang dessutom erinra om att speciellt höga kostnader för invandrare hör till de faktorer som kan utgöra grund för extra skatteutjämningsbidrag.

Personer som väntar på uppehållstillstånd (UAT-sökande)

Arbetsgruppen anser att man under normala förhållanden inte bör vidta några särskilda åtgärder för UAT-sökande under väntetiden. Sådana åtgärder kan lätt uppfattas som ett halvt löfte att få stanna i landet. Ett negativt beslut i tillståndsfrågan kan sedan kännas än hårdare. I konsekvens härmed menar gruppen att statlig ersättning i princip inte skall lämnas till kommunerna för

kostnader som dessa kan ha haft för annat än den UAT-sökandes försörjning.

Gruppen har i detta sammanhang betonat att den viktigaste åtgärden för att förbättra de spontant hitrestas situation är att göra väntetiderna så korta som möjligt.

Alla remissinstanser, som uttalat sig i denna fråga instämmer i betydelsen av att förkorta väntetiderna. Flera remissinstanser har dock varit kritiska mot förslaget att inte ersätta kommunernas kostnader för social service till de UAT-sökande. Arbetsmarknadsstyrelsen anför att, trots de åtgärder som redan vidtagits för att förkorta handläggningstiden, många spontant hitresta utlänningar fortfarande måste vänta lång tid på det slutliga avgörandet. Denna väntan kombinerad med sysslolöshet har visat sig ha en nedbrytande effekt på de sökande. Man kan därför enligt styrelsens uppfattning inte begränsa sig till att enbart försörja dem under väntetiden.

Även invandrarverket anser att statlig ersättning bör ges för andra insatser än socialhjälp. Strävan bör givetvis vara att göra väntetiderna så korta som möjligt. Trots detta kan det även i fortsättningen i många fall ta lång tid innan beslut fattas.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att kommunernas skyldighet att lämna hjälp och vidta åtgärder enligt de sociala vårdlagarna gäller samtliga personer som vistas i kommunen. Vissa av dessa åtgärder kan vara synnerligen kostnadskrävande. Kostnaderna för tolkhjälp m.m. är inte heller mindre för personer som inte fått tillståndsfrågan prövad. Administrationen skulle dessutom avsevärt förenklas om samma regler gällde för samtliga ersättningsberättigade personer.

Svenska kommunförbundet samt Stockholms, Norrköpings och Botkyrka kommuner anser också att kommunerna skall ersättas för sociala kostnader för UAT-sökande.

Jag är väl medveten om under vilka besvärliga förhållanden de personer många gånger lever som här i landet avvaktar besked om uppehållstillstånd. Ofta har de svåra upplevelser i hemlandet bakom sig. De har inte rätt att försörja sig genom arbete medan de väntar på besked i tillståndsfrågan.

Jag instämmer i arbetsgruppens uppfattning att vad som bäst gynnar de väntande är att väntetiderna förkortas. Under år 1978 beslutade riksdagen om vissa åtgärder för att nå kortare handläggningstider i utlänningsärenden. Enligt vad jag har erfarit har den genomsnittliga handläggningstiden hos invandrarverket också minskat. Däremot krävs ytterligare åtgärder för att minska handläggningstiderna hos polisen och inom regeringskansliet. Utlänningslagkommittén har i sitt tidigare nämnda delbetänkande lagt fram ytterligare förslag i syfte att förkorta handläggningstiderna. Förslagen behandlas nu inom regeringskansliet. Också polisens handläggning av utlänningsärenden är f.n. föremål för översyn.

Arbetsgruppens tanke var att kommunerna normalt inte bör vidta åtgärder utöver hjälp till försörjning för de UAT-sökande under väntetiden och att

kommunerna därför inte heller borde uppmuntras till detta genom statlig ersättning. Från invandringspolitiska utgångspunkter kan jag instämma i detta principiella synsätt. Det finns risk för att sådana åtgärder av den enskilde kan uppfattas som ett ställningstagande i tillståndsförfrågan. Jag anser därför att statlig ersättning i princip inte skall lämnas för kostnader för de åtgärder, utöver hjälp till uppehälle och erforderlig vård, som kommunerna kan vidta för personer som väntar på uppehållstillstånd.

Jag har nyss redogjort för mitt förslag till beräkning av ersättning för kostnader för social service för flyktingar. Förslaget innebär av praktiska skäl ett procentpåslag på ersatt socialhjälp under hela det år då uppehållstillstånd meddelats, dvs. även på socialhjälp som utgivits före beslut om tillstånd.

2.5 Tidsgränser

Flyktingar

Enligt bestämmelserna i flyktingsbrevet får kommunerna ersättning för socialhjälp m.m. som givits till flyktingar tills dess att de haft stadigvarande arbete i sammanlagt ett år. Denna regel hör till de delar av bidragssystemet som kräver särskilt omfattande administration för kommunerna.

Arbetsgruppen föreslår en regel som innebär att ersättning lämnas för hjälp under viss tid efter det att flykten fått sitt första uppehållstillstånd. Denna regel bör utformas så att ersättning lämnas för hjälp under ungefär lika lång tid som tidigare.

Gruppen har varit medveten om svårigheterna att fastställa det antal år som motsvarar den nu gällande ettårsregeln. En studie som gruppen har genomfört visar dock att hjälpbehovet för de flyktingar som invandrade under första hälften av 1970-talet i flertalet fall har upphört inom tre år och kvarstår för omkring 5 % av fallen efter fem år. Gruppen har antagit att anpassningstiden inte är längre för de flyktingar som anlänt hit under senare år. Man har stannat för att föreslå ersättning för kostnader under det år beslut om uppehållstillstånd fattades samt två år därefter.

Samtidigt påpekar arbetsgruppen att det ibland skulle kunna bli svårt att bostadsplacera flyktingar som är sjuka eller handikappade om kommunerna vet att de inom kortare tid än tre år själva kan få stå för flyktingarnas försörjning. Gruppen föreslår därför en undantagsregel med innebörd att ersättning under längre tid än enligt huvudregeln skall kunna lämnas för flyktingar, som inom huvudregelns tidsram, inte kunnat försörja sig på grund av sjukdom eller handikapp, som fanns vid hitkomsten eller som har sin grund i flyktingsituationen. Tillämpningen av denna regel måste bygga på en särskild utredning i varje enskilt fall.

Samtliga remissinstanser, som uttalar sig i denna fråga, hälsar med tillfredsställelse förslaget att ta bort den tidsgräns som gällt hittills. Flera remissinstanser framhåller dock att det är svårt att bedöma de ekonomiska

konsckvenserna av förslaget. Några kommuner anser att den föreslagna tidsregeln kan ge lägre ersättning än f.n. Vissa kommuner, liksom invandrarverket, har därför föreslagit en längre tid än två år. Arbetsmarknadsstyrelsen anser att man inte borde sätta någon gräns för hur länge kommunerna skall ha rätt till ersättning. Socialstyrelsen menar att en tvåårsregel kan visa sig vara alltför snäv, inte minst under lågkonjukturer. I stället bör ersättning kunna lämnas tills flyktingen har möjlighet att bli svensk medborgare enligt gällande bestämmelser. Med en sådan tidsgräns skulle man enligt styrelsens mening inte behöva någon undantagsregel.

Södertälje kommun har presenterat en ekonomisk utredning som visar att kommunen i nuvarande situation skulle få lägre statsbidrag med de föreslagna reglerna. Detta beror på ett stort antal flyktingar som efter många års vistelse i kommunen fortfarande är beroende av socialhjälp för sin försörjning.

Jag tillstyrker arbetsgruppens förslag att ersättning skall lämnas för kostnader som uppkommit under det år uppehållstillstånd som flykting beslutades samt ett visst antal år därefter.

Som jag redan nämnt har arbetsgruppen funnit det svårt att bestämma för hur många år ersättning skall lämnas så att det i princip motsvarar vad som utges f.n. Avsikten med den föreslagna regeln är att ersättning skall lämnas i samma utsträckning som f.n. Ju längre tid man väljer, desto fler av de personer som fortlöpande får socialhjälp, och som kommunerna f.n. får ersättning för, fångar man in. En längre tid medför å andra sidan att vissa flyktingar, som en gång kommit i arbet men som efter några år fått behov av socialhjälp, kommer med i systemet, vilket inte är avsikten. Gruppen har föreslagit två år eftersom flertalet flyktingar efter den tiden inte längre uppbär socialhjälp.

Jag instämmer i arbetsgruppens åsikt att tillförlitligt underlag för att fastställa en lämplig tidsregel saknas. Jag kan dock godta arbetsgruppens förslag att ersättning skall lämnas till kommunerna för socialhjälp m.m. som givits flyktingar under det år beslutet om uppehållstillstånd meddelades samt under två kalenderår därefter. Med hänsyn till det osäkra beslutsunderlaget bör dock, parallellt med den uppföljning av kostnadsutvecklingen i kommunerna som jag nyss nämnt, effekterna av denna tvåårsregel utvärderas.

Jag anser att det utöver huvudregeln bör finnas en möjlighet att ersätta kommunerna för socialhjälp till flyktingar som inom huvudregelns tidsram inte kunnat försörja sig på grund av sjukdom eller handikapp som fanns vid ankomsten hit eller har sin grund i flyktingsituationen.

Enligt nuvarande regler upphör kommunernas rätt till ersättning när flyktingen gifter sig med en svensk medborgare. Jag finner det svårt att hävda att flyktingens situation i och med äktenskapet förändras på ett sådant sätt att ersättning inte längre bör lämnas. Jag anser därför att kommunernas rätt till ersättning skall bestå även om flyktingen är gift med en svensk medborgare.

Personer som väntar på uppehållstillstånd (UAT-sökande)

Arbetsgruppen föreslår att den statliga ersättningen för socialhjälp till personer som fått uppehållstillstånd av något annat skäl än att de är flyktingar skall upphöra när deras uppehållstillstånd har beviljats. För dem som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd bör rätten till ersättning gälla tills beslut om förpassning eller, i förekommande fall, beslut om verkställighet av förpassning vunnit laga kraft. När ett förpassningsbeslut vunnit laga kraft brukar det alltid dröja ett tag, utan att det är utlänningens fel, innan beslutet kan verkställas. Denna tid varierar men kan enligt uppgift vara mer än två månader. Arbetsgruppen anser att kommunerna bör få ersättning för sina kostnader också under denna tid.

För att åstadkomma en enkel administration föreslår gruppen en schablonregel som innebär ersättning för hjälp som utgivits inom tre månader efter det att beslut om förpassning eller, i förekommande fall, beslut om verkställighet av förpassning har vunnit laga kraft.

Riksrevisionsverket föreslår två månader i stället för tre medan Svenska kommunförbundet anser att ersättning bör lämnas för kostnader fram till dess att förpassningen har verkställts. Stockholms och Botkyrka kommuner, som menar att tiden från beslutet om uppehållstillstånd till dess att trygghad försörjning genom arbete eller utbildning ordnats kan vara lång, föreslår att en motsvarande regel bör gälla även dem som får uppehållstillstånd på annan grund än att de är flyktingar.

Jag ansluter mig till arbetsgruppens förslag.

2.6 Ersättning till landstingskommuner och organisationer

Enligt flyktningbrevet ersätts landstingskommunerna för vård av flyktingar på sjukvårdsinrättningar. Ersättning lämnas i enlighet med bestämmelserna i det s.k. utomlänsavtalet.

Även enskilda organisationer har enligt flyktningbrevet möjlighet att få ersättning för vård av eller understöd till flyktingar.

Arbetsgruppen föreslår att dessa ersättningar avskaffas. Ersättningen till landstingskommunerna är av liten betydelse för sjukvårdshuvudmännen. Den medför ett administrativt merarbete som inte står i rimlig proportion till dess storlek. Arbetsgruppen har inte tagit ställning till frågan om kompensation till landstingskommunerna för minskat statsbidrag.

Ersättningen till organisationerna är av mycket liten omfattning. För båda bidragen gäller att de inte går att inordna i det förenklade ersättningssystem som arbetsgruppen föreslår.

Landstingsförbundet framhåller i sitt remissvar att ersättningen på samma sätt som gäller för kommunerna är ojämnt fördelad och att vissa sjukvårdshuvudmän erhåller ett inte oväsentligt bidrag till sina kostnader. Ersättningen medför endast ett obetydligt merarbete för sjukvårdshuvudmännen.

Förbundet kan därför inte tillstyrka arbetsgruppens förslag. I den mån nuvarande regler för ersättning av statsmedel för flyktingar skall ses över, bör detta enligt förbundets mening ske vid ordinarie överläggningar i dessa frågor mellan företrädare för sjukvårdshuvudmännen och regeringen om den allmänna försäkringens ersättning till sjukvårdshuvudmännen.

Svenska röda korset menar att när det finns starka skäl som talar för speciella barnomsorgsinsatser för en viss grupp flyktingbarn, och den aktuella kommunen inte anser sig ha råd eller möjlighet att tillgodose dessa behov, skall en frivilligorganisation kunna ta initiativ till en lösning och också ha möjlighet till statsbidrag för ändamålet. Också Stockholms kommun anser att möjligheten till bidrag till frivilliga organisationer bör finnas kvar.

Med hänsyn till vad landstingsförbundet har anfört i sitt remissvar anser jag att landstingskommunerna tills vidare liksom idag skall kunna få ersättning från socialstyrelsen för vissa kostnader för flyktingar. Vad jag nyss sagt om tidsgränser för kommunernas ersättningar för flyktingar bör härvid gälla. Möjligheterna att förenkla administrationen genom samordning med andra ersättningar bör tas upp till prövning i samband med kommande överläggningar med sjukvårdshuvudmännen om ersättning från den allmänna försäkringen eller i annat lämpligt sammanhang.

Ersättning till organisationerna som utges med stöd av flyktingbrevet och som har utnyttjats i mycket liten omfattning, bör enligt min mening avskaffas. Här kan nämnas att statliga bidrag till enskilda organisationer för åtgärder för flyktingar och invandrare f.n. kan utgå även från andra håll.

2.7 Administration

Ansvaret för ersättningen till kommunerna för socialhjälp till utländska medborgare är f.n. splittrat på flera myndigheter. Kommunerna ansöker om ersättning hos såväl länsstyrelserna som socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen. Dessutom är själva ansökningsförfarandet krångligt. En omfattande granskning och kontroll görs av ansökningarna. En huvuduppgift för arbetsgruppen har varit att förenkla ersättningssystemet.

Arbetsgruppen föreslår att ansökningarna ställs till länsstyrelserna som får ett samlat ansvar för handläggningen av ersättningsärenden. Kommunerna bifogar därvid en förteckning över icke nordiska medborgare som fått socialhjälp under året. För att kommunerna skall kunna veta för vilka personer ersättning kan lämnas bör invandrarverket avisera kommunerna om besluten om uppehållstillstånd. Invandrarverket får i uppdrag att med utnyttjande av sitt datasystem kontrollera att ansökningarna avser personer som kommunerna har rätt till ersättning för. Länsstyrelserna får ansvaret för kontrollen av att den socialhjälp kommunerna utgivit står i överensstämmelse med gängse praxis. Länsstyrelserna ansvarar också för utbetalning av ersättningarna som görs kalenderårsvis i efterskott. Förslaget innebär att socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen inte längre skall betala ut ersättningar

till kommunerna för socialhjälp.

Många remissinstanser, däribland samtliga kommuner som lämnat synpunkter i denna del, anser att förslaget medför stora administrativa förenklingar. I stort sett samtliga de remissinstanser som berört frågan om ansvariga myndigheter tillstyrker förslaget. Socialstyrelsen menar dock att förslaget har både för- och nackdelar. En fördel är att länsstyrelserna genom sin tillsynsuppgift bör ha större möjlighet att följa kommunernas handläggning i sociala frågor. En nackdel är att centrala myndigheter - däribland speciellt invandrarverket - kan komma att få kontakt med ett stort antal tjänstemän. Vidare påpekar socialstyrelsen att en av anledningarna till att ersättningsärendena ursprungligen lades på styrelsen var önskvärldheten av en enhetlig praxis.

Jag finner att arbetsgruppens förslag, som det har skissats i promemorian, kommer att medföra stora förenklingar och innebära väsentligen snabbare utbetalningar jämfört med vad som gäller.

I likhet med den uppfattning som min företrädare har gett uttryck för i samband med proposition (1979/80:6) om socialstyrelsens uppgifter och organisation m.m. anser jag att administrationen av ersättningarna bör föras över till länsstyrelserna och invandrarverket. Ersättningarna bör utbetalas kalenderårsvis i efterskott. Administrationen av ersättningarna för den familjepedagogiska verksamheten liksom ersättningarna till landstingen bör dock tills vidare ligga kvar på socialstyrelsen. Denna administration är av jämförelsevis liten omfattning.

Berörda myndigheter kommer att i samråd närmare utforma detaljerna för ersättningsadministrationen. En utgångspunkt för detta arbete blir att de uppgifter som kommunerna skall lämna i sina ansökningar är lätta att ta fram. Jag förutsätter att samråd även sker med Svenska kommunförbundet och med kommuner med stor invandring.

Mitt förslag innebär att polisen normalt inte skall ha ansvaret för utlänningars inkvartering. Polismyndigheten bör, så snart den får kännedom om behovet av hjälp, sätta utlänningen i förbindelse med socialförvaltningen. I de fall som en utlänning anträffas när socialförvaltningen inte håller öppet kan dock viss hjälp från polisen behövas. I likhet med arbetsgruppen förutsätter jag därvid att lokala överenskommelser träffas mellan polisen, kommunerna och lämpliga hotell om att polisen får ordna inkvartering som därefter betalas av kommunerna. Dessa kostnader ersätts sedan liksom kommunernas övriga kostnader i efterhand av länsstyrelsen.

2.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Arbetsgruppen har föreslagit att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 1980, dvs. samtidigt som kommunernas nuvarande rätt till ersättning för hjälp enligt socialhjälp- och barnavårdslagarna till icke svenska medborgare upphör.

Invandrarverket har hävdat att det nya systemet inte kan börja fungera i alla delar redan från den 1 januari 1980. För att invandrarverkets datasystem skall kunna användas för att kontrollera kommunernas ansökningar måste vissa förändringar i verkets datarutiner göras. Nya datarutiner går i varje fall inte att tillämpa på ärenden som gäller personer, där beslut om uppehållstillstånd fattats före den 1 januari 1980.

Enligt arbetsgruppens promemoria har invandrarverket tidigare bedömt att de nödvändiga förändringarna skulle kunna göras utan större svårigheter eller tidsspillan. Numera bedömer verket att förändringarna inte hinner genomföras innan de nya ersättningsbestämmelserna träder i kraft. Kontrollen kommer därför i vissa avseenden att försvåras. Manuell granskning av kommunernas ansökningar beträffande flyktingar måste inledningsvis ske i många fall. Jag anser det dock vara synnerligen angeläget att de nya ersättningsreglerna träder i kraft samtidigt som reglerna om ersättningen för hjälp till utländska medborgare försvinner. Mot denna bakgrund förordar jag att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 1980.

Enligt arbetsgruppen skall nu gällande bestämmelser tillämpas på kostnader som uppkommit före den 1 januari 1980. Enligt dessa bestämmelser finns ingen tidpunkt då ansökan om ersättning från socialstyrelsen eller rikspolisstyrelsen måste ha kommit in. Det är angeläget att en sådan tidpunkt bestäms så att nuvarande administration snarast kan upphöra. Gruppen har föreslagit att ansökan om ersättning enligt de gamla reglerna skall ha inkommit till socialstyrelsen resp. polismyndigheten senast den 30 juni 1980.

Bl.a. ett antal kommuner har i sina remissvar anfört att den tid som föreslagits för avveckling av ersättningarna enligt de gamla reglerna är alltför kort.

Jag anser att de ersättningar som skall lämnas enligt den gamla ordningen bör slutregleras snarast möjligt. Med hänsyn till vad flera kommuner har anfört i sina remissvar anser jag dock att ansökningstiden för dessa ersättningar bör utsträckas till utgången av år 1980.

2.9 Kostnader

Arbetsgruppen har inte kunnat göra några säkra beräkningar av förslagens ekonomiska konsekvenser. Huvuddelen av kostnadsökningen för staten hänför sig till ersättningen för hjälp till UAT-sökande.

De totala socialhjälpkostnaderna för UAT-sökande har preliminärt uppskattats till 25-30 milj. kr. för år 1978. Socialhjälp till dem som sedermera får uppehållstillstånd som flykting ersätts redan idag av staten. För övriga UAT-sökande ersätter staten den obligatoriska socialhjälp. Genom rikspolisstyrelsen ersätts många gånger även uppehälle för utlänningar som inte får obligatorisk socialhjälp. En stor del av socialhjälpkostnaderna för UAT-sökande torde därför redan idag ersättas av staten. Arbetsgruppen uppskattar att dess förslag medför en merkostnad för staten i storleksord-

ningen 10-15 milj.kr./år i 1978 års penningvärde

Mitt förslag, i den del som gäller flyktingar, innebär inte någon påtaglig ökning av statens kostnader. Socialhjälp skall ersättas efter i huvudsak samma grunder som idag. När arbetsgruppen beräknade det schablonpåslag som skulle täcka kostnaderna för olika sociala serviceåtgärder tog man hänsyn till de utvidgningar av den statliga ersättningen som föreslagits. Dessa utvidgningar har i annat sammanhang kostnadsberäknats till ca 1,4 milj. kr.

Arbetsgruppen har föreslagit att ersättningarna utbetalas kalenderårsvis i efterskott. Därför kommer det inte att behövas ytterligare medel förrän under nästa budgetår. Vid anmälan av budgetpropositionen för budgetåret 1980/81 återkommer jag till de kostnader som mina förslag medför. Jag vill redan nu nämna att det till följd av de snabbare utbetalningarna kommer att bli särskilt stora kostnader för staten under nästa budgetår.

Genom den förenkling av ersättningsreglerna och ansökningsförfarandet som föreslås kommer kostnaderna för den administrativa hanteringen att minskas väsentligt. Störst blir besparingarna för kommunerna, men även statens kostnader för administrationen kommer att kunna bli lägre. Länsstyrelserna bör kunna fullgöra sina nya uppgifter inom ramen för nuvarande resurser. Förslaget kan dock - särskilt i inledningsskedet - komma att medföra ökade kostnader för invandrarverket, bl.a. som en följd av att en väsentlig del av verkets kontroll till en början måste utföras manuellt. Samtidigt kommer verkets nuvarande uppgift att besvara remisser från socialstyrelsen i ersättningsärenden emellertid successivt att minska. Effekterna av förslagen för invandrarverkets del är f.n. svåra att bedöma. De får i stället bedömas när erfarenheter vunnits av de nya reglerna.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag, efter samråd med statsrådet Andersson, att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer som jag har förordat för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd.
2. godkänna de riktlinjer som jag har föreslagit för en omorganisation av systemet för betalning av dessa ersättningar.

Beslut

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

SOCIALDEPARTEMENTET

Ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd

Förslag från en arbetsgrupp
inom regeringskansliet

Till statsrådet och chefen för socialdepartementet

Genom beslut den 27 december 1978 förordnade chefen för socialdepartementet, statsrådet Romanus, att en särskild arbetsgrupp skulle se över statsbidragen till kommunerna för sociala kostnader för flyktingar och vissa andra utländska medborgare.

I en promemoria som fogats till beslutet påpekades att bl.a. socialutredningen föreslagit att staten skall ge kommunerna ersättning för socialhjälp till utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas.

Vidare framhölls att nuvarande bidragssystem är komplicerat och administrativt betungande. Därför skulle gruppen lämna förslag till bidragsbestämmelser som är enkla och möjliggör snabba utbetalningar. Statsbidragen borde handhas av en enda myndighet. Möjligheterna att ur statens invandrarverks datasystem inhämta uppgifter angående flyktingstatus o.d. skulle uppmärksammas.

De kostnader som uppstår i samband med polismyndighets inkvartering av utlänning skulle beaktas. Vidare skulle gruppen ta hänsyn till de förslag till ändrade statsbidrag för kostnader för flyktingar som arbetsgruppen för flyktingfrågor inom arbetsmarknadsdepartementet (FLYG) fört fram i promemorian Sverige och flyktingarna (Ds A 1978:1). Det nära sambandet mellan en förkortning av väntetiderna för uppehålls- och arbetstillstånd och kostnaderna för socialhjälp skulle uppmärksammas.

En utgångspunkt skulle vara att kommunerna inte skall ersättas för kostnader under den tid som arbetsmarknadsstyrelsen har ansvar för det första omhändertagandet av flykting samt att gruppens förslag inte borde medföra några andra påtagliga merkostnader för staten än vad som kunde följa av att ersättning får utgå för dem som väntar på uppehållstillstånd.

Gruppen borde arbeta i samråd med socialstyrelsen, rikspolisstyrelsen, statens invandrarverk och övriga berörda verk samt borde härutöver ta kontakt med kommuner och andra organ i syfte att tillvarata kunskaper och erfarenheter på området. Dess arbete borde avslutas före sommaren 1979.

Till ordförande i arbetsgruppen förordnades departementsrådet i socialdepartementet Nils Magnusson. I arbetsgruppen har vidare ingått biträdande länspolischefen Nils Erik Åhmansson, justitiedepartementet, departementssekreterarna Örjan Sjögren och Karin Lund, socialdepartementet, Elisabeth Krausz och Hans Jelf, budgetdepartementet, och Birgitta Holm, arbetsmarknadsdepartementet. Sekreterare har varit kanslisekreteraren i socialdepartementet Carl-Johan Eberstein. Gruppen har biträttats av byrådirektören Lars G. Johansson.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sitt förslag.

Stockholm i juni 1979

Nils Magnusson

Carl-Johan Eberstein

Innehåll

1.	Den aktuella invandringen.....	24
2.	Bestämmelser för invandringen.....	24
3.	Bestämmelser för statlig ersättning till kommunerna m.m.....	27
3.1	Ersättning genom länsstyrelsen.....	28
3.2	Ersättning genom socialstyrelsen.....	29
3.3	Ersättning genom rikspolisstyrelsen.....	30
4.	Administration.....	31
4.1	Kommunernas administration.....	31
4.2	Länsstyrelsernas administration.....	34
4.3	Socialstyrelsens administration.....	35
4.4	Rikspolisstyrelsens administration.....	37
5.	Kostnader för socialhjälp m.m.....	38
5.1	Statens kostnader.....	38
5.1.1	Ersättning genom länsstyrelsen.....	38
5.1.2	Ersättning genom socialstyrelsen.....	38
5.1.3	Ersättning genom rikspolisstyrelsen.....	40
5.2	Kostnader för UAT-sökande.....	40
6.	Vissa förslag m.m. i fråga om ersättningarna.....	42
6.1	Propositionen om den kommunala ekonomin.....	42
6.2	Socialutredningen.....	42
6.3	FLYG.....	43
6.4	SoS-gruppen.....	44
6.5	Rikspolisstyrelsen.....	45
7.	Arbetsgruppens överväganden och förslag.....	45
7.1	För vilka utländska medborgare skall ersättning utgå?..	45
7.2	Allmänna överväganden om bidragssystemets utformning.....	48
7.3	Vilka kostnader skall ersättas?.....	51
7.4	När skall statlig ersättning upphöra att utgå?.....	56
7.5	Administration.....	60
7.6	Kostnadsberäkningar.....	64
7.7	Ikraftträdande.....	65
8.	Förslag till förordning om ersättning för socialhjälp till flyktingar m.m.	66

Sammanfattning

Idag har kommunerna rätt till ersättning från staten för socialhjälp och vissa andra kostnader som de haft för flyktingar. De har också rätt till statlig ersättning för socialhjälp enligt 12 § socialhjälpslagen (obligatorisk socialhjälp) som lämnats till icke svenska medborgare.

Riksdagen har med anledning av propositionen om den kommunala ekonomin beslutat att sistnämnda ersättning skall upphöra fr.o.m. den 1 januari 1980.

Detta innebär att kommunerna helt får svara för kostnaderna för de personer som här i landet söker men inte får uppehållstillstånd som flykting. Olika utredningar har emellertid föreslagit att staten skall stå för socialhjälp-kostnaderna under väntetiden.

I olika sammanhang har också påpekats att det nuvarande ersättningssystemet är krångligt och kräver en omfattande administration.

Mot denna bakgrund tillsattes vår arbetsgrupp för att se över dessa ersättningar samt lämna förslag till enklare bestämmelser.

Enligt riksdagsbeslutet med anledning av propositionen om den kommunala ekonomin skall ersättningarna för socialhjälp till flyktingar och till vissa kollektivt överförda utländska medborgare utan flyktingstatus behållas. I vissa fall ersätter socialstyrelsen idag kostnader för andra personer än de som fått uppehållstillstånd som flyktingar och de som kollektivt överförts samt deras familjer. Enligt vår mening bör staten endast ersätta kostnader för flyktingar och kollektivt överförda med familjer.

Vi föreslår att staten även skall ersätta kostnader för hjälp till icke svenska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas.

Vi föreslår att socialhjälp till flyktingar och personer som väntar på beslut om uppehållstillstånd ersätts med kommunernas faktiska kostnader.

Idag ersätts vissa andra kostnader som kommunerna haft för flyktingar. Administrationen av dessa ersättningar är särskilt betungande. Vi föreslår att ersättning för andra kostnader än socialhjälp-kostnader utgår med 25 % av ersatt socialhjälp till flyktingar.

Däremot anser vi beträffande de personer som väntar på beslut om uppehållstillstånd att ersättning inte skall utgå för andra kostnader än för försörjning. Beträffande dessa personer bör kommunerna normalt inte vidta några särskilda åtgärder. Detta skulle kunna uppfattas som ett halvt löfte att få stanna i landet. Vi vill i detta sammanhang betona att den viktigaste åtgärden för att förbättra de spontant hitrestas situation är att göra väntetiden för beslut om uppehållstillstånd så kort som möjlig.

Det 25-procentiga påslaget på socialhjälp avses täcka dels de kostnader som kommunen idag får ersätta, nämligen för barn- och äldreomsorg, social hemhjälp, vård enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna och tolkhjälp, dels vissa kostnader som i annat sammanhang föreslagits bli ersatta i

framtiden, nämligen för visst psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd åt flyktingar.

Utanför det schablonmässiga påslaget ligger kostnader för familjepedagogisk verksamhet. Dessa kostnader bör ersättas på samma sätt som idag i avvaktan på utvärdering av verksamheten.

För att kommunerna inte skall behöva särskilja den socialhjälp som lämnats en person före och efter beslut om uppehållstillstånd som flykting föreslår vi att det 25-procentiga påslaget beräknas på all socialhjälp som personen fått under det år han fått sådant uppehållstillstånd, alltså inte bara på den socialhjälp som lämnats efter beslutet.

Idag utgår ersättning för socialhjälp m.m. till flykting tills dess att flyktingen haft stadigvarande arbete i sammanlagt ett år. Tillämpningen av denna regel kräver mycket arbete. Vi föreslår som huvudregel att ersättning i stället skall utgå för socialhjälp m.m. som lämnats flyktingen under hela det år det första beslutet om uppehållstillstånd som flykting fattades samt två kalenderår därefter.

En del flyktingar har vid hitkomsten sjukdom eller handikapp. Vi föreslår en undantagsregel som ger kommunerna rätt till ersättning för socialhjälp m.m. till dessa personer under längre tid än enligt huvudregeln.

För personer som fått uppehållstillstånd på annan grund än att de är flyktingar bör ersättning till kommunerna inte utgå för socialhjälp som lämnats sedan uppehållstillstånd har beviljats. För de personer som får avslag på ansökan om uppehållstillstånd bör ersättning utgå tills dess att de förpassats eller eljest lämnat landet. För enkelhetens skull föreslår vi här en schablonregel.

Idag utgår viss ersättning av statsmedel för kostnader som landstingskommunen haft. Dessa ersättningar är mycket små i förhållande till landstingskommunernas totala kostnader. Även enskilda organisationer har möjlighet att få viss ersättning för vård av eller understöd till flykting. Båda dessa ersättningar är svåra att inordna i ett administrativt enkelt ersättningssystem och bör enligt vår mening avskaffas.

Vi föreslår att polismyndigheternas ansvar för inkvartering av utländska medborgare inskränks till de tillfällen då en utlänning anträffas när socialförvaltningen inte håller öppet.

Länsstyrelserna bör vara den myndighet som beslutar om ersättning. Statens invandrarverk bör stå för kontrollen av om de personer för vilka kommunerna söker ersättning är flyktingar eller väntar på beslut om uppehållstillstånd. Ersättning bör utbetalas för kalenderår i efterskott. Genom förenklad handläggning kan utbetalningarna till kommunerna göras väsentligt snabbare än idag.

Vårt förslag innebär att kommunerna i fortsättningen kommer att söka ersättning hos en myndighet.

Vi anser att ett mer schabloniserat ersättningssystem hade varit önskvärt men f.n. inte möjligt att genomföra. Ett sådant system bör dock kunna aktualiseras igen.

De nya statsbidragsreglerna bör träda i kraft den 1 januari 1980. För socialhjälp m.m. som utbetalats före denna tidpunkt skall de gamla reglerna gälla. För att nuvarande administration skall kunna upphöra föreslår vi att ansökan om ersättning enligt de gamla reglerna skall ha inkommit före den 30 juni 1980.

1. Den aktuella invandringen

Invandringen till Sverige har varierat kraftigt både vad gäller omfattning och sammansättning. Under större delen av 1960-talet förekom en stor arbetskraftsinvandring, som kulminerade åren 1969-1970 då nettointvandringen sammanlagt översteg 100 000 personer. Därefter följde ett par år med liten invandring och stor utvandring. I mitten på 1970-talet ökade invandringen åter. Under de senaste åren har bruttoinvandringen av utländska medborgare varit ca 40 000 personer per år. Ungefär hälften av invandrarna har kommit från de nordiska länderna.

Medan invandringen tidigare har följt konjunkturen i Sverige har de senaste årens omfattande invandring kommit till stånd trots lågkonjunktur. Detta förklaras bl.a. av sysselsättningsutvecklingen i Finland samt av det faktum att invandringen av utomnordiska medborgare har ändrat karaktär. Medan Sverige tidigare i huvudsak hade arbetskraftsinvandring består den utomnordiska invandringen numera till stor del av flyktingar och nära anhöriga till redan i Sverige bosatta personer.

Invandringens sammansättning framgår av nedanstående tabell över det ungefärliga årliga genomsnittet av bruttoinvandringen åren 1975-1977.

	nordbor	icke nordbor
adoptivbarn		2 000
kvotflyktingar ^a		1 250
spontant inresta som fått uppehållstillstånd som flykting enl. 2 § utlänningslagen (UtlL)		3 750
uppehållstillstånd p.g.a. familjeanknytning		10 000
utomnordisk arbetskraft		1 000
gäststuderande		1 000
	21 000	19 000

^a Jfr. sid. 9

Huvuddelen av flyktinginvandringen har under de senaste åren kommit från Latinamerika. En stor invandring har också skett från Turkiet. Ett hundratal flyktingar per år har kommit från vardera Bangladesh, Etiopien, Irak, Syrien, Polen, Ungern och Tjeckoslovakien.

2. Bestämmelser för invandringen

Utländska medborgare i allmänhet

Invandringen till Sverige från utomnordiska länder är reglerad sedan år 1967. I princip måste var och en som vill bosätta sig och arbeta här ha arbetstillstånd (AT) klart före inresan.

Enligt 32 § utlänningskungörelsen (UtlK) får utlänning inte uppehålla sig här mer än tre månader utan uppehållstillstånd (UT). Barn under 16 år behöver dock inte UT om det har vårdnadshavare som är bosatt i Sverige och har tillstånd att vistas här.

För att få UT för stadigvarande vistelse krävs i regel att sökandens försörjning är tryggad. Eftersom försörjningen i allmänhet endast kan tryggas genom eget arbete får AT en avgörande betydelse för om UT skall kunna beviljas. Beviljas AT anses försörjningskravet uppfyllt och även UT kan beviljas.

Den grundläggande bestämmelsen för den reglerade invandringen finns i 46 § UtlK. Bestämmelsen innebär att annan utlänning än nordbo, som kommer hit för att arbeta, i regel skall ha ordnat arbete och AT före inresan. Ansökan inges till svensk beskickning och avgörs av statens invandrarverk sedan yttrande inhämtats från arbetsmarknadsstyrelsen. Avgörande för om AT skall beviljas är en arbetsmarknadsbedömning. Den görs av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med arbetsmarknadens parter. Bostadsfrågan måste vara löst. Invandrarverket följer så gott som undantagslöst styrelsens yttrande.

AT före inresan ges för närvarande med stor restriktivitet. Detta beror framför allt på att arbetsmarknadspolitiken i första hand inriktas på att bereda sysselsättning åt arbetssökande som redan finns i landet, både födda och invandrare.

Från huvudregeln att icke nordisk medborgare som vill invandra till Sverige måste ha sin tillståndsfråga löst före inresan finns vissa undantag (46 § UtlK). Den som är gift med svensk medborgare behöver inte ha AT. Däremot måste han ha UT, vilket i sådana fall kan beviljas även efter inresan. Vidare kan AT beviljas efter inresan, då sökanden har kommit hit för att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här eller då det föreligger "annat särskilt skäl". Regeln om familjeförening har i praxis tillämpats på make eller sammanboende samt ogifta barn under 20 år och annan nära släkting som i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som den som redan har tillstånd. Särskilda skäl att ge AT har ansetts finnas bl.a. när sökandens samtliga släktingar är bosatta i Sverige samt då utlänningen anför starka politiska skäl mot att återvända till hemlandet. Andra fall är när starka humanitära skäl åberopats.

Den som haft arbets- och/eller uppehållstillstånd (UAT) ett år kan få permanent uppehållstillstånd (PUT). Ungdomar över 16 år kan direkt få PUT, om de tidigare varit befriade från att ha UT samt bott här minst ett år. Brottslighet och annan asocialitet kan medföra att man vägras PUT.

Utlänning som redan är i Sverige skall ansöka om UAT hos polismyndigheten i den ort där han är bosatt eller huvudsakligen vistas. Polismyndigheten skall, då ansökan om UAT ges in, göra en utredning om sökandens person och de skäl han åberopar för att få UAT. Ärendet överlämnas till invandrar-

verket som beslutar om tillstånd skall ges. Om begäran om tillstånd avslås meddelar invandrarverket samtidigt beslut om förpassning. Besluten kan överklagas hos regeringen.

Om en utlänning åberopar vissa omständigheter, t.ex. att han i det land som han skall befordras till löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, skall polisen underställa invandrarverket frågan om verkställighet av förpassningsbeslutet. Invandrarverkets beslut kan överklagas hos regeringen.

Slutligen kan regeringen genom återbrytning upphäva beslut om förpassning om nya betydelsefulla uppgifter framkommer som inte tidigare prövats.

Vissa myndigheter, bl.a. socialnämnd, är enligt 59 § UtIK skyldiga att underrätta polisen när myndigheten första gången vidtar åtgärd beträffande utlännningar från utomnordiskt land, som varken har eller har sökt UAT i Sverige. Ytterligare bestämmelser härom finns intagna i SFS 1971:749 "Cirkulär till samtliga arbetsförmedlingskontor, socialnämnder och barnavårdsnämnder om underrättelseskyldighet enligt utlänningskungörelsen (1969:136)".

Flyktingar m.fl.

Sverige har biträtt 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning. Den reglerar de fördragsslutande staternas behandling av politiska flyktingar.

Politisk flykting är enligt 2 § utlänningslagen (UtlL) "utlännning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom".

För att en politisk flykting skall få asyl gäller dessutom att han skall vara "i behov därav". Den som redan fått en fristad i annat land anses i praxis inte vara i behov av asyl. Principen är att den stat dit flyktingen först kommit skall pröva asylfrågan.

I anslutning till asylbestämmelserna tillkom den 1 januari 1976 bestämmelser som lagfäster tidigare praxis om skydd för vissa andra utlännningar som är i särskilt behov av det. Det gäller utlännning som har övergett krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare). Det gäller också den som, utan att vara politisk flykting, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kan anföra tungt vägande skäl. Utlänning som tillhör sistnämnda grupper ska inte utan "särskilda skäl" vägras stanna i Sverige. Vid bedömningen av dessa särskilda skäl får, till skillnad från vad som gäller beträffande politiska flyktingar, nödvändig hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot

utlännningar vid sidan om den reglerade invandringen.

Varje år fastställer regeringen det antal flyktingar som får överföras till Sverige, den s.k. flyktingkvoten. Vid sidan av den organiserade överföringen äger också en spontan invandring rum av personer som får stanna som flyktingar. Under senare år har denna invandring varit större än den organiserade överföringen. De som kommit hit på eget initiativ och fått stanna som flyktingar har inte avräknats på flyktingkvoten.

Invandrarverket är den myndighet som har ansvaret för uttagning av kvotflyktingarna medan arbetsmarknadsverket ombesörjer deras resa till Sverige och står för mottagning och omhändertagande av dem. Efter ankomsten till Sverige inkvarteras flyktingarna vanligen i förläggningar.

Länsarbetsnämnden ansvarar för förläggningarna. Under förläggningstiden svarar nämnden för att flyktingen får mat, husrum, kläder, fickpengar och sjukvård samt psykisk vård och social rådgivning m.m. Vidare ges undervisning bl.a. i svenska språket och information om det svenska samhället. Den som är skolpliktig skrivs in i grundskolan.

Arbetsmarknadsverket tar också hand om de personer som på egen hand rest in i landet och fått status som flykting. Dessa placeras vanligen av länsarbetsnämnden i s.k. enskild inkvartering. Härmed menas att flyktingen bor på hotell, pensionat eller i egen lägenhet. Dessa flyktingar uppbär förmåner och får undervisning och information som motsvarar vad som gäller för dem som inkvarteras i förläggning.

Inkvartering pågår tills flyktingen fått arbete, börjat utbildning eller fått försörjningen tryggad genom socialvårdens försorg. Vid utplacering från förläggning ordnas bostad åt flyktingen genom arbetsmarknadsstyrelsen, i vissa fall i samarbete med socialstyrelsen.

För den som börjar arbete eller i vissa fall utbildning (t.ex. med stöd av utbildningsbidrag eller studiemedel) utgår startbidrag, som avses täcka kostnaderna för uppehälle, bostad, kläder m.m. under den första tiden efter avslutad inkvartering. Vidare kan flyktingen få startlån, som utgår till inköp av bohus.

3. Bestämmelser för statlig ersättning till kommunerna m.m.

Från socialhuvudtitelns anslag Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m.m. utgår ersättning från staten till kommunerna enligt socialhjälp- och barnavårdslagarna för viss vård som meddelats icke svenska medborgare. Medlen utbetalas genom länsstyrelsen.

Från anslaget utgår också ersättning för kostnader för vissa flyktingar m.fl. Dessa ersättningar betalas av socialstyrelsen.

Från justitiedepartementets anslag Polisverket: Diverse utgifter bestrids

vissa kostnader i samband med av polismyndighet föranstaltad inkvartering m.m. av utlänning.

3.1 Ersättning genom länsstyrelsen

Enligt socialhjälpslagen (ShjL) skall varje kommun se till att den som vistas i kommunen erhåller tillfredställande omvårdnad. Kommunen skall vidare sörja för att den som är i behov av socialhjälp får sådan hjälp. Bistånd skall således lämnas även utländska medborgare.

ShjL skiljer mellan obligatorisk och frivillig hjälp. Obligatorisk socialhjälp (12 §) är sådan hjälp som den enskilde har rätt att kräva och samhället skyldighet att lämna. Frivillig socialhjälp (13 §) utges av kommun eller dess socialnämnd efter eget bedömande.

För att obligatorisk socialhjälp skall utgå krävs att den hjälpbehövande antingen är minderårig, d.v.s. under 16 år, eller att han på grund av ålderdom, sjukdom m.m. inte kan försörja sig genom arbete. Sådan socialhjälp utgår till livsuppehälle och till behövlig vård. I fråga om minderårig skall socialhjälpens också avse uppfostran. Obligatorisk socialhjälp utgår inte till personer över 16 år, vilkas hjälpbehov är föranlett av arbetslöshet.

I fråga om den frivilliga socialhjälpens gäller att kommunerna har oinskränkt rätt att ge ut sådan hjälp i all den utsträckning de anser lämpligt.

Socialutredningens förslag till ny sociallagstiftning innebär bl.a. att begreppen obligatorisk och frivillig socialhjälp utmönstras och ersätts med en allmän rätt till "bistånd av socialnämnden för försörjning och livsföringen i övrigt".

Ikke svenska medborgare, som är arbetsföra men saknar AT, har idag inte någon rätt till socialhjälp. Inte sällan får de i stället frivillig socialhjälp. Socialutredningens förslag ger dessa personer samma rätt till bistånd som gäller för svenskar.

Socialutredningens förslag bereds f.n. inom regeringskansliet.

Ersättning för socialhjälp till utländska medborgare regleras idag i ShjL. 23 § andra stycket ger kommunerna rätt till ersättning för obligatorisk socialhjälp till ikke svenska medborgare. Ersättningen utgår med det belopp vartill kommunens kostnader för hjälpen skäligen kan uppskattas (24 §). Ansökan om ersättning skall göras hos länsstyrelsen (31 §). Om utlänningen är i varaktigt behov av socialhjälp kan han under vissa förutsättningar hemsändas.

71 § barnavårdslagen (BvL) ger motsvarande rätt till ersättning från länsstyrelsen för utgift som föranletts av omhändertagande för samhällsvård.

I propositionen 1978/79:95 om den kommunala ekonomin¹ föreslogs att

¹ Prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, Rskr 1978/79:335.

dessas statsbidrag skulle avvecklas. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget.

3.2 Ersättning genom socialstyrelsen

I Kungl. brev den 27 februari 1959 (flyktingsbrevet) uppdrog regeringen åt socialstyrelsen att bistå flyktingar, som inte omhändertagits av annan statlig myndighet, samt att se till att flyktingarna erhöll vård och understöd i huvudsak enligt gällande praxis inom socialvården. Socialstyrelsen bemyndigades att av statsmedel ersätta socialnämnd för kostnader avseende socialhjälp m.m. till dels flykting som sedan ankomsten till riket varit arbetsoförmögen eller haft väsentligen nedsatt arbetsförmåga, dels annan flykting som efter ankomsten till Sverige inte haft stadigvarande arbete i sammanlagt ett år ("ettårsregeln").

Om socialstyrelsen finner synnerliga skäl föreligga får enligt bemyndigandet ersättning lämnas även om flykting haft stadigvarande arbete under längre tid än ett år. Socialstyrelsen har tillämpat denna undantagsregel när flykting exempelvis p.g.a. stor försörjningsbörda vid upprepade tillfällen fått socialhjälp och när flykting drabbats av sjukdom som av läkare bedömts bli långvarig och ha samband med hälsotillståndet vid ankomsten till Sverige. Vidare har kommunerna ersatts för hjälp till flykting med särskilda anpassningssvårigheter, som har sin grund i flyktingsituationen, även om flyktingen arbetat i Sverige mer än ett år.

Flykting som vid studier i Sverige uppburit studiestöd, utbildningsbidrag eller liknande och klarat sin försörjning härigenom under minst två år likställs i ersättningshänseende enligt praxis med den som arbetat stadigvarande i Sverige mer än ett år.

Ersättning till kommuner utgår för obligatorisk och frivillig socialhjälp, barnomsorg, äldreomsorg, social hemhjälp, vård enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna, tolkhjälp inom social- och sjukvård samt familjepedagogisk verksamhet. Kommunerna får retroaktiv ersättning också för kostnader för sådana åtgärder före beslut om uppehållstillstånd för flykting.

Socialhjälp enligt 12 och 13 §§ ShjL ersätts i princip med vad som faktiskt utgivits om det kan hänföras till "praxis inom socialvården". Nettokostnaderna för barntillsyn i daghem, familjedaghem och fritidshem ersätts enligt praxis schablonmässigt med 20 kr. per barn och inskrivningsdag. Vad beträffar familjepedagogisk verksamhet ersätts lönekostnader och handledning under förutsättning att förhandbesked lämnats av socialstyrelsen. För social hemhjälp åt flyktingar ersätts hela den kostnad som inte täcks av reguljärt statsbidrag. Kostnaderna för vistelse på ålderdomshem och servicehus för äldre ersätts med de faktiska nettokostnaderna. Detsamma gäller kostnaderna för åtgärder enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna samt

tolkning inom socialvård och sjukvård.

Ersättning enligt bestämmelserna i flyktingsbrevet kan ges till organisation eller annan som enligt avtal med socialstyrelsen bereder flyktning vård eller understöd i huvudsak enligt gällande praxis inom socialvården.

Vidare bemyndigas styrelsen i brevet att till landstingskommunerna utge viss ersättning för vård på sjukvårdsinrättning av flyktning.

I Kungl. brev den 3 april 1959 bemyndigade regeringen socialstyrelsen att i vissa fall bevilja flyktingar som omfattas av flyktingsbrevet lån för att anskaffa bostadsrätt.

Genom beslut den 16 juni 1972 föreskrev Kungl. Maj:t att socialstyrelsen som försöksverksamhet fick utge ersättning för vård och understöd resp. utlämna lån för underlättande av bostadsanskaffning i fråga om sådana utomnordiska socialt handikappade zigenare som med stöd av Kungl. Maj:ts beslut överfördes till Sverige för varaktig vistelse här. Bemyndigandet har i olika omgångar förlängts. Kungl. Maj:t har fattat olika beslut av motsvarande innehåll beträffande vissa personer av asiatisk härkomst och vissa andra grupper.

Vid prövning av om rätt till statlig ersättning föreligger utgår socialstyrelsen från invandrarverkets beslut om flyktningstatus. Styrelsen ersätter normalt också hjälp som lämnats flyktingens make och hemmavarande barn. Med flyktning avses i statsbidragssammanhang i det följande den som av invandrarverket bedömts vara flyktning samt de personer som i socialhjälpshänseende betraktas som medlemmar av hans familj.

I vissa fall ersätter styrelsen också kostnader för s.k anknytningsfall, d.v.s. annan nära anhörig till flyktning som själv av invandrarverket inte har bedömts vara flyktning. Ersättning utgår inte om flyktning är gift med svensk medborgare. Som gift räknas den som sammanbor med någon med vilken han har barn.

I statsbidragsbestämmelserna finns inte angivet någon tidpunkt före vilken ansökan om ersättning ska göras.

1966 års riksdag medgav regeringen att efter framställning av socialstyrelsen bevilja viss ersättning av statsmedel för socialhjälp till arbetsföra utländska medborgare som, utan att vara flyktingar, anlänt till landet för att här skaffa sig arbete. Nordiska medborgare omfattas inte av beslutet. Medgivandet avser sådana kommuner som i förhållande till sina samlade socialutgifter har speciellt höga kostnader för dessa invandrare. Beslutet avser frivillig socialhjälp; obligatorisk socialhjälp till dessa invandrare ersätts i vanlig ordning genom länsstyrelsen.

I brev den 15 december 1961 föreskrev Kungl. Maj:t att flyktingsbrevet i tillämpliga delar skulle gälla sådana personer som avses i kungörelsen (1950:383) angående bistånd åt utlandssvenskar som återvända till Sverige m.m. och som bereds vård på sjukvårdsanstalt eller ålderdomshem. Ersättning utgår under förutsättning att utlandssvensken inte mantalsskrivits i

riket för det år hjälpen lämnats eller hans mantalsskrivningsort för detta år inte kunnat utrönas.

3.3 Ersättning genom rikspolisstyrelsen

Enligt föreskrift i regleringsbrev för polisväsendet skall rikspolisstyrelsen från anslaget B 5. Polisverket: Diverse utgifter, ersätta "sådana kostnader i samband med av polismyndighet föranstaltad inkvartering m. m. av utlänning vilka är föranledda av åtgärd enligt 21 § första stycket punkterna 1 och 2 utlänningslagen (1954:193)".

Föreskriften gäller när

1. utlänning anträffats av polismyndighet vid ankomsten till Sverige eller inom en vecka efter ankomstdagen och fråga om utlännings rätt att inresa eller kvarstanna i Sverige därvid tagits upp till prövning,

2. utlänning, vars rätt att inresa i Sverige inte prövats enl. 1, första gången uppsökt eller anträffats av polismyndighet eller inom en vecka därefter, dock ej senare än tre månader efter ankomsten.

I rikspolisstyrelsens anvisningar för polisväsendet sägs att polismyndighet som finner att behov föreligger av inkvartering av utlänning själv skall vidta åtgärder härvidlag.

I begreppet "inkvartering m.m." inryms logi, förplägnad, fickpengar, läkarvård, akut tandvård samt annan förnödenhet, t.ex. kläder och skodon.

Kostnader avseende andra ändamål får inte bestridas av polismyndighet utan rikspolisstyrelsens medgivande.

Vanligen kommer polismyndigheten överens med socialnämnden om att nämnden skall praktiskt ombesörja inkvarteringen. Socialnämnden inger därefter räkning till myndigheten.

4. Administration

4.1 Kommunernas administration

Kontakter med ett antal kommuner har visat att administrationen kring den statliga ersättningen är krånglig och kräver betydande arbetsinsatser. Handläggningsrutinerna varierar mellan kommunerna men följande beskrivning gäller i stora drag för flertalet av de stora och medelstora kommuner som kontaktats under utredningsarbetet.

Kommunerna har som regel ett socialregister på data. Uppgift om socialhjälp och vissa andra åtgärder beträffande en familj samlas under en persons namn, den s.k. registerledaren. Finns det någon man i familjen är han registerledare.

Vid utbetalning av socialhjälp anges registerledarens personnummer,

datum för utbetalning och belopp på ett stansunderlag som ligger till grund för dataregistrering. För utländska medborgare anges en särskild kod på stansunderlaget. Om den socialassistent som har hand om ett hjälpfall vet att hjälptagaren är flykting antecknas detta i allmänhet i socialhjälsakten. I akten anges också hjälptagarens nationalitet liksom på många håll om han väntar på beslut om UAT. Till akten brukar fogas meddelanden från polisen om den period för vilken polisen skall stå för kostnaderna.

Efter varje års utgång framställs i kommunen en återsökningslista på data. Av listan framgår alla utländska medborgare som fått socialhjälp under året. Förutom namn och personnummer framgår bl.a. datum för varje hjälptillfälle och belopp. Datalistan ligger till grund för kommunens arbete med att söka ersättning från staten.

I flertalet större kommuner svarar socialförvaltningens ekonomienhet för ansökningarna om statlig ersättning. Innan ansökan kan göras måste ekonomienheten som regel begära in akterna eller andra handlingar från resp. socialbyrå för samtliga hjälpfall som finns med på återsökningslistan. Ekonomienheten går igenom akterna för att få fram hur stor statlig ersättning som kan sökas i varje fall och hos vilken statlig myndighet ansökan skall göras. Det gäller därvid bl.a. att särskilja flyktingar från andra invandrare och att för dem som inte är flyktingar avgöra vad som är obligatorisk och vad som är frivillig socialhjälp.

Det kan många gånger vara svårt att avgöra hos vilken myndighet ersättning skall sökas. Ofta saknas information om flyktingstatus i akten. Den information som finns kan ibland vara felaktig. En del kommuner gör förfrågningar om flyktingstatus hos invandrarverket innan ansökningarna lämnas. Många gånger har dock invandrarverket ännu inte fattat beslut i tillståndsfrågan. Det går då inte att avgöra vilken myndighet som skall lämna ersättning. Åtskilliga kommuner ansöker om ersättning hos socialstyrelsen i de osäkra fallen. Om socialstyrelsen avslår ansökan p.g.a. att vederbörande inte är flykting söker kommunen ersättning för obligatorisk socialhjälp hos länsstyrelsen.

Oavsett om ersättning skall sökas hos länsstyrelsen, socialstyrelsen eller polisen är det fråga om ett individuellt ansökningsförfarande. Ansökan om ersättning från polisen är ganska enkel. Det är endast vissa persondata, periodens längd samt kommunens kostnader som behöver anges. I ansökan till länsstyrelsen skall normalt även vissa uppgifter om kommunens ersättningsnormer och den utgivna hjälpens beskaffenhet lämnas.

Mest komplicerad är ansökan om ersättning hos socialstyrelsen. I varje individuellt fall skall anges vilka bidrag och vilken annan social service som utgått. Gäller det ersättning för socialhjälp skall ansökan bl.a. innehålla uppgifter om inkomster som flyktingarna har haft. Den tidigare nämnda "ettårsregeln" (se avsnitt 3.2) medför att man från kommunernas sida måste göra en särskild utredning om flyktingens försörjningsförhållanden under

lång tid tillbaka. Sådana utredningar görs i allmänhet inte i en socialnämnds vanliga ärenden varför kompletteringar ofta måste göras i efterhand.

Vad gäller flyktingar ersätter staten förutom socialhjälp även kommunernas kostnader för bl.a. barnomsorg, social hemhjälp, tolkservice och familjepedagogisk verksamhet. Att söka ersättning för dessa kostnader är med undantag för den familjepedagogiska verksamheten ännu mer komplicerat. En orsak till detta är att dessa kostnader normalt inte redovisas för varje individuellt fall.

Barnomsorgen ersätts idag mot denna bakgrund schablonmässigt med 20 kr. per barn och inskrivningsdag. Trots detta medför återsökningen en omfattande administration i flertalet kommuner. Då flyktingar anlitar den kommunala barnomsorgen registreras inte deras flyktingstatus.

Det måste därför normalt i varje socialhjälpärende undersökas om det finns barn som kan vara placerade i den kommunala barnomsorgen. Därefter får kontrolleras om dessa barn verkligen har kommunal barnomsorg och under hur stor del av året barnet i så fall har varit inskrivet.

Stockholms kommun har inte sökt ersättning för barntillsynskostnader p.g.a. svårigheter att få fram uppgifter om kostnaderna. Det finns även andra kommuner som inte har sökt ersättning för kostnader som är ersättningsberättigade därför att det kräver alltför omfattande och dyr administration.

Ersättning utgår till landstingskommuners kostnader för sjukvård för flyktingar. I vissa landstingskommuner har man ett centralt ansökningsförfarande medan administrationen i andra, t.ex. Stockholms läns landsting, är decentraliserad till de lokala sjukvårdsförvaltningarna. Administrationen innebär att man måste klarlägga om en patient i sluten vård som är utländsk medborgare har flyktingstatus. Detta sker normalt genom förfrågan hos invandrarverket. När flyktingstatus har fastställts beräknas ersättningens storlek efter den s.k. utomlänstaxan.

I samtliga de kommuner vi besökt, vilka alla har fått mer än 1 milj. kr. i ersättning från staten, finns det minst en person vars huvudsakliga sysselsättning är att ansöka om ersättning från staten. I många kommuner rör det sig om fler än tre personer. Enbart i Stockholms kommun sysselsätter den direkta bidragsadministrationen 18 årsarbetskrafter.

I flertalet kommuner tar ansökningsen om ersättning från länsstyrelsen störst resurser i anspråk eftersom länsstyrelseärendena utgör merparten av ärendena. I vissa kommuner uppges dock ansökningsen från socialstyrelsen ta lika stora resurser i anspråk trots att antalet ärenden är färre.

På basis av uppgifter från de kommuner vi varit i kontakt med kan de direkta kostnaderna för kommunernas administration uppskattas till minst 5 milj. kr. Till detta bör läggas de kostnader som åsamkas av att socialassistenter m.fl. kan få ett merarbete till följd av de krav på registrering, uppgiftslämnande m.m. som bidragssystemet ställer. Det har inte varit möjligt att beräkna hur stora dessa kostnader är eller hur stor del av de

administrativa kostnaderna som kan hänföras till ersättning från socialstyrelsen, länsstyrelsen resp. polisen.

4.2 Länsstyrelsernas administration

Kommunerna skall ansöka hos länsstyrelsen om ersättning för obligatorisk socialhjälp och barnavård som lämnats till utländska medborgare senast den 30 april året efter det att hjälpen utgivits. Om skäl finns kan länsstyrelsen pröva ansökningar som kommit in senare.

Om frågan om flyktingstatus inte är avgjord vid den tidpunkt ansökan normalt skall inlämnas får kommunerna i regel komma in med komplettering till ansökan i efterhand. Sådan komplettering blir aktuell om flyktingstatus inte beviljas och ersättning inte kan sökas hos socialstyrelsen för hela den utgivna socialhjälp.

På vissa håll söker kommunerna ersättning hos länsstyrelsen vid ordinarie tidpunkt även för utlänningar som väntar på beslut om UAT och kan tänkas få flyktingstatus. Om ersättning i dessa fall senare utbetalas av socialstyrelsen för hela den utgivna hjälpen måste den ersättning som länsstyrelsen betalat ut återbetalas.

I ansökan till länsstyrelsen skall lämnas personuppgifter om de socialhjälpstagare för vilka ersättning sökes. Ansökan skall vidare för varje hjälpstagare innehålla uppgifter om hjälpens beskaffenhet och tiden för dess meddelande samt om hjälpkostnaden och de grunder, efter vilka den begärda ersättningen beräknats.

Vid länsstyrelsen svarar förvaltningsavdelningens allmänna enhet för granskning av kommunernas ansökningar och beslut om ersättningsbelopp. Vid behandlingen av ansökningarna har länsstyrelsen att i varje enskilt fall bl.a. undersöka dels att socialhjälpstagare är utländsk medborgare, dels att den lämnade socialhjälp är obligatorisk.

Länsstyrelsens granskning och kontroll av kommunernas ansökningshandlingar var tidigare mycket noggrann och arbetskrävande. Som exempel kan nämnas att granskningsarbetet sysselsatte sex befattningshavare enbart vid länsstyrelsen i Stockholm år 1973.

Under senare år har länsstyrelsernas administration av bidragsgivningen minskat avsevärt i omfattning. Ett skäl till detta är att kommunerna numera överlag lämnar fullständiga uppgifter i sina ansökningar och normalt endast söker ersättning för obligatorisk hjälp.

Detta är i sin tur ett resultat av bl.a. information från länsstyrelserna och av genomförda kommunsammanslagningar. En annan orsak till länsstyrelsens minskade bidragsadministration är att granskningen idag inte är lika detaljerad som tidigare.

Vid flertalet länsstyrelser sker fortfarande en granskning - om än översiktlig - av varje enskilt ärende. Vid några länsstyrelser sker dock enbart

stickprovsgranskning. Länsstyrelserna kontrollerar normalt inte om ersättning har sökts eller kan sökas hos socialstyrelsen eller polisen.

Vid länsstyrelsen i Stockholms län, som handlägger det största antalet ärenden, är drygt en årsarbetskraft sysselsatt med granskning av kommunernas ansökningar. Vid övriga länsstyrelser kräver granskningen en mindre arbetsinsats. Totalt för hela landet kan bidragsadministrationen beräknas ta 5-10 årsarbetskrafter i anspråk. Detta innebär en administrationskostnad för länsstyrelserna på mellan en halv och en milj. kr.

4.3 Socialstyrelsens administration

Ärenden rörande ersättning till kommunerna för utgiven socialhjälp m.m. handläggs inom socialstyrelsen av en särskild enhet - flyktingenheten - vid socialvårdsbyrån (LÅ 4). Förutom handläggningen av ersättningsärenden svarar flyktingenheten också för socialstyrelsens övriga arbete med flykting- och zigenarfrågor. Detta arbete omfattar bl.a. medverkan vid uttagning och placering av flyktingar, information till kommuner och enskilda, samt kurser och konferenser för familjepedagoger, socialarbetare m.fl.

För främst dessa ersättningsärenden finns f.n. sju tjänster. För att avarbeta balanser har styrelsen sedan hösten 1978 dessutom fem beredskapsarbetare.

De totala kostnaderna för socialstyrelsens administration kan beräknas till ca 1,2 milj. kr. innevarande budgetår.

Totalt omfattar flyktingenheten 21 personer exkl. de 5 AMS-avlönade. Kostnaderna för de personer som avlönas av socialstyrelsen bestrids nästan helt från anslaget I 4. Socialstyrelsen uppskattar personalkostnaderna över detta anslag till ca 2,2, milj. kr. för budgetåret 1978/79.

Antalet ersättningsärenden har vuxit mycket snabbt under de senaste åren. År 1978 inkom ca 7 000 ersättningsärenden till flyktingenheten, vilket är en ökning med ca 1 000 ärenden jämfört med föregående år. Av ärendena avsåg ca 6 750, eller 97 %, flyktingar medan ca 3 % avsåg svenska zigenare. Den 1 mars 1979 fanns det 3 045 icke avgjorda ärenden.

Handläggningstiden för ersättningsärenden är för närvarande i genomsnitt ca fem månader. Det förekommer emellertid betydande variationer i handläggningstid. I en del nya ärenden där flyktingstatus inte är känd för socialstyrelsen kan handläggningstiden vara ca ett år.

Det finns inga bestämmelser om tidpunkt för ansökan om ersättning till socialstyrelsen. Enligt socialstyrelsens rekommendationer till kommunerna bör dock ansökningarna inte omfatta längre tid än ett år och om möjligt skickas in till socialstyrelsen senast under året efter det att hjälpen utgivits. Ärenden som i kommunen anses avslutade bör enligt socialstyrelsens rekommendationer omgående sändas in till styrelsen för att anhopning av ärenden till viss tid av året skall undvikas. Vissa kommuner kommer in med

ansökningar kontinuerligt under året medan andra kommer in med alla ärenden vid en och samma tidpunkt.

Ansökan görs på speciellt blankettset. Till ansökan skall fogas en särskild bilaga med uppgifter om bl.a. hjälptagarens ekonomiska förhållanden under den tid ansökan avser, dennes anställningar och utbildning i Sverige samt orsaken till hjälpbehovet.

Socialstyrelsens utredning består av sak- och siffergranskning av kommunernas ansökningar. De bifogade uppgifterna om hjälptagarens förhållanden m.m. går därvid igenom. Vid bedömning av om ersättning skall utgå kontrollerar man bl.a. följande:

- a) Flyktingstatus
- b) När vederbörande kom till Sverige
- c) Om flyktingen fått svenskt medborgarskap eller gift sig med svensk medborgare sedan ankomsten
- d) Om flyktingen arbetat stadigvarande eller studerat så länge i Sverige att rätt till statlig ersättning inte föreligger (den s.k. ettårsregeln)
- e) Den lämnade hjälpens omfattning i förhållande till gängse praxis inom socialvården.

Kontrollen av flyktingstatus utgör inte något problem om den person ansökan avser är registrerad hos socialstyrelsen genom tidigare ansökningar eller styrelsen på annat sätt fått kännedom om status. I motsatt fall, remitteras ärendet till invandrarverket för fastställande av flyktingstatus. Enligt uppgift från socialstyrelsen sker detta i mer än 25 % av fallen vilket innebär 1 500–2 000 remisser per år.

Socialstyrelsens egen utredning kan i dessa fall påbörjas först när svar inkommit från invandrarverket. Detta tar ofta lång tid. Ibland är frågan om UAT ännu inte avgjord varför verket inte kan lämna besked om flyktingstatus. Antalet remisser från socialstyrelsen som genomsnittligt finns för handläggning hos invandrarverket är ca 200 st.

Kontrollen av ettårsregeln är besvärlig och kräver ofta kompletterande uppgifter från den sökande kommunen. Även vad gäller medborgarskap och släktförhållanden är kommunernas ansökningar ibland ofullständiga.

Någon kontroll av om ersättning också har sökts från polismyndighet eller länsstyrelsen sker normalt inte. I några fall har stickprov gjorts.

För vissa typer av ersättningsärenden finns särskilda rutiner. För att ersättning skall utgå för familjepedagogisk verksamhet krävs förhandsbesked av socialstyrelsen. Det finns en särskild blankett för förhandsansökan. På denna blankett skall bl.a. redovisas verksamhetens omfattning och syfte, flyktingarnas synpunkter på verksamheten, personalinsats och beräknad totalkostnad.

Vad gäller ersättning för tolkservice har socialstyrelsen träffat avtal med vissa kommuner om schabloniserad bidragsgivning och ett förenklat ansök-

ningsförfarande där inte insatserna för varje flyktingsfamilj behöver redovisas.

Södertälje kommun har genom beslut av regeringen sedan år 1976 fått förskott för sina kostnader för socialhjälp m.m. till vissa assyrier. Handläggningen av dessa ärenden, som görs i särskild ordning, är besvärlig för socialstyrelsen bl.a. därför att utgiven hjälp tidsmässigt måste redovisas för samma period som förskotten har beviljats.

Med hänvisning till 1966 års riksdagsbeslut kan kommuner i vissa fall ansöka om ersättning av statsmedel för frivillig socialhjälp till utomnordiska medborgare, som inte är flyktingar. Ansökan om sådan ersättning skall göras på särskilda formulär och inges till socialstyrelsen. Ansökan bör ske en gång om året. I dessa ärenden, som endast har varit ett fåtal under årens lopp, skall socialstyrelsen granska kommunens ansökan och därefter i förekommande fall hemställa hos regeringen om bemyndigande att få utbetala medel. Handläggningstiden av dessa ärenden har varit mycket lång vid såväl socialstyrelsen som socialdepartementet.

Vad gäller ansökningar från landstingskommunerna för kostnader för hälso- och sjukvård är handläggningen i princip densamma som för ansökningar från kommunerna för ersättning av socialhjälp. En skillnad är emellertid att ansökningarna är mer spridda över året och i regel kommer direkt från sjukhusen och inte från en central förvaltning.

4.4 Rikspolisstyrelsens administration

I anvisningarna till polisdistrikten påpekas att polismyndigheterna själva skall vidta åtgärder vid inkvartering men att, eftersom det här gäller en form av social omvårdnad som bäst kan ske genom försorg av socialnämnden, det som regel är lämpligt och fördelaktigt att polismyndigheten vänder sig till socialnämnden med framställning att nämnden praktiskt ombesörjer den erforderliga omvårdnaden för polismyndighetens räkning. Det åligger därvid polismyndigheten att för socialnämnden klargöra vilka kostnader för inkvartering m.m. polismyndigheten kan bestrida. Räkning på kostnader som socialnämnden förskotterat skall tillställas polismyndigheten för betalning. Beloppet utbetalas av rikspolisstyrelsen. Polisens handläggning är administrativt betungande eftersom en stor grupp ärenden måste granskas.

I praktiken finns ofta en överenskommelse mellan det berörda polisdistriktet och resp. social myndighet om överlåtelse av den praktiska omvårdnaden till socialnämnden. Så sker regelmässigt i Stockholm där den största delen av spontaninvandrarna söker tillstånd.

5. Kostnader för socialhjälp m.m. till flyktingar och andra utländska medborgare

År 1976 utbetalades 146,4 milj. kr. i socialhjälp till utländska medborgare, vilket utgör 22 % av hela socialhjälpens detta år och innebär en ökning med ca 50 % sedan år 1975. För senare år finns ännu inte några uppgifter om storleken på den utgivna hjälpen.

Den starka stegringen av kostnaderna under åren 1975-1976 kan förmodligen förklaras dels av det hårdare ekonomiska läget i landet, dels av en ökande spontaninvandring från utomnordiska länder i kombination med långa väntetider för beslut om UAT. Samtidigt har antalet socialhjälpstagare bland svenska medborgare minskat som en följd av bl.a. att förtidspensioneringarna har ökat starkt. Detta gör att den andel av den totala socialhjälpens som har utgivits till utländska medborgare har ökat.

5.1 Statens kostnader

5.1.1 Ersättning genom länsstyrelsen

Länsstyrelsernas ersättningar till kommunerna för obligatorisk socialhjälp och barnavård åt utländska medborgare uppgick under budgetåret 1976/77 till ca 69 milj. kr. och under budgetåret 1977/78 till ca 81 milj. kr. Under budgetåret 1978/79 har länsstyrelserna fram till den 1 april 1979 betalat ut ca 62 milj. kr.

Statistik över storleken av utbetalningarna från resp. länsstyrelse och kostnadernas fördelning på nordiska och utomnordiska medborgare finns tillgängliga t.o.m. år 1976. Under detta kalenderår betalade länsstyrelserna ut ca 67 milj. kr., varav 42 milj. kr. avsåg nordiska medborgare och 25 milj. kr. andra utlänningar. Drygt 24 milj. kr. betalades ut av länsstyrelsen i Stockholms län, därav 11 milj. kr. avseende utomnordiska medborgare.

5.1.2 Ersättning genom socialstyrelsen

Under budgetåret 1977/78 betalade socialstyrelsen ut ersättningar för sociala kostnader för flyktingar med följande belopp (avrundade siffror):

Socialhjälp	26,4 milj. kr. (inkl. tolkkostnader)
Institutionsvård	3,4 milj. kr. (främst sjukvård)
Barnomsorg	2,8 milj. kr. (inkl. vård enl. BvL)
Familjepedagogisk verksamhet	3,8 milj. kr. (inkl. social hemhjälp)
Totalt	36,4 milj. kr.

Ersättning för institutionsvård gick nästan uteslutande till sjukvårdshuvudmännen. Ersättningen till kommunerna var därför 33 milj. kr. Det

innebar en ökning med 10,5 milj. kr. från föregående budgetår.

Socialstyrelsens ersättningar har ökat än snabbare under budgetåret 1978/79. Fram till den 1 maj 1979 hade 47,8 milj. kr. utbetalats till kommunerna för hjälp åt flyktingar. Härav avsåg 37,8 milj. kr. socialhjälp, 3,3 milj. kr. barnomsorg och 6,7 milj. kr. familjepedagogisk verksamhet. Ersättningen till sjukvårdshuvudmännen uppgick under samma period till 4,7 milj. kr.

I ovanstående kostnadsredovisning ingår inte de medel vilka förskottsvis beviljats Södertälje kommun. Dessa förskottsbetalningar, som belastar förslagsanslaget "Oförutsedda utgifter", uppgår för perioden 1975-1978 totalt till 22,5 milj. kr. Dessutom har Södertälje under perioden fått 5,1 milj. kr. i särskilt bidrag för vissa administrationskostnader.

Utbetalningen av ersättning från socialstyrelsen sker i efterhand. Kommunernas ansökningar om ersättning för utgiven hjälp under ett år kommer som regel till socialstyrelsen under våren eller sommaren året efter. Handläggningstiden vid socialstyrelsen är i genomsnitt sex månader. Det innebär att socialstyrelsens utbetalningar under budgetåret 1978/79 till största delen torde ha avsett socialhjälp som utbetalats under år 1977.

För att bl.a. få en bild av vilka kommuner som erhåller ersättning från socialstyrelsen - och således har sociala kostnader för flyktingar - har arbetsgruppen låtit socialstyrelsen gå igenom samtliga ersättningsärenden med beslut år 1978. De flesta av dessa ärenden avser hjälp som utgivits under år 1976 eller 1977. Förskott till Södertälje kommun för år 1978 ingår också.

87 av landets kommuner sökte och fick ersättning av socialstyrelsen under år 1978. Totalt söktes ersättning med 48,8 milj. kr. samt utbetalades 42,2 milj. kr. för socialhjälp, barnomsorg och annan social service (exkl. familjepedagogisk verksamhet). 86 % av de sökta medlen beviljades således. De flesta avslagen berodde på att ansökan avsåg socialhjälp till personer som inte var flyktingar. Endast i ca 1 % av det totala antalet ärenden var avslagsgrunden att den utgivna socialhjälp inte överensstämde med gängse praxis.

Ca 54 % av de utbetalda ersättningarna gick till kommuner i Stockholms län. Stockholms kommun hade flest flyktingar som erhållit socialhjälp och fick den största ersättningen, ca 9 milj. kr. Södertälje kommun fick 6,9 milj. kr. och Botkyrka kommun 2,5 milj. kr.

Vad gäller övriga delar av landet gick de största ersättningarna till Göteborgs kommun (3,4 milj. kr.), Malmö kommun (2,7 milj. kr.) och Norrköpings kommun (2,5 milj. kr.). I övrigt var det främst stora och mellanstora industriorter i syd- och mellansverige som hade flyktingar med socialhjälpbehov. Tre kommuner i Norrland fick ersättning med tillsammans mindre än 100 000 kr.

Det totala antalet ersättningsgrundande hjälpfall i hela landet var ca 3 500.

Därav var ca 46,6 % ensamstående flyktingar och ca 45 % barnfamiljer. Resterande 9 % var gifta eller sammanboende flyktingar utan barn.

I 36 av de 87 kommuner som fick ersättning av socialstyrelsen fanns familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar. Totalt betalades 5,4 milj. kr. ut under år 1978 för sådan verksamhet. Här var inte storstockholmsområdet lika dominerande utan de största ersättningarna gick till Norrköpings, Örebro och Västerås kommuner.

Ersättning för sjukhusvård av flyktingar utgick år 1978 till tio landstingskommuner, de bägge landstingsfria kommunerna Göteborg och Malmö samt Karolinska sjukhuset (KS). Totalt betalades 4,1 milj. kr. ut för sjukhusvård. Därav gick 1,4 milj. kr. till Stockholms läns landsting och drygt 900 000 kr. till KS. Göteborgs sjukvårdsförvaltning och Uppsala läns landsting fick vardera ca en halv miljon kronor i ersättning.

Två organisationer fick under år 1978 ersättning för barntillsyn med tillsammans 171 000 kr.

Som ovan nämnts kan socialstyrelsen enligt Kungl. brev den 3 april 1959 bevilja lån till insatslägenhet åt flyktingar. Under budgetåret 1977/78 beviljade styrelsen lån med 370 000 kr. Under de första tio månaderna av budgetåret 1978/79 har lån beviljats med 780 000 kr.

I detta sammanhang kan avslutningsvis nämnas att statens kostnader för omhändertagande av flyktingar i förläggningar och enskild inkvartering uppgick till ca 75 milj. kr. under budgetåret 1977/78. Dessa kostnader belastar anslag under arbetsmarknadsdepartementet.

5.1.3 Ersättning genom rikspolisstyrelsen

Polisens sammanlagda kostnader för inkvartering m.m. uppgick under budgetåret 1976/77 till närmare 3,1 milj. kr. och under budgetåret 1977/78 till över 7,1 milj. kr. Knappt 3 milj. kr. härav var ersättning till Stockholms kommun. Det är endast ett mindre antal polisdistrikt som har kostnader för inkvartering av till landet inkomna utlänningar. Det finns enligt uppgift från polisen såväl polisdistrikt som socialförvaltningar, som inte känner till gällande föreskrifter om inkvartering m.m. eller möjligheterna att få ersättning för kostnaderna för detta.

5.2 Kostnaderna för socialhjälp för personer som väntar på UAT (UAT-sökande)

Enligt sina direktiv bör gruppen uppmärksamma det nära sambandet mellan en förkortning av väntetiderna för UAT och kostnaderna för socialhjälp. Vi har därför sökt uppskatta hur stora kostnaderna är för socialhjälp till UAT-sökande.

Någon säker beräkning av kostnaderna har inte varit möjligt att göra inom ramen för vårt arbete. I den officiella socialhjälpstatistiken skiljer man inte på de utländska socialhjälpstagarna som har UAT och de som söker sådant tillstånd. Ett undantag är Stockholms kommun.

Det är inte heller möjligt att med utgångspunkt från de statliga myndigheternas utbetalningar beräkna hur stora socialhjälpkostnaderna är. Dels ersätts inte kostnaderna för alla UAT-sökande av staten, dels kan man inte utläsa hur stor del av resp. myndighets kostnader som avser UAT-sökande. Socialstyrelsen ersätter hjälp som utgivits under väntetiden till dem som får stanna som flyktingar. Det går dock inte att utläsa hur mycket som är ersättning för hjälp före resp. efter beviljat tillstånd. Hur stor del av länsstyrelsens ersättning för obligatorisk socialhjälp som avser UAT-sökande är svårt att uppskatta. Polisens kostnader avser däremot endast utlännningar som saknar tillstånd.

I Stockholm har det varit möjligt att få ganska säker redovisning av kostnaderna för UAT-sökande. Där finns nämligen en särskild utlänningssektion som behandlar ärenden avseende utlännningar som har ansökt om UAT. Utvecklingen i Stockholm är av betydelse eftersom troligen en mycket stor del av de utlännningar som väntar på beslut i tillståndsfrågan finns där.

Kostnaderna i Stockholm för de UAT-sökande var tämligen blygsamma i början av 1970-talet, men har vuxit mycket snabbt från år 1975. De nästan tredubblades på ett år och uppgick år 1976 till 12,3 milj. kr. År 1977 var kostnaderna ca 17 milj. kr. och 1978 drygt 19 milj. kr. År 1978 utgjorde dessa kostnader ca 35 % av kostnaderna för socialhjälp till alla utlännningar och mer än hälften av kostnaderna för icke-nordiska medborgare.

Samtidigt går numera mer än en tredjedel av den utgivna socialhjälp i Stockholm till utländska medborgare.

Expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) har hos statistiska centralbyrån beställt en undersökning av socialhjälpkostnaderna för icke kyrkobokförda utlännningar under åren 1976 och 1977 för att därigenom bl.a. kunna beräkna storleken på kostnaderna för socialhjälp till personer som väntar på UAT.

Resultaten av EIFO:s undersökning är ännu inte klara. Enligt preliminära uppgifter var totalkostnaden för socialhjälp till icke kyrkobokförda utomnordiska medborgare ca 16 milj. kr. år 1976. 84 % av hjälpfallen fanns i Stockholms län. Om man utgår från dessa siffror och den redovisade hjälpen i Stockholms kommun kan man preliminärt uppskatta den totala socialhjälp i landet till utländska medborgare som väntar på UAT till 25-30 milj. kr. för år 1978.

6. Vissa förslag m.m. i fråga om ersättningarna

6.1 Propositionen om den kommunala ekonomin

I propositionen 1978/79:95 om den kommunala ekonomin framhöll föredraganden att statsbidrag till hjälp för flyktingar borde utgå även i fortsättningen. Härutöver borde liksom hittills statsbidrag kunna utgå för hjälp till organiserat överförda utländska medborgare utan flyktingstatus, som varaktigt får kvarstanna i landet och som behöver särskild omvårdnad. Som exempel härpå visade föredraganden på de utomnordiska zigenare som av humanitära skäl överförts till Sverige.

Föredraganden framhöll vidare att statsbidragen till hjälp för utländska medborgare borde avvecklas. I samband med detta borde kommunerna ges rätt till ersättning för socialhjälp som utgivits till utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlats.

Riksdagen beslöt på finansutskottets hemställan godkänna vad som anförts i propositionen om slopande av nuvarande statsbidrag för socialhjälpkostnader m.m. för vissa grupper.

6.2 Socialutredningen

I sitt principbetänkande (SOU 1974:39) uttalade socialutredningen att statsbidragen var betydelsefulla för finansieringen av socialvården, inte minst då statsmakterna önskar påskynda utvecklingen av viss verksamhet.

Å andra sidan anförde utredningen att specialdestinerade bidrag som kvarstod under långa tider kunde verka konserverande, att en del av bidragsreglerna var svåra att tillämpa och att vissa av bidragen hade liten ekonomisk betydelse.

I slutbetänkandet (SOU 1977:40) tog utredningen ställning till de olika specialdestinerade bidragen. Hjälp till flyktingar, som ofta avser helt blottställda människor, borde inte falla på några få kommuner. Gällande rätt till ersättning borde därför behållas.

På i huvudsak samma grunder som 1976 års kommunalekonomiska utredning föreslog socialutredningen att ersättning för hjälp till utländska medborgare skulle upphöra.

Ett speciellt problem utgörs av den grupp utlänningar som kommer till Sverige utan att först ha skaffat sig UAT och som efter ankomsten begär politisk asyl. Beviljas flyktingstatus får kommunen ersättning för både obligatorisk och frivillig socialhjälp. Om utlänningen däremot förpassas får kommunerna framdeles stå för hela hjälpkostnaden om inte reglerna ändras. Socialutredningen ansåg att kommunerna inte skall belastas med dessa kostnader, som till följd av långa handläggningstider i vissa fall kan bli betydande. Reglerna borde enligt utredningen ändras så att ersättning från staten utgår i dessa fall.

6.3 FLYG

I promemorian "Sverige och flyktingarna" (Ds A 1978:1) föreslog arbetsgruppen för flyktingfrågor inom arbetsmarknadsdepartementet (FLYG) en rad ändringar i nuvarande ersättningsregler.

En förenkling av bidragsadministrationen borde utredas. Utgångspunkten borde liksom hittills vara att kommunerna skall ersättas för sina faktiska kostnader. Möjligheterna att utge ersättning utan ingående prövning i varje enskilt fall borde prövas. Man borde undersöka om det är möjligt att begränsa uppgiftsskyldigheten för kostnader för social service samt att utge ersättning med fasta belopp för olika typer av insatser. Det borde undersökas om ersättningsprövningen kan överlåtas på en enda myndighet.

Staten borde ersätta kommunerna för uppehälle för de personer som väntar på beslut om UAT.

Den s.k. "ettårsregeln" borde tas bort. Bättre vore att ersätta hjälp som utgivits under viss tid - förslagsvis tre år - efter det att flyktingen fått sitt första UAT. Skulle flyktingen över huvud inte ha fått stadigvarande arbete eller påbörjat studier under denna tid borde en undantagsregel medge ersättning under längre tid.

Om synnerliga skäl föreligger borde det finnas möjlighet att ersätta kostnader för flykting som blivit svensk medborgare, gift sig med svensk medborgare eller bor under äktenskapliknande förhållanden med svensk medborgare med vilken han har barn.

Socialstyrelsen borde ha möjlighet att efter särskild framställan ersätta kostnaderna för psykologiskt och psykiatriskt stöd till flyktingar och för särskilda kurativa insatser för dem, t.ex. speciella mottagningar eller personal med adekvat kulturell och språklig bakgrund.

Ersättningen för kommunernas kostnader för barnomsorg för flyktingar borde höjas från nuvarande 20 kr. per barn och inskrivningsdag i daghem, familjedaghem och fritidshem till mellan 55 och 60 kr.

Socialstyrelsens bemyndigande att ge flykting lån till att köpa bostadsrätt borde omfatta också flyktingar som skall utplaceras från förläggning.

Socialstyrelsen borde ges möjlighet att i extraordinära situationer ge ersättning i utvidgad omfattning. Möjligheten att i dessa fall utge ersättning som förskott borde undersökas.

Representanterna för Svenska kommunförbundet och statens invandrarverk anförde i särskilt yttrande bl.a. följande.

Bidragssystemet borde vara så utformat att kommunernas insatser för flyktingar så långt möjligt kan integreras i den normala kommunala verksamheten.

Kommunerna borde få full kompensation för utgiven socialhjälp till flyktingar och personer som väntar på UAT. Övriga kostnader som idag ersätts borde med undantag för barnomsorgskostnaderna inordnas i ett enda

statsbidrag. Detta borde omfatta också kostnader för administration och fritids- och kulturverksamhet. Bidraget föreslogs utgå i form av en procentsats av den socialhjälp som utgår till flyktingar och UAT-sökande.

Kontakter med ett antal kommuner hade visat att kommunernas kostnader för administration, fritids- och kulturinsatser, tolkservice, äldreomsorg, hemtjänst och åtgärder enligt barna- och nykterhetsvårdslagarna minst uppgår till 30 å 35 procent av utgiven socialhjälp.

För barnomsorgen borde ersättning utgå med ett belopp per barn som motsvarar nettokostnaderna. Ersättning borde omfatta såväl flyktingbarn som barn till UAT-sökande.

För att så långt möjligt nedbringa kommunernas förskotteringar borde statsbidragsansökningarna kunna ske två gånger per år i efterskott.

FLYG:s förslag har remissbehandlats och därvid utförligt kommenterats av flera remissinstanser. Samtliga som kommenterat frågorna var positiva till ett större ekonomiskt åtagande från statens sida både vad gäller flyktingar och UAT-sökande. Vissa remissinstanser tyckte att majoritetens principiella inställning till hur långt statens åtagande borde sträcka sig var tillfredsställande, medan andra anslöt sig till de tankar som det särskilda yttrandet ger uttryck för.

Så gott som alla remissinstanser som berört arbetsgruppens förslag har tillstyrkt att vissa frågor, främst de administrativa problemen med nuvarande ersättningssystem, utreds närmare. Stockholms kommun menade att varken arbetsgruppens förslag eller förslaget i det särskilda yttrandet förenklar det administrativa förfarandet och framförde synpunkter på hur ett sådant bör vara konstruerat.

Förslaget om ökade möjligheter till särskilda statliga åtgärder i extraordinära situationer har tillstyrkts överlag. Vidare var alla eniga med arbetsgruppen om att kortare handläggningstider i utlänningsärenden är nyckeln till en bättre situation för dem som väntar på tillstånd.

6.4 Beredningsgruppen för socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation (SoS-gruppen)

I en rapport som SoS-gruppen avgav den 5 april 1979 lämnades vissa förslag om socialstyrelsens verksamhet för flyktingar. SoS-gruppen konstaterade att flyktingfrågorna tar betydande resurser i anspråk inom socialstyrelsen och att detta till stor del hänger samman med att ersättningssystemet är föråldrat. SoS-gruppen förutsatte en långtgående schablonisering av ersättningen och förordade att bidragsverksamheten överförs till invandrarverket.

SoS-gruppen ifrågasatte även i övrigt socialstyrelsens roll i sammanhanget. Styrelsen fick hand om vissa uppgifter avseende flyktingar innan invandrarverket kom till och innan arbetsmarknadsverket byggt ut sina resurser för

flyktingar. Splittringen på flera huvudmän är enligt SoS-gruppen orationell och obehövlig.

SoS-gruppen föreslog att de fyra tjänsterna för flyktingkonsulenter vid styrelsen borde avvecklas. I den mån vissa länsstyrelser har behov av deras sakkunskap skulle motsvarande tjänster kunna inrättas vid de sociala enheterna. I princip ansåg dock SoS-gruppen att det borde vara en uppgift för vederbörande kommun, invandrarverket och arbetsmarknadsverket att svara för bostadsanskaffning, social och annan service samt arbetsmarknadsinsatser för flyktingarna. De två verken skulle också kunna svara för information etc. till kommunerna.

Socialstyrelsens övergripande myndighetsuppgifter när det gäller invandrare och flyktingar skiljer sig i princip inte från dem som gäller svenska medborgare som är i behov av sociala insatser. De kan fullgöras inom ramen för resp. fackbyrå. Enligt SoS-gruppen behövs därför inte någon särskild enhet för flyktingverksamhet inom styrelsen.

6.5 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har under senare år, bl.a. i yttrande över FLYG, framhållit att polisen inte bör vara det organ som har det ekonomiska ansvaret för inkvartering m.m. eftersom det rör sig om sådan hjälpverksamhet som bör ankomma på annan myndighet. Det är dessutom förenat med avsevärt administrativt arbete för såväl socialnämnderna, som har att rikta sina krav till olika myndigheter, som polisen, som före utbetalning måste kontrollera att kostnaderna är av det slag som angetts i rikspolisstyrelsens anvisningar.

7. Arbetsgruppens överväganden och förslag

7.1 För vilka utländska medborgare skall ersättning utgå?

Arbetsgruppens uppgift har varit att - i anslutning till beredningen av förslagen från socialutredningen, 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) och arbetsgruppen för flyktingfrågor inom arbetsmarknadsdepartementet (FLYG) - se över statsbidragen för socialhjälp m.m. åt dels flyktingar, dels utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas.

Beträffande övriga utländska medborgare får kommunerna idag ersättning från länsstyrelsen för utgiven obligatorisk socialhjälp. Denna ersättning upphör fr.o.m. den 1 januari 1980 som en följd av riksdagens beslut med anledning av propositionen om den kommunala ekonomin.

Personer som sökt arbets- och/eller uppehållstillstånd (UAT-sökande)

Idag finns det inte någon generell rätt till ersättning från staten för utgiven hjälp till UAT-sökande. Polisen kan i vissa fall stå för kostnader för inkvartering m.m. av utlänning.

I det fall utlänningen får status som flykting utgår ersättning från socialstyrelsen i efterhand även för den tid prövningen av tillstånd pågick, såvida inte polisen står för kostnaderna. Denna ersättning avser både obligatorisk och frivillig hjälp.

I det fall utlänningen inte får status som flykting utgår ersättning för obligatorisk socialhjälp från länsstyrelsen. Denna ersättning skall som nyss nämnts upphöra fr.o.m. den 1 januari 1980.

Frågan om ersättning till kommunerna för socialhjälp till UAT-sökande har varit aktuell under flera år. Under senare år har problemet fått särskild aktualitet genom att stora grupper på eget initiativ kommit till landet. Såväl socialutredningen som FLYG har föreslagit att ersättning från staten skall utgå för hjälp som lämnats åt UAT-sökande.

Genom att länsstyrelsens ersättningsmöjligheter kommer att upphöra fr.o.m. nästa år skulle kommunerna helt få svara för utgifterna under väntetiden för de spontant hitresta som inte får flyktingstatus eller inkvarteras av polisen om inte ersättningsbestämmelserna ändras. I prop. 1978/79:95 framhöll föredraganden därför att statsbidrag bör utgå till kommunerna för socialhjälp till utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas. Något konkret förslag på denna punkt lämnades dock inte i propositionen utan man hänvisade till att vår arbetsgrupp tillsatts för att bl.a. se över denna fråga. Vid utskottsbehandlingen av propositionen anslöt sig socialutskottet i princip till föredragandens uppfattning (SoU 1978/79:5 y, sid 5 a).

Vi föreslår mot denna bakgrund att staten skall ersätta hjälp till utländska medborgare under tiden deras ansökan om UAT behandlas. Denna ersättning bör utgå fr.o.m. den 1 januari 1980 då nuvarande ersättning för obligatorisk socialhjälp till utländska medborgare upphör.

Enligt riksdagsbeslut år 1966 har ersättning i vissa fall kunnat utgå för frivillig socialhjälp till arbetsföra utländska medborgare som, utan att vara flyktingar, anlänt till landet för att här skaffa sig arbete.

Enligt vår uppfattning bör denna speciella ersättningsmöjlighet av flera skäl nu avskaffas. Dels kommer kommunerna enligt vårt förslag ändå att fortsättningsvis få ersättning för utgiven socialhjälp under väntetiden för den som kommer hit för att skaffa arbete. Dels har riksdagen som tidigare nämnts beslutat att slopa kommunernas generella rätt till ersättning för obligatorisk socialhjälp till utländska medborgare. Motiveringen för detta har varit bl.a. att socialhjälp till utländska medborgare som har UAT och inte är flyktingar bör finansieras på samma sätt som hjälpen till svenskar. Av samma skäl bör inte

heller frivillig socialhjälp till andra än flyktingar och UAT-sökande ersätts av staten.

Vårt förslag innebär att endast hjälp till sådana utländska medborgare som har ansökt om UAT skall ersättas av statsmedel. Statlig ersättning skall således inte heller i fortsättningen utgå för hjälp till t.ex. turister. Hjälp som utgått till utlänning innan han sökt UAT skall inte heller ersättas. Det kan förekomma att utlänning som befinner sig illegalt i landet och inte har sökt UAT får socialhjälp. Statlig ersättning skall inte heller kunna utgå i sådana fall.

Vi vill i detta sammanhang erinra om att socialnämnd enligt utlänningskungörelsen är skyldig att underrätta polisen när nämnden första gången vidtar åtgärder beträffande person från utomnordiskt land, som varken har eller har sökt UAT i Sverige. För att kunna leva upp till denna bestämmelse bör socialnämnden ta reda på om en utlänning som söker socialhjälp har ansökt om UAT. I många kommuner - bl.a. Stockholm dit flertalet av de utlänningar som saknar UAT kommer - krävs enligt uppgift att en utlänning ska kunna uppvisa att han har tillstånd att vistas i landet eller har sökt UAT för att han skall få socialhjälp. En sådan rutin vore enligt vår mening önskvärd i samtliga kommuner.

När en person fått UAT skall staten inte ersätta kommunen för utgiven socialhjälp såvida det inte rör sig om en flykting.

Flyktingar m.fl.¹

Statsbidrag till kommunerna för socialhjälp m.m. till flyktingar samt vissa andra icke svenska medborgare som överförts till Sverige med stöd av särskilda regeringsbeslut skall enligt riksdagens beslut med anledning av prop. 1978/79:95 utgå även fortsättningsvis.

Enligt gällande regler utgår ersättning från socialstyrelsen för socialhjälp och vissa andra kostnader avseende dessa personer.

I praxis har socialstyrelsen i vissa fall också ersatt kostnader för vissa andra personer som vid invandrarverkets tillståndsprövning inte har bedömts vara flyktingar. Det gäller nära anhöriga, t.ex. föräldrar, som kommit till Sverige för att förena sig med flyktingen resp. den kollektivt överförde.

Idag bedömer invandrarverket vem som är flykting. Därefter bedömer socialstyrelsen för vilka personer kommunerna skall ha rätt till ersättning enligt flyktningbrevet. Dessa bedömningar kan skilja sig från varandra.

Denna ordning är enligt vår mening mindre lämplig. Att avgöra för vilka personer ersättning skall utgå trots att de inte är flyktingar eller kollektivt överförda medför besvärliga gränsdragningsproblem.

¹ Med flykting avses i statsbidragssammanhang här den som av invandrarverket bedömts vara flykting samt de personer som i socialhjälpshänseende betraktas som medlemmar av hans familj.

Arbetsgruppen anser mot denna bakgrund att statlig ersättning i framtiden endast skall kunna utgå för kostnader för personer som invandrarverket har bedömt vara flyktingar samt för dem som överförts med stöd av särskilda regeringsbeslut.

Vad som i fortsättningen sägs om flyktingar avser också kollektivt överförda personer som omfattas av ersättningssystemet.

Enligt uppgift rör det sig endast om ett fåtal fall i vilka socialstyrelsen har lämnat ersättning för personer som invandrarverket inte har bedömt som flyktingar. Den inskränkning av den statliga ersättningen i jämförelse med nuvarande praxis som gruppens förslag innebär kommer därför inte att få några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

När en flykting haft stadigvarande arbete i sammanlagt ett år upphör kommunens rätt till ersättning enligt gällande regler, liksom när flyktingen eller hans make blir svensk medborgare eller flyktingen gifter sig med svensk medborgare. FLYG har föreslagit vissa förändringar av dessa regler. Vi behandlar frågan om hur länge ersättning skall utgå till flyktingar i avsnitt 7.4.

Vi vill redan här slå fast att den som blivit svensk medborgare skall behandlas som alla andra svenskar. Således skall ersättning för socialhjälp till den som fått svenskt medborgarskap inte komma ifråga.

7.2 Allmänna överväganden om bidragssystemets utformning

Syftet med översynen av ersättningen för kostnader för flyktingar har främst varit att åstadkomma en förenklad administration. Vi har också haft i uppdrag att behandla vissa förslag av FLYG till vidgningar av ersättningsmöjligheterna.

Vad gäller utlänningar, som väntar på beslut om UAT, har gruppens huvuduppgift varit att utforma ett nytt statsbidrag. Även i fråga om detta bidrag har betonats att det är nödvändigt att åstadkomma en enkel administration.

Som framgått av avsnitt 4 är de nuvarande statsbidragen förenade med en omfattande administration såväl för staten som kommunerna. De rena administrationskostnaderna kan uppskattas till 10 % av beviljade ersättningar. Administrationen kring återsökningen av ersättning är ett betydande problem för kommunerna. Några kommuner har på grund av dessa problem avstått från att söka ersättning för vissa kostnader.

Mest betungande för kommunerna är den stora mängd uppgifter av olika slag som ansökningarna om ersättning måste innehålla. Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att skapa ett statsbidragssystem som väsentligt minskar behovet av uppgiftslämnande från kommunerna.

Den omständigheten att det finns flera ersättningsbeviljande myndigheter medför problem för kommunerna. När nuvarande möjlighet att få ersättning

för obligatorisk socialhjälp från länsstyrelsen upphör fr.o.m. år 1980 minskar dessa problem. Genom att lägga bidragsgivningen till flyktingar och UAT-sökande på samma myndighet och samtidigt samordna ansökningsförfarandet kan man åstadkomma ytterligare förenkling.

Enligt FLYG bör utgångspunkten för ett förenklat statsbidragssystem vara att kommunerna liksom hittills får ersättning för de faktiska kostnaderna för omhändertagande av flyktingar. För UAT-sökande föreslår FLYG att staten bör ersätta kommunernas kostnader för uppehälle.

Ett system där staten liksom idag direkt ersätter kommunernas faktiska kostnader har vissa påtagliga fördelar. Kommuner, som har merutgifter för omhändertagande av flyktingar och UAT-sökande, får ett ekonomiskt tillskott från staten som står i direkt relation till dessa merutgifter. Ytterligare en fördel med ett kostnadsrelaterat bidrag är att hänsyn tas till skillnaden i pris- och hyresnivå mellan olika kommuner.

Samtidigt medför ett system, genom vilket kommunerna får ersättning för de faktiska kostnaderna, med nödvändighet en relativt omfattande administration. Det gäller även om man begränsar uppgiftslämnandet från kommunerna och lägger hela bidragsgivningen på en enda myndighet. I kommunerna krävs en särredovisning av kostnaderna för åtgärder för flyktingar och UAT-sökande. En sådan särredovisning är inte nödvändig för något annat ändamål och är många gånger också svår att genomföra för kommunerna.

Svårigheterna att särredovisa kostnaderna för flyktingar är särskilt stor för tolkservice och de olika former av social service som i dag berättigar till ersättning och för vilka vi anser att ersättning även i fortsättningen bör utgå. För utgiven socialhjälp är en särredovisning något enklare. Det kan dock i vissa fall vålla kommunen problem att ta reda på om en socialhjälpstagare är flykting eller UAT-sökande. Kommunerna har normalt inte heller något intresse - annat än för ansökan om ersättning för socialhjälp - att få uppgift om vilka socialhjälpstagare som är flyktingar.

Förutom dessa administrativa problem finns det vissa andra nackdelar med ett statsbidrag som är direkt baserat på kommunernas redovisade faktiska kostnader. Bl.a. kan skillnader i redovisningssystem mellan olika kommuner påverka ersättningens storlek. En annan nackdel är att ersättningen till kommunerna kan fastställas först i efterhand.

Mot bakgrund av dessa administrativa och andra problem har gruppen diskuterat om statsbidragsgivningens syfte kan uppnås med andra bidragssystem som är enklare att administrera. Vi har därvid särskilt övervägt olika möjligheter att schablonisera bidragsgivningen.

En form av schablon som diskuterats ingående är att ersätta kommunerna med ett fast belopp för varje flykting och UAT-sökande som är bosatt i kommunen oberoende av om socialhjälp lämnats eller inte. Med ett sådant bidragssystem skulle kommunerna inte behöva särredovisa kostnaderna för insatser för flyktingar och UAT-sökande. Det skulle inte heller krävas något

ansökningsförfarande. Utbetalningarna till kommunerna skulle kunna göras snabbt.

Ett schablonsystem av detta slag bygger på förutsättningen att kommunernas faktiska kostnader för flyktingar och UAT-sökande har ett nära samband med antalet sådana personer i kommunen. Socialhjälpbehovet bland flyktingar och UAT-sökande bör vara någorlunda likartat i olika kommuner. Vidare måste det vara möjligt att utan en omfattande administration få tillräckligt säkra uppgifter om antalet bidragsberättigade personer i varje kommun. Helst bör befintliga administrativa system och register kunna utnyttjas.

Arbetsgruppen har i sitt arbete sökt klarlägga om dessa förutsättningar är uppfyllda. Tillgängliga uppgifter ger emellertid inte någon klar bild av socialhjälpbehovet bland flyktingar och UAT-sökande. Beträffande flyktingar varierar utgifterna sannolikt kraftigt från fall till fall och de kan också variera från kommun till kommun. Beträffande UAT-sökande tvingas sannolikt ett stort antal leva på socialhjälp eftersom de inte får arbeta, men även här kan stora variationer förekomma. Bättre statistiskt underlag krävs innan det går att ta ställning till om det skisserade schablonsystemet kan användas för att ge alla kommuner ersättning som i stort sett motsvarar de faktiska kostnaderna.

Den andra förutsättningen för ett sådant bidragssystem, dvs. tillgång till säkra uppgifter om antalet bidragsberättigade personer i varje kommun, är i dag inte uppfylld. Uppgifter om UAT-sökande finns hos den lokala polismyndigheten. Fr.o.m. den dag polisens utredning är klar och ansökan kommer in till invandrarverket finns alla UAT-sökande också i verkets dataregister. Den av polisen och invandrarverket registrerade uppgiften om bostadsort är dock osäker. Beträffande flyktingar ger invandrarverkets register säkrare uppgifter om bostadsort. Det krävs endast några smärre kompletteringar för att det skall kunna ge ett tillförlitligt mått på antalet flyktingar i varje kommun. På längre sikt torde det även vara möjligt att få ett någorlunda säkert mått på antalet UAT-sökande.

Sammantaget finns i dag inte förutsättningarna för ett bidragssystem som innebär att ersättning utgår med ett fast belopp för varje flykting och UAT-sökande som är bosatt i kommunen. Ett sådant system bör dock kunna aktualiseras igen. Genom de förändringar av ersättningsreglerna som gruppen i det följande föreslår och genom att utbetalningarna samlas till en myndighet bör det bli lättare att få fram uppgifter om omfattningen på socialhjälp till flyktingar och UAT-sökande. Som tidigare nämnts bör det också på sikt bli möjligt att utnyttja invandrarverkets dataregister för att få ett mått på antalet bidragsberättigade personer i varje kommun.

Särskilt vad gäller UAT-sökande vore det av flera skäl önskvärt att på sikt övergå från ett system där de redovisade faktiska kostnaderna ersätts i efterhand till ett schablonsystem av här skisserat slag med t.ex. kvartalsvisa

utbetalningar. Därigenom skulle kommunerna snabbt få ersättning om det kommer stora oförutsedda strömmar av spontaninvandrare.

På grundval av vad som ovan sagts anser vi att ett statsbidrag som är baserat på kommunernas redovisade faktiska kostnader bör bibehållas under de närmaste åren. Inom ramen för ett sådant bidrag bör dock vissa schabloner kunna användas för att förenkla administrationen. Sådana schabloniseringar är tänkbara både beträffande vilka kostnader som skall ersättas och när statlig ersättning skall upphöra.

Som tidigare nämnts är det särskilt vid redovisning av kostnaderna för tolkservice och olika former av social service till flyktingarna som de administrativa systemen kan bli ohanterliga. Det gäller i första hand i kommuner med många flyktingar. Vi lämnar i följande avsnitt förslag till schablonberäkning av dessa kostnader. Vidare föreslås vissa schablonregler för när statlig ersättning skall upphöra.

7.3 Vilka kostnader skall ersättas?

UAT-sökande

Enligt FLYG bör samhället svara för de spontant hitrestas försörjning, d.v.s. mat, hyra och nödvändig utrustning. Däremot bör man under normala förhållanden inte vidta några särskilda åtgärder för dessa invandrare under väntetiden. Sådana åtgärder kan lätt uppfattas som ett halvt löfte att få stanna i landet. Ett negativt beslut i tillståndsfrågan kan sedan kännas än hårdare.

Arbetsgruppen instämmer i FLYG:s bedömning. Som följd härav menar vi att ersättning i princip inte skall utgå till kommunerna för kostnader som dessa kan ha haft för annat än den UAT-sökandens försörjning.

Som framgår i det följande föreslår vi dock att det för personer som fått flyktingstatus skall utgå ersättning till kommunen för olika former av social service under hela det år UAT beviljats.

Arbetsgruppen vill i detta sammanhang betona att den viktigaste åtgärden för att förbättra de spontant hitrestas situation är att göra väntetiderna så korta som möjligt. Under år 1978 beslutades vissa åtgärder för att nå kortare handläggningstider i utlänningsärenden. Enligt uppgift har den genomsnittliga handläggningstiden hos invandrarverket minskat. Handläggningstiderna vid vissa polisdistrikt och inom regeringskansliet är dock fortfarande alltför långa. Kvaliteten på polisens utredningar varierar också enligt uppgift från invandrarverket. Gruppen vill mot denna bakgrund framhålla att polisens utredningscentraler i ökad utsträckning borde kunna utnyttjas för utredningar i utlänningsärenden. Därigenom skulle snabbare och bättre utredningar kunna åstadkommas.

Flyktingar

För flyktingar utgår idag ersättning till kommunerna för kostnader avseende socialhjälp, barn- och äldreomsorg, social hemhjälp, vård enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna, tolkhjälp samt familjepedagogisk verksamhet. Med undantag för barnomsorgen ersätts i princip kommunernas faktiska kostnader. Barn tillsynen ersätts schablonmässigt med 20 kr. per barn och inskrivningsdag.

FLYG har föreslagit att ersättning också skall utgå för psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd åt flyktingar. Sådant stöd kan ges både av kommuner och landstingskommuner. Vidare har FLYG föreslagit en höjning av bidraget till barnomsorgen.

Arbetsgruppen anser att kommunerna även i framtiden bör få kostnaderna täckta för de insatser som idag ersätts. En höjning av ersättningsnivån bör ske med hänsyn till de av FLYG föreslagna utvidgningarna. Det är emellertid inte nödvändigt att liksom hittills ersätta de faktiska kostnaderna för varje typ av insatser om det går att finna enklare former för att beräkna ersättningen som i stort sett ger samma resultat.

Ersättning för utgiven socialhjälp bör liksom hittills baseras på de faktiska utgifter som kommunen haft. Vad som faktiskt utgivits i socialhjälp bör liksom idag ersättas under förutsättning att det i huvudsak överensstämmer med gällande praxis inom socialvården.

De faktiska kostnaderna för tolkhjälp och olika former av social service för flyktingar är som tidigare nämnts mycket svårare att särredovisa än de faktiska socialhjälpkostnaderna. Åtminstone i kommuner med många flyktingar krävs det ohanterliga administrativa system för detta. Starka skäl talar för att dessa kostnader ersätts enligt någon schablonmetod.

FLYG ansåg vad gäller kostnader för utgiven social service att man borde pröva möjligheten att utge ersättning med ledning av en fastslagen tariff som upptar fasta belopp för olika typer av insatser.

Enligt vår uppfattning skulle emellertid ersättning med sådana fasta belopp inte innebära någon större förenkling eftersom det ändå skulle krävas någon form av särredovisning eller kontroll av vilka insatser som görs för flyktingar.

Kostnaderna för barnomsorg ersätts idag på detta sätt. Från flera kommuner har framhållits att nuvarande ersättningssystem för barnomsorgskostnader är administrativt betungande. Att kontrollera hur många flyktingbarn som är placerade i barnomsorgen och hur lång tid av året de har varit inskrivna är i vissa kommuner mycket arbetskrävande. Mot denna bakgrund bör en ny form av schablonersättning för social service o.dyl. även omfatta barnomsorgskostnaderna.

I det särskilda yttrandet till FLYG från kommunförbundets och invandrarverkets representanter föreslogs att bidrag för bl.a. social service skulle

utgå i form av en procentsats av den utgivna socialhjälpens till flyktingar och personer som väntar på UAT. Enligt förslaget skulle procentpåslaget även inkludera kostnader för administration och vissa insatser som idag inte ersätts av staten.

Att ersätta andra kostnader än socialhjälpens kostnader med en viss procent av ersatt socialhjälp skulle inte innebära att någon exakt relation mellan kommunernas utgifter och den statliga ersättningen uppnås. Det skulle emellertid medföra en betydande förenkling av kommunernas administration. Vi föreslår därför att ersättning utgår för social service med ett procentuellt tillägg, beräknat på de ersatta socialhjälpens kostnader.

Denna procentsats bör bestämmas så att ersättningen motsvarar de kostnader som kommunerna idag får ersätta förutom kostnaderna för familjepedagogisk verksamhet, dvs. kostnader för barnomsorg, äldreomsorg, social hemhjälp, vård enligt nykterhets- och barnavårdslagarna samt tolkhjälp. Därutöver bör även räknas in de av FLYG föreslagna utvidgningarna av ersättningen, dvs. kommunernas kostnader för visst psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd samt en höjning av ersättningen för barnomsorgen.

Vad gäller den familjepedagogiska verksamheten finns inte samma administrativa skäl som för de andra verksamheterna att ge ersättning i form av ett schablonillägg eftersom en särredovisning av kommunernas kostnader är enkel. Den familjepedagogiska verksamheten är också mycket olika utbyggd i olika kommuner. Med en schablonersättning i form av ett procentuellt tillägg till socialhjälpens kostnader skulle man därför inte åstadkomma en rättvis ersättning av kommunernas faktiska kostnader.

Mot denna bakgrund bör kommunernas kostnader för familjepedagogisk verksamhet tills vidare ersättas på samma sätt som hittills. Vi vill emellertid samtidigt föreslå en utvärdering av verksamheten. Denna utvärdering bör bl.a. ligga till grund för ett ställningstagande till om nuvarande ersättningar bör behållas. Enligt uppgift försvårar idag den speciella finansieringen av personalkostnaderna och socialstyrelsens direkta inflytande över verksamheten en integrering av den familjepedagogiska verksamheten med kommunernas normala socialvårdsverksamhet.

Under budgetåret 1977/78 utgick enligt socialstyrelsens redovisning ersättning för socialhjälp för flyktingar med ca 26,4 milj. kr. Härav avser dock en mindre del kostnader tolkservice m.m. som inte är redovisad som socialhjälp i kommunerna. För barntillsyn, som är den mest omfattande av de verksamheter som skall omfattas av det nya schablonpåslaget, utgick under budgetåret 1977/78 ersättning med 2,8 milj. kr. För denna tid sökte emellertid inte Stockholms kommun ersättning för barntillsynskostnader. Nuvarande ersättning för övriga sociala kostnader som skall inrymmas i schablonpåslaget framgår inte av socialstyrelsens redovisning.

Arbetsgruppen har genom att studera socialstyrelsens utbetalningar och genom kontakt med några kommuner sökt få en bild av variationerna i fråga om kostnader mellan olika kommuner. Denna undersökning visar att ersättningarna för barnomsorg idag som regel utgör 10-12 % av de ersatta socialhjäpskostnaderna. Övriga kostnader som skall omfattas av schablon-tillägget uppges i flertalet kommuner vara mindre än barn tillsynskostnaderna och torde genomsnittligt ligga på 5-10 % av utgiven socialhjälp.

På basis av socialstyrelsens utbetalningar under budgetåret 1977/78 och de uppgifter vi inhämtat från vissa kommuner föreslår vi att ersättning till kommunerna för andra kostnader än socialhjälp och familjepedagogisk verksamhet utgår med 25 % av ersatt socialhjälp till flyktingar. När vi har fastställt denna procentsats har vi som tidigare nämnts tagit hänsyn till de utvidgningar av den statliga ersättningen som FLYG föreslagit.

Vi har tidigare i princip uttalat oss för att statlig ersättning till kommunerna under den tid en utlänning väntar på UAT inte skall utgå för annat än försörjning. Detta innebär att det föreslagna schablon tillägget vars syfte är att täcka kommunernas kostnader för bl.a. sociala serviceåtgärder, i princip bör läggas endast på kommunernas kostnader för socialhjälp till flyktingar.

Om man i praktiken helt vill följa denna princip måste schablonpåslaget för det år beslut om UAT har fattats baseras på socialhjäpskostnaderna efter beslutet. Detta skulle kräva att man för varje utlänning som får uppehålls-tillstånd som flykting särskiljer socialhjäpskostnaderna före resp. efter tillståndsbeslutet. En sådan särredovisning är inte nödvändig idag och skulle medföra ett omfattande merarbete för såväl kommunerna som utbetalande myndighet. Bl.a. för att åstadkomma en enkel administration föreslår vi därför att schablon tillägget beräknas på basis av socialhjäpskostnaderna under hela det år UAT beviljats för flykting. Ytterligare ett skäl för detta förslag är att socialstyrelsen idag i allmänhet ersätter kostnader som kommunerna haft för social service under väntetiden för personer som sedermera har fått flyktingstatus.

FLYG föreslog att socialstyrelsen i extraordinära situationer, t.ex. vid stora flyktingströmmar, skulle kunna utge ersättning för kostnader som normalt inte täcks. Ersättning skulle enligt FLYG:s förslag t.ex. kunna utgå för särskilda insatser under väntetiden. I frågor av större principiell vikt eller då det gäller betydande belopp borde sådana ärenden enligt förslaget understäl-las regeringen.

Enligt vår mening bör det inte finnas några särskilda bestämmelser om rätt till bidrag i extraordinära situationer. Vi vill dock erinra om att speciellt höga kostnader för invandrare kan utgöra grund för erhållande av extra skatteut-jämningsbidrag.

Hittills har endast den statliga ersättningen till primärkommunerna behandlats. För närvarande utgår också ersättning till landstingskommuner-

na för vissa kostnader beträffande flyktingar, framför allt för sjukvård. Ersättning utges enligt det s.k. utomlänsavtalet. Landstingskommunerna kan också få ersättning för kostnader för dem som är intagna på hem för psykiskt utvecklingsstörda. Detta förekommer dock sällan. FLYG föreslog att nuvarande ersättningsmöjligheter borde utökas med möjlighet att även ersätta kostnaderna för psykiatrisk, psykologisk och kurativ rådgivning. Denna verksamhet är till stor del en uppgift för landstingskommunerna.

Under 1978 utbetalades drygt 3,2 milj. kr. i ersättning till landstingskommunerna. Dessutom utbetalades knappt 1 milj. kr. till Karolinska sjukhuset, som idag är statligt. För landstingskommunernas del är ersättningen - till skillnad mot ersättningen till kommuner för socialhjälpstkostnader - i samtliga fall mycket liten i relation till de totala kostnaderna för verksamhetsområdet. På samma sätt som gäller för kommunerna är ersättningarna ojämnt fördelade mellan huvudmännen. Ersättning utgick år 1978 till tolv av landets sjukvårdshuvudmän. Nästan hälften av de beviljade medlen utgick till Stockholms läns landsting.

I syfte att förenkla handläggningen av ersättningsärenden föreslog riks försäkringsverket - som en del av ett större paketförslag som totalt innebar viss ökad ersättning till sjukvårdshuvudmännen - att ersättningen som utgår från socialstyrelsen för slutna vård som meddelas statslösa och flyktingar skall upphöra. Landstingsförbundet stod bakom verkets förslag. Riksförsäkringsverkets paketförslag kunde i sin helhet inte godtas av regeringen vid uppgörelsen om ersättning från sjukförsäkringen för åren 1980 och 1981. Det blev därför inte heller aktuellt att i det sammanhanget genomföra något av de delförslag som innebar minskad ersättning till huvudmännen.

Ersättningen medför ett administrativt merarbete för stat och landstingskommun som inte står i rimligt förhållande till dess storlek. Ersättningen är vidare av ringa ekonomisk betydelse. Dessutom kan inte det enkla ansökningssystem, som vi föreslår, användas för ersättning till landstingskommunerna. Vi föreslår därför att bidraget för sjukvårdskostnader för flyktingar avskaffas. I samband härmed bör också motsvarande möjlighet till ersättning för kostnader för hemvändande utlandssvenskar upphöra. Sådan ersättning har under senare år endast förekommit i enstaka fall. Under budgetåret 1977/78 utbetalades ersättning med 62 000 kr. till landstingskommunerna.

Det ankommer inte på arbetsgruppen att ta ställning till frågan om eventuell kompensation till landstingskommunerna för bortfallet av statsbidraget.

Även enskilda organisationer har enligt flyktningbrevet möjlighet att få ersättning för vård av eller understöd till flykting. År 1978 fick två organisationer sådan ersättning för kostnader för barnomsorg med sammanlagt 171 000 kr.

I den mån en enskild organisation svarar för en verksamhet på uppdrag av

en kommun är det enligt arbetsgruppens mening naturligt att kommunen står för kostnaderna eftersom kommunerna enligt förslaget skall få statsmedel för åtgärder av olika slag för flyktingar.

Också beträffande ersättningar till organisationer gäller att de inte kan inordnas i det generella system som vi föreslår utan ett särskilt ansökningsförfarande vore nödvändigt. Arbetsgruppen föreslår att ersättning inte skall utgå av statsmedel för ifrågavarande kostnader som organisationer haft.

Socialstyrelsen har möjlighet att i vissa fall bevilja flyktingar lån för att anskaffa bostadsrätt. FLYG har lämnat förslag beträffande dessa lån. Det är dock inte fråga om ersättning till kommuner utan direkt hjälp till flyktingar. Vi anser därför att denna fråga inte faller inom ramen för vårt arbete och tar inte upp den i detta sammanhang.

7.4 När skall statlig ersättning upphöra att utgå?

UAT-sökande

a) Personer som får uppehållstillstånd som flykting

Som framgått ovan skall staten även i fortsättningen ersätta kommunerna för socialhjälp till flyktingar. När en person fått uppehållstillstånd som flykting skall statlig ersättning således inte upphöra.

De personer som får uppehållstillstånd som flyktingar skall omhändertas av arbetsmarknadsverket i mottagningsförläggning eller enskild inkvartering i syfte att förbereda flyktingen för den fortsatta vistelsen i landet. Ofta tar det viss tid från tillståndsbeslutet tills enskild inkvartering genom arbetsmarknadsverket kan ordnas. Under denna tid utgår ofta socialhjälp, som bör ersättas av staten.

Under den tid flyktingen är omhändertagen av arbetsmarknadsverket svarar länsarbetsnämnden för flyktingens uppehälle. Någon socialhjälp från kommunen skall inte utgå under denna tid.

I princip borde ersättning under väntetiden endast utgå för utgiven hjälp som avser personens försörjning medan även andra sociala insatser borde ersättas när personen i fråga fått uppehållstillstånd som flykting. Bl.a. för att få en enklare administration bör dock, som tidigare framhållits, ett procentuellt tillägg till socialhjälpkostnaderna utgå på socialhjälpkostnaderna för hela det år under vilket beslutet i tillståndsfrågan fattades.

Hur länge staten skall ersätta utgiven socialhjälp till den som blir flykting behandlas nedan.

b) Personer som får uppehållstillstånd på annan grund än att de är flyktingar

För personer som får uppehållstillstånd på annan grund än att de är flyktingar skall statlig ersättning för socialhjälp upphöra när uppehållstillstånd har beviljats. Detta kräver att kommunerna får information om

tillståndsbeslutet så att de vet för hur lång tid de kan ansöka om ersättning.

Idag får kommunerna inte någon sådan information. Utan denna information skulle det vara mycket svårt och administrativt betungande för kommunerna att ansöka om ersättning för hjälp åt dessa personer. Vi föreslår därför att kommunerna aviseras om alla tillståndsbeslut. Idag sker avisering till polismyndigheten, som har i uppgift att delge beslutet till den sökande. Det bör inte vara några större svårigheter att samtidigt avisera kommunen om beslutet. Ett problem kan dock vara att uppgifterna om bostadskommun ibland är felaktiga. Aviseringen kan antingen göras direkt från invandrarverket eller genom polismyndigheten som har större möjligheter att hålla reda på flyttningar mellan olika kommuner. Idag aviseras Stockholms kommun om tillståndsbeslut från den lokala polismyndigheten.

Kommunerna bör även utanför statsbidragssystemet ha intresse av att känna till besluten i tillståndsfrågan. Det är t.ex. önskvärt om kommunerna på ett tidigt stadium får reda på om en utlänning får flyktingstatus så att arbetsmarknadsverket skall stå för inkvarteringen under en tid eller om kommunen omedelbart måste vidta egna åtgärder för att personen skall komma in i det svenska samhället.

c) Personer som får avslag på UAT-ansökan

Ersättning bör utgå för hjälp som utgivits tills dess att invandrarverket fattat beslut i fråga om UAT. I de fall beslutet innebär avslag bör rätten till ersättning gälla tills verkets eller, efter besvär, regeringens beslut om förpassning eller verkställighet av förpassning vunnit laga kraft. Invandrarverkets beslut vinner laga kraft tre veckor efter delgivning. Regeringens beslut vinner laga kraft omedelbart.

När förpassningsbeslut vunnit laga kraft tar det alltid, utan utlänningens förskyllan, viss tid innan beslutet kan verkställas. Denna tid varierar men kan enligt uppgift vara upp till två och en halv månad. Enligt vår mening bör ersättning för hjälp som utgivits under denna tid också lämnas.

För att åstadkomma en enkel administration föreslår vi en schablonregel med innebörden att ersättning får utgå för hjälp som utgivits inom tre månader efter det att beslut om förpassning eller verkställighet av förpassning har vunnit laga kraft.

Flyktingar

Enligt de regler som gäller idag lämnas ersättning för socialhjälp m.m. som givits flyktingar tills dess att flyktingen haft stadigvarande arbete i sammanlagt ett år. FLYG har påtalat att denna regel hör till de delar av bidragssystemet som kräver särskilt mycket administration för kommunerna. FLYG har föreslagit en regel som innebär att ersättning utgår för hjälp under viss tid efter det att flyktingen fått sitt första UAT. Denna tid bör enligt FLYG

bestämmas så att ersättning utgår för hjälp under ungefär lika lång tid som tidigare. FLYG är medveten om svårigheterna att fastställa en sådan tid men bedömer att tre år borde vara lämpligt.

Arbetsgruppen ansluter sig till FLYG:s uppfattning om en ny tidsregel. Beträffande tidens längd har vi studerat ett urval ersättningsfall.

Det är endast beträffande personer som fått socialhjälp före år 1976 som det går att uttala sig någorlunda säkert om socialhjälsbehovets varaktighet.

För dessa personer har socialhjälsbehovet upphört inom två år i 65 % av de fall där socialhjälp överhuvudtaget utgivits. Inom tre år har socialhjälsbehovet upphört i drygt 70 % av fallen. Efter tre år kvarstår socialhjälsbehovet i drygt 15 % av de studerade fallen. Efter fyra år kvarstår socialhjälsbehov för drygt 8 % och efter fem år för ca 5 %. Av de flyktingar i undersökningen som har haft socialhjälp i mer än tre år är ca hälften kollektivt överförda flyktingar.

För knappt 15 % av de fall där UAT beviljats före år 1976 vet man ännu inte om socialhjälsbehovet kommer att kvarstå mer än tre år. Det gäller personer som fått UAT åren 1974 och 1975 och där socialhjälp fortfarande utgick år 1977, som är det senaste år för vilket uppgifter om utgiven socialhjälp har varit tillgängliga.

Om socialhjälsbehovet bland de flyktingar som kommit under senare år kan antas vara detsamma som för dem som fått UAT före år 1976 kan två till tre år enligt arbetsgruppens mening vara en lämplig tidsperiod under vilken staten alltid bör ersätta socialhjälp som utgivits till flyktingar. Inom denna tidsperiod torde socialhjälsbehovet upphöra för ca 2/3 av de flyktingar som någon gång får socialhjälp.

Det är inte lämpligt att ha ett visst antal år efter beslut om UAT som tidsgräns. Den ersättningsberättigade tiden skulle då alltid upphöra under loppet av ett kalenderår. Vid ansökan om ersättning vore kommunen tvungen att särskilja socialhjälp före och efter tidpunkten. Vi föreslår därför som huvudregel att ersättning skall utgå för socialhjälp m.m. som utgivits till flykting under det år beslut om uppehållstillstånd som flykting fattades samt två år därefter.

Regeringen har vid olika tillfällen beslutat om kollektiv överföring till Sverige av flyktingar. I några av dessa beslut har man stadgat att sjuka eller handikappade flyktingar skulle få ingå i den överförda gruppen. Också andra flyktingar kan vid ankomsten till landet ha sjukdom eller handikapp. Flertalet av dessa kan sedan inte beredas sådant arbete att de kan försörja sig själva. Hittills har ersättning utgått för kostnader för dessa flyktingar.

Från såväl socialstyrelsen och invandrarverket som åtskilliga kommuner har man framfört farhågan att det med den föreslagna nya tidsregeln skulle bli avsevärt svårare att få kommunerna att ta emot dessa flyktingar. Alla kommuner skulle inte alltid efter förmåga medverka vid bostadsplaceringen om de visste att de inom kortare tid än tre år själva skulle få stå för

flyktingarnas försörjning.

FLYG har föreslagit en undantagsregel med innebörd att ersättning skall kunna utgå under längre tid om flyktingen under den första perioden inte hunnit få stadigvarande arbete eller påbörja utbildning.

Det är också vår mening att en undantagsregel kan behövas i vissa fall. Eftersom tillämpning av en sådan regel måste bygga på särskild utredning i varje enskilt fall är det av vikt att den får en snäv avgränsning. Antalet fall av ersättningar med stöd av regeln bör vara litet.

Vi föreslår att ersättning under längre tid än enligt huvudregeln skall kunna utgå för flyktingar, som på grund av sjukdom eller handikapp, som fanns vid hitkomsten eller som har sin grund i flyktingsituationen, inom huvudregelns tidsram inte kunnat försörja sig. Ansökan om ersättning enligt undantagsregeln måste göras vid första ansökningstillfället efter det att tiden enligt huvudregeln gått ut.

Ersättning utgår idag inte för hjälp till flykting som är svensk medborgare, gift med svensk medborgare eller sammanlever med svensk medborgare med vilken han har barn. Enligt FLYG:s mening bör kostnader för sådana personer kunna ersättas om synnerliga skäl föreligger.

Vi har redan tidigare slagit fast att ersättning inte bör utgå för socialhjälp till den som är svensk medborgare.

I det förenklade ersättningssystem som vi föreslår skulle det i många fall bli svårt för kommunerna att skilja ut de personer, vars socialhjälp inte längre är ersättningsbar sedan de gift sig med svenska medborgare och än svårare för myndigheterna att kontrollera ansökningarna. Detta blir särskilt påtagligt i de fall en manlig flykting, som är registerledare i kommunens socialregister, gifter sig med en svensk kvinna.

I de fall när socialhjälp utgår till en flykting även efter giftermål med en svensk medborgare är det svårt att hävda att flyktingens situation i och med äktenskapet skulle ha förändrats på ett sådant sätt att ersättning inte längre bör utgå.

Det speciella ansvar för flyktingarna som staten tagit på sig bör därför inte upphöra på grund av sådant äktenskap. Vi föreslår därför att nuvarande praxis ändras på denna punkt så att ersättning för socialhjälp under de två närmaste åren efter det år beslut om första UAT fattades utgår även i de fall flyktingen är gift med svensk medborgare.

Enligt den tidigare föreslagna undantagsregeln skall ersättning i vissa fall kunna utgå under längre tid än två år efter det år beslut om första UAT fattades. De nyss nämnda skälen för att ersätta socialhjälp till den som är gift med svensk medborgare med vilken han har barn gäller inte här. Enligt vår mening bör undantagsregeln inte omfatta dessa personer.

7.5 Administration

Ansvarig myndighet

Som tidigare nämnts är ersättningen till kommunerna för socialhjälp till utländska medborgare idag splittrad på flera myndigheter. Detta innebär problem för kommunerna. En utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att en enda myndighet i framtiden bör utge ersättning.

Av de myndigheter som idag utbetalar ersättning kan enligt vår mening länsstyrelserna och socialstyrelsen komma i fråga för att ha hand om utbetalningen av ersättningar. Denna uppgift skulle också kunna läggas på invandrarverket som är den myndighet som har fullständig information om flyktingstatus o.dyl.

Vid länsstyrelserna finns en kompetens för att administrera ersättningarna som inte enbart grundar sig på att man idag lämnar ersättning för obligatorisk socialhjälp. Varje länsstyrelse har även till uppgift att som tillsynsmyndighet följa kommunernas socialhjälpverksamhet. De får därigenom lokal kännedom om vad som är gängse socialhjälpsspraxis. Genom att ersättningen för obligatorisk socialhjälp till utländska medborgare slopas fr.o.m. år 1980 bör länsstyrelserna ha tillräckliga resurser för att klara administrationen av det nya bidraget till kommunerna för flyktingar och UAT-sökande.

Även socialstyrelsen har f.n. kompetens och resurser för att kunna ta hand om de nya ersättningarna. Socialstyrelsen har dessutom lång erfarenhet från att ersätta kostnader för flyktingar. SoS-gruppen har emellertid i sin rapport ifrågasatt socialstyrelsens roll vad gäller verksamhet för flyktingar. Gruppen har föreslagit att större delen av styrelsens uppgifter överförs till kommunerna, invandrarverket och arbetsmarknadsverket. Förslaget innebär att den särskilda flyktingenheten vid socialstyrelsen försvinner.

När det gäller ersättning till kommunerna anser SoS-gruppen att en långtgående schablonisering bör ske och att verksamheten bör överföras till invandrarverket. Som framgått av våra allmänna överväganden finns det idag inte förutsättningar för en långtgående schablonisering.

Ersättningarna måste tills vidare vara direkt bundna till kommunernas socialhjälpinsatser. Detta innebär enligt vår mening att den myndighet som skall ha hand om prövning och utbetalning av ersättningarna bör ha kompetens inom socialvårdsområdet. Invandrarverket har inte någon sådan kompetens och bör därför inte ha ansvaret för utbetalning av ersättning. Däremot finns det inget som hindrar att invandrarverket får ansvar för dels information till kommunerna om vilka personer som ersättning kan sökas för, dels kontroll av om kommunernas ansökningar avser sådana personer.

Sammantaget anser vi med hänsyn till ersättningssystemets utformning att länsstyrelsen är den myndighet som bör ha ansvaret för utbetalning och kontroll av ersättningarna. Kommunernas ansökningar bör därför ställas till länsstyrelsen.

Ansvar för anslaget bör samordnas centralt. Enligt vår mening är invandrarverket den centrala myndighet som är mest lämpad för denna uppgift, som främst innebär att beräkna anslagsbehovet och lämna anslagsframställning till statsmakterna. Härvid är bl.a. bedömningar av invandringens utveckling nödvändig vilket redan idag är en uppgift för invandrarverket. När det gäller att uppskatta utvecklingen av socialhjälsbehov och socialhjälskostnader bör invandrarverket samråda med länsstyrelserna.

Som framgått ovan bör kommunerna vid sidan av det ordinarie bidraget tills vidare kunna få ersättning för familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar. Ansvar för detta speciella bidrag bör ligga kvar på socialstyrelsen i avvaktan på den utvärdering som vi har föreslagit.

Kontroll

När kommunens ansökningar om ersättning avslås idag är orsaken i flertalet fall att ansökan avser person som inte berättigar till ersättning. Endast i mycket liten utsträckning avslås ansökningar på den grunden att beloppen varit för höga.

Det är arbetskrävande för kommunerna att skaffa uppgifter om hjälptagarna är flyktingar eller väntar på tillstånd. Det är också svårt att uppnå någon högre grad av exakthet. Många gånger vänder sig kommunerna till invandrarverket med begäran om upplysning om flyktingstatus. För att kommunen skall få reda på om socialhjälsen skall ersättas även sedan beslut om UAT har fattats föreslår vi att invandrarverket aviserar hemortskommunen när beslut om UAT fattas. Härigenom underlättas kommunernas arbete avsevärt.

Även när ett sådant aviseringsförfarande har införts behöver enligt vår mening kontroll göras av att de personer för vilka kommunen söker ersättning berättigar till sådan.

Denna kontroll kräver medverkan från invandrarverket eftersom den nödvändiga informationen finns hos verket. Idag medverkar invandrarverket i ersättningshanteringen dels genom att sända en kopia av beslut till socialstyrelsen när någon får UAT med flyktingstatus, dels genom att svara på remisser och underhandsförfrågningar från socialstyrelsen. Enligt vår uppfattning kan denna kontroll göras enklare och effektivare om invandrarverket får det direkta ansvaret för den. Därigenom undviker man också att uppgifter om flyktingar registreras vid ytterligare en myndighet.

Med hjälp av invandrarverkets data bör kontrollen kunna förenklas avsevärt. Kommunerna bör i ansökan upprätta en lista som innehåller namn och person- eller födelsenummer på varje person som, med hänsyn till nationalitet och de upplysningar i övrigt kommunen har om honom, kan antas vara berättigande till ersättning. Under vilken tidsperiod socialhjälsen utgivits bör också framgå av ansökan. Invandrarverket får denna lista och matar in uppgifterna i sin egen dator. Denna programmeras att skilja de

personer för vilka ersättning skall lämnas från dem som ersättning inte ska lämnas för. För personer som saknar fullständigt personnummer kan inte alltid en sådan uppdelning göras utan viss kompletterande kontroll kan vara nödvändig. Jämfört med dagens system att remittera ärenden från socialstyrelsen till invandrarverket innebär förslaget en rationalisering.

För att de föreslagna rutinerna skall kunna fungera måste vissa justeringar göras i de uppgifter som idag finns inmatade i invandrarverkets datasystem. Nu ges de som får flyktingstatus en särskild markering, men denna markering försvinner efter ett år. Den måste få bli kvar under två kalenderår efter det år beslutet om uppehållstillstånd fattades. Idag registreras inte dagen för UAT-ansökan. Denna uppgift finns emellertid med i polismyndighetens yttrande till invandrarverket.

Enligt uppgift från invandrarverket kan dessa förändringar göras utan större svårigheter eller tidspilan.

Arbetsgruppen föreslår således att invandrarverket får i uppdrag att med hjälp av sitt datasystem kontrollera kommunernas ansökningar om ersättning i vad avser ersättningsberättigande personer.

Som nyss sagts är det ovanligt att kommunerna får avslag på sina ansökningar om ersättning av annat skäl än att ansökan avser person som inte berättigar till ersättning.

Kontrollen av att utgiven socialhjälp överensstämmer med gängse praxis bör därför kunna ske stickprovsvis. Denna kontroll bör göras av länsstyrelsen. Även på andra punkter kan stickprovskontroll av länsstyrelsen vara motiverad. Det gäller t.ex. att ansökan inte avser kostnader för hjälp som lämnats för tiden före ansökan om UAT.

I övrigt bör länsstyrelsen följa utvecklingen av den yrkade ersättningen år från år och kunna granska det material som kommunen baserar sin ansökning på och särskilt observera om de yrkade beloppen på ett markerat sätt skiljer sig från andra kommuners.

Ansökan

Det ersättningssystem som vi föreslår kräver liksom dagens system ett individuellt ansökningsförfarande. Vår strävan har varit att kommunernas uppgiftslämnande jämfört med idag skall minskas väsentligt i syfte att förenkla bidragsadministrationen. Minimikravet på innehåll i kommunernas ansökningar om ersättning är uppgift om till vilka personer hjälpen lämnats, sökt belopp i varje enskilt fall samt under vilken period hjälpen lämnats. Dessa uppgifter torde i flertalet kommuner vara lätta att få fram med hjälp av dataframställt individsammandrag och kräver inte att varje enskild akt gås igenom.

Det går inte idag att i detalj förutse vilka övriga uppgifter myndigheterna kan behöva vid sin granskning av ersättningsansökningarna. Vi föreslår därför att ansvaret för utformningen av de närmare detaljerna i ansöknings-

förfarandet överläts på länsstyrelsernas organisationsnämnd i samråd med invandrarverket. Härvid förutsätts att nämnden även har kontakt med Svenska kommunförbundet.

En utgångspunkt vid utformningen av ansökningsbestämmelser måste vara att uppgifterna skall vara lätta för kommunerna att ta fram och inte förutsätta att varje enskild akt går igenom. Detta gäller inte för tillämpning av undantagsregeln för flyktingar. I dessa ärenden krävs ett detaljerat och individuellt förfarande där kommunen måste ange de skäl som åberopas till stöd för ansökan.

Genom det förenklade ansökningsförfarandet bör kommunerna kunna vara klara med sina ansökningar väsentligt tidigare än för närvarande. Därigenom minskar behovet av förskottsbetalningar. Vi föreslår att ersättning utbetalas för kalenderår i efterskott.

De uppgifter som bör lämnas i ansökan om ersättning skall till stor del också lämnas till statistiska centralbyrån senast den 1 april varje år. En samordning av arbetet bör vara möjlig. Vi föreslår därför att ansökan om ersättning bör inges till länsstyrelsen senast den 1 april året efter det år för vilket bidrag söks. Genom den förkortade ansökningstiden bör utbetalningarna till kommunerna kunna göras snabbare än idag.

Vårt förslag beträffande familjepedagogisk verksamhet innebär att ansökan skall inges till socialstyrelsen. För att bidrag skall utgå bör liksom idag förhandsbesked lämnas av socialstyrelsen.

Polisens uppgifter

Enligt gällande bestämmelser skall polismyndigheten i vissa fall stå för kostnader för inkvartering m.m. av utlänning. Detta gäller personer som varit en kort tid i Sverige, högst tre månader. Praktiskt ordnas detta ofta genom uppdrag åt socialförvaltningen, som får ersättning för utgifterna från rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen har vid flera tillfällen framfört att ombesörjandet av inkvartering av utlänningar inte är en polisiär fråga, varför denna uppgift inte bör åvila polisen.

Arbetsgruppen anser att varken praktiska eller formella skäl talar för att polismyndigheten normalt skall ha ansvaret för dessa utlänningars inkvartering. Polismyndigheten bör, så snart den får kännedom om behovet av hjälp, sätta utlänningen i förbindelse med socialförvaltningen som sedan bör vidta sedvanliga åtgärder. Så sker som nyss sagts ofta i praktiken redan idag.

I de fall som en utlänning anträffas när socialförvaltningen inte håller öppet kan dock viss hjälp från polisens sida behövas. I samband med långhelger kan det bli fråga om åtskilliga dagar. Under denna tid är det lämpligt att polisen liksom idag ordnar med inkvartering och får ett formellt ansvar för detta.

De kostnader som uppstår för inkvartering m.m. under helger och kvällar

kommer att bli förhållandevis små. Idag finns på många håll lokala överenskommelser mellan polisen, kommunerna och hotell om att polisen kan ordna inkvartering på ett hotell, men kommunen senare betalar kostnaden. Vi förutsätter att sådana överenskommelser ingår i hela landet.

De kostnader en kommun har haft för socialhjälp för en person som påträffats av polisen skall enligt vårt förslag ersättas på samma sätt som socialhjälpkostnaderna för andra UAT-sökande, d.v.s. genom länsstyrelserna. Rikspolisstyrelsen skall således inte ha några medel för ersättning till kommunerna.

7.6 Kostnadsberäkningar

Det är inte möjligt att med någon större exakthet beräkna de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Det gäller särskilt förslaget om statlig ersättning för hjälp till utländska medborgare under tiden deras ansökan om UAT behandlas. Kostnaderna för detta förslag blir bl.a. beroende av den framtida spontaninvandringens storlek, hur väntetiderna för UAT utvecklas samt spontaninvandrarnas socialhjälpbehov.

Av de 25-30 milj. kr. som de totala socialhjälpkostnaderna för UAT-sökande preliminärt har uppskattats till för år 1978 torde huvuddelen redan idag ersättas av staten. All socialhjälp till dem som sedermera fått flyktingstatus ersätts i efterhand. För övriga UAT-sökande ersätter staten alltid den obligatoriska socialhjälp och genom rikspolisstyrelsen ersätts många gånger även uppehälle för utlänningar som inte är berättigade till obligatorisk socialhjälp. Vi uppskattar att vårt förslag medför en merkostnad för staten i storleksordningen 10-15 milj. kr., räknat för år 1978.

Vad beträffar flyktingar innebär våra förslag inte någon påtaglig ökning av statens kostnader. Socialhjälp skall ersättas efter i huvudsak samma grunder som idag. Vid fastställande av schablonpåslaget för att täcka kostnaderna för olika sociala serviceåtgärder har vi tagit hänsyn till de utvidgningar av den statliga ersättningen som FLYG föreslagit. Dessa utvidgningar kostnadsberäknades av FLYG till ca 1,4 milj. kr. för år 1978.

Vårt förslag till hur länge ersättning skall lämnas för socialhjälp till flyktingar har som utgångspunkt att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun inte skall förändras. Här finns dock en viss osäkerhet eftersom resultatet påverkas av den framtida utvecklingen av flyktingarnas socialhjälpbehov.

Vårt förslag att avskaffa ersättningen för sjukvårdskostnaderna innebär en kostnadsminskning för staten med ca 4 milj. kr. och ett motsvarande intäktsbortfall för landstingskommunerna. Frågan om eventuell kompensation till landstingskommunerna för detta bortfall får som tidigare nämnts prövas i annat sammanhang.

Genom den förenkling i ersättningsregler och ansökningsförfarande som

föreslås kan kostnaderna för den administrativa hanteringen minskas väsentligt. Störst blir besparingarna för kommunerna, men även statens kostnader för administrationen bör kunna nedbringas avsevärt. Socialstyrelsens kostnader kommer nästan helt att försvinna. Länsstyrelserna bör med hänsyn till att ersättningen för obligatorisk socialhjälp till utländska medborgare avskaffas kunna klara administrationen av det nya ersättningssystemet inom ramen för nuvarande resurser. Vid invandrarverket tillkommer vissa nya arbetsuppgifter, men å andra sidan försvinner remissärenden och förfrågningar från socialstyrelsen som idag kan beräknas ta minst en årsarbetskraft i anspråk.

Vårt förslag kommer att medföra ökade datakostnader för invandrarverket. För förändring av datasystemet blir det också nödvändigt att avsätta särskilda medel i inledningsskedet. Dessa kostnader för invandrarverket kommer emellertid att bli marginella i jämförelse med de besparingar för staten som kan göras på annat håll.

7.7 Ikraftträdande

I prop. 1978/79:95, bil. 2-3, föreslås att kommunernas rätt till ersättning för socialhjälp till icke svenska medborgare skall upphävas den 1 januari 1980.

I socialutskottets yttrande i anledning av propositionen förutsatte utskottet att förslag angående ersättning för socialhjälp till utländska medborgare under den tid deras ansökningar om UAT behandlas föreläggs riksdagen i sådan tid att bestämmelser på området kan träda i kraft vid samma tidpunkt.

Vi föreslår att de nya ersättningsreglerna träder i kraft den 1 januari 1980. Första ansökningstillfälle enligt de nya reglerna blir därigenom våren 1981.

Beträffande kostnader som kommun, landstingskommun eller organisation haft före den 1 januari 1980 skall nu gällande bestämmelser tillämpas. Enligt dessa regler finns ingen tidsgräns före vilken ansökan om ersättning från socialstyrelsen eller rikspolisstyrelsen måste ha inkommit. För att administrationen av de gamla ersättningarna skall kunna upphöra måste en sista tidpunkt bestämmas, före vilken ansökan om ersättning enligt de gamla bestämmelserna måste ha kommit in. Det är angeläget att denna tid blir så kort som möjligt så att nuvarande administration snarast kan upphöra. Vi föreslår att ansökan om ersättning enligt de gamla reglerna skall ha inkommit till socialstyrelsen resp. polismyndigheten senast den 30 juni 1980. Ansökan om ersättning från länsstyrelsen skall enligt socialhjäplagen ha kommit in senast den 30 april.

8. Förslag till Förordning om ersättning för socialhjälp till flyktingar m.m.

utfärdad den

Regeringen föreskriver följande.

1 § Kommun har rätt till ersättning för socialhjälp enligt 12 eller 13 § socialhjälpslagen (1956:2) som har lämnats till

1. flykting
2. icke svensk medborgare utan flyktingstatus som har överförs till Sverige enligt beslut av regeringen.
3. familjemedlem till person under 1-2.

2 § För andra åtgärder för den som avses i 1 § utgår ersättning med 25 procent av ersatt socialhjälp.

3 § Ersättning enligt 1 eller 2 § utgår för de kostnader som har uppkommit under hela det år det första beslutet om uppehållstillstånd meddelades och två kalenderår därefter. Rätt till ersättning föreligger även efter utgången av denna tid om socialhjälp enligt 12 § socialhjälpslagen (1956:2) har lämnats den som på grund av sjukdom eller handikapp som förelåg vid ankomsten till landet alltså inte kan försörja sig.

4 § Kommun har även i annat fall än som avses i 1 § rätt till ersättning för socialhjälp enligt 12 eller 13 § socialhjälpslagen (1956:2) som har lämnats för försörjningen av den som har ansökt om uppehållstillstånd, om kostnaderna har uppkommit under den tid då ansökan behandlades och, om ansökan avslagits, inom tre månader efter laga kraft vunnet beslut om förpassning eller verkställighet av förpassning.

5 § Ansökan om ersättning skall göras skriftligen hos länsstyrelsen senast den 1 april året näst efter det år då hjälpen har utgivits. Länsstyrelsernas organisationsnämnd fastställer efter samråd med statens invandrarverk formulär till ansökan.

6 § Länsstyrelsen skall översända inkommen ansökan till statens invandrarverk, som skall yttra sig över om ansökan avser flykting eller annan som omfattas av bestämmelserna i denna förordning.

7 § Är det inte uppenbart att ansökan skall lämnas utan bifall, skall länsstyrelsen i väntan på att ärendet slutligt prövas, utbetala ersättning till kommunen.

8 § Finner länsstyrelsen vid ärendets avgörande att för hög ersättning har utbetalats, får avräkning ske på den ersättning som beslutas på grund av senare ingiven ansökan.

9 § Slutligt beslut i fråga om ersättning överklagas genom besvär till kammarrätten. Mot kammarrättens beslut får talan inte föras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1980.

Äldre bestämmelser gäller för kostnader som har uppkommit före ikraftträdandet. Ansökan om ersättning för sådana kostnader skall dock ha inkommit till socialstyrelsen resp. polismyndigheten senast den 30 juni 1980.

*Bilaga 2***Sammanställning av remissyttranden över promemorian Ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd (DsS 1979:7)**

Yttranden har avgivits av kammarrätten i Stockholm, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län, utlänningslagkommittén, expertgruppen för invandringsforskning, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stockholms, Malmö, Norrköpings, Södertälje, Botkyrka, Hallstahammars, Laxå och Perstorps kommuner samt Svenska röda korset.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten, som delar uppfattningen att kommunerna bör i skälig mån ersättas av staten för kostnader för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd, finner förslaget avgränsning av ersättningsberättigande kostnader lämplig. Även principerna för beräkningen av ersättningsbeloppen och föreslagna administrativa bestämmelser synes godtagbara. Möjligheterna att än ytterligare schablonisera och förenkla bestämmelserna bör emellertid enligt kammarrättens mening framdeles ånyo prövas. Just i relationen staten-kommunerna synes högst rimligt att undvika bestämmelser som är administrativt betungande och detta även om priset härför innefattar vissa avsteg från något "rättvisetänkande".

Kammarrätten vill tillfoga några ytterligare synpunkter.

I 2 § i den föreslagna författningen synes "åtgärder" böra ersättas med "kostnader" och texten i övrigt justeras enligt följande.

"2 § För andra kostnader för den som avses i 1 § utgår ersättning motsvarande 25 procent av ersatt socialhjälp."

Den ersättning som föreslås enligt 4 § i den föreslagna författningen skall endast avse vad som utgått för "försörjning". Kammarrätten, som inte har någon erinran mot ifrågasatt begränsning, vill emellertid förorda att ordet "försörjning" byts ut mot de ordalag som i motsvarande hänseende används i 12 § socialhjälpslagen. Härigenom kan en anknytning göras till ett i lagtext vedertaget uttryckssätt. Paragrafen bör dessutom förtydligas såvitt gäller omfattningen av socialhjälpersättning för den som skall förpassas. Vid en omarbetning av lagtexten enligt kammarrättens förslag skulle texten kunna lyda som följer.

”4 § Kommun har vidare rätt till ersättning för socialhjälp som för livsuppehälle och vård enligt 12 § socialhjälpslagen (1956:2) lämnats den vilken ansökt om uppehållstillstånd i den mån kostnader uppkommit under tiden för ansökningens behandling. Har ansökningen avslagits, äger kommunen därjämte rätt till ersättning för sina kostnader för socialhjälp som nu sagts i vad dessa uppkommit under tre månader räknat från det beslut om förpassning eller, om kommunen det begär, beslut om verkställighet av förpassning vunnit laga kraft.”

I 5 § första stycket i den föreslagna förordningen knyts tidpunkten för ansökan om statsbidrag till när ”hjälpen” utgivits. Med hänsyn till att det är fråga om både socialhjälp och andra kostnader föreslås följande lydelse av angivna lagrum.

”Ansökan om ersättning skall göras skriftligen hos länsstyrelse senast den 1 april året näst efter det varunder kostnaderna uppkommit.”

Statens invandrarverk skall lämna för verket tillgängliga upplysningar i och för tillämpningen av 1 och 4 §§. Stadgandet härom i 6 § kan ges följande lydelse.

”6 § Länsstyrelsen skall översända inkommen ansökan till statens invandrarverk, som skall avge yttrande till ledning för tillämpningen av 1 och 4 §§.”

7 och 8 §§ bör enligt kammarrättens uppfattning sammanföras och i visst avseende förtydligas, förslagsvis enligt följande.

”Är det inte uppenbart att ansökan skall lämnas utan bifall skall länsstyrelsen, innan ärendet slutligt kan avgöras, utbetala ersättning till kommunen. Finner länsstyrelsen vid ärendets slutliga avgörande att för hög ersättning har utbetalats, skall kommunen återbetala vad som för mycket utbetalats, om inte avräkning lämpligare kan ske från ersättning som beslutats på grund av annan ansökan enligt denna förordning.”

Enligt 9 § i den föreslagna författningen skall kammarrättens beslut inte kunna överklagas. Detta är emellertid i strid mot de principer som ansetts böra gälla inom förvaltningsdomstolsväsendet. Endast i några högst speciella fall är stadgat att kammarrättens beslut ej får överklagas. Kammarrätten föreslår alltså att andra meningen i 9 § utgår. Det kan tilläggas att bestämmelserna om prövningstillstånd kan förutses medföra att regeringsrätten endast undantagsvis kommer att gå in i sakprövning; när så sker är fråga om mål däri utgången är av betydelse för den fortsatta rättstillämpningen. Det saknas anledning till särregler just på det nu aktuella rättsområdet.

Rikspolisstyrelsen

Arbetsgruppens förslag i vad det berör polisväsendet ligger i allt väsentligt i linje med vad styrelsen redan tidigare framfört i förevarande sammanhang. Lagstiftningsförslaget tillstyrkes därför.

Socialstyrelsen

Personer som söker arbets- och/eller uppehållstillstånd (UAT-sökande)

Socialstyrelsen, vilken i tidigare skrivelser till departementet framfört förslag om att ersättning borde lämnas till kommunerna för den socialhjälp, som lämnats till utländsk medborgare i avvaktan på att hans ansökan om att få stanna i Sverige behandlades, tillstyrker förslaget om att ersättning skall utgå för den hjälp som lämnats till utländska medborgare i avvaktan på att deras UAT-ansökan behandlas.

Ersättning enligt 1966 års riksdagsbeslut

Socialstyrelsen anser i likhet med arbetsgruppen att denna speciella ersättningsmöjlighet nu bör upphöra.

Ersättning för lämnad socialhjälp till flyktingar m.fl.

Flyktingstatus

Den föreslagna ordningen att ersättning i fortsättningen endast utgår för dem som av statens invandrarverk bedömts vara flyktingar liksom för dem som överförts med stöd av särskilda regeringsbeslut kan inte utan vissa kompletteringar tillstyrkas. Ersättning bör även utgå för de personer som i socialhjälpshänseende betraktas som medlemmar av hans/hennes familj. Att utgå från den svenska kärnfamiljens sammansättning är enligt socialstyrelsens erfarenhet alltför snävt. Den bedömning som socialstyrelsen gjort i ersättningshänseende beträffande familjesammanföring har hittills inte vållat några större svårigheter. Därför bör det enligt styrelsens uppfattning utgå ersättning för dem som av invandrarverket medgivits stanna i landet på grund av att de bedömts såsom "anknytningsfall" till flykting.

När det gäller förslaget att med hjälp av invandrarverkets data erhålla uppgift om flyktingstatus är detta ett förslag som socialstyrelsen tidigare prövat hos invandrarverket, men då erhållit besked att detta inte skulle kunna genomföras, bl.a. av säkerhetsskäl. Förslaget innebär att 24 myndigheter får gå in på SIV:s data. Socialstyrelsen ställer därför i detta sammanhang frågan om man i förslaget tagit med en prövning av sekretess- och säkerhetsskyddet för flyktingarna. Det kan dessutom ifrågasättas om det nu föreliggande förslaget verkligen innebär en rationaliseringsvinst för kommunerna. Stor tveksamhet kan även anföras mot förslaget att kommunerna skall aviseras om alla tillståndsbeslut.

De personer vilka hos socialstyrelsen arbetar med flyktingar och ersättningsfrågor måste genomgå s.k. säkerhetsundersökning. Detta anser socialstyrelsen måste krävas för att flyktingarna skall ha någon garanti för sin säkerhet. Genom gruppens förslag skulle 24 länsstyrelser erhålla samma

uppgifter som socialstyrelsen nu har varför, om arbetsgruppens förslag går igenom, samma krav bör ställas på dessa tjänstemän. Detta gäller även de personer i kommunerna, som skall handlägga dessa frågor.

Överväganden om bidragssystemets utformning

I förslagen blandas begreppen bidrag och ersättning på ett sätt som inte alltid är relevant.

Mot det föreslagna ersättnings- och bidragssystemets utformning finns ingen erinran. Socialstyrelsen får dock understryka att frågan om schablon-system bör bli föremål för ytterligare utredning, exempelvis i samband med att socialtjänstlagen träder i kraft.

Förslaget att länsstyrelserna i fortsättningen skall handha ersättningen till kommunerna synes ha både för- och nackdelar. Fördelarna är att länsstyrelserna genom sin tillsynsuppgift bör ha större möjlighet att följa och eventuellt påverka kommunerna i sociala frågor.

Nackdelarna är att centrala myndigheter - däribland speciellt invandrarverket - kan komma att få kontakt med minst ett 100-tal olika tjänstemän. Dessutom bör nämnas att en av anledningarna till att ersättningsärenden lades på socialstyrelsen var önskvärdheten av en enhetlig socialhjälspraxis i dessa ärenden.

Socialstyrelsen delar inte arbetsgruppens uppfattning att förslaget, som återges på sid. 58 i PM, kommer att innebära en "avsevärd förenkling".

Enligt förslaget skall ersättning utgå till kommunerna för den hjälp vilken lämnats till dem som ansöker om att få stanna i landet i avvaktan på utredning. Detta kräver speciella rutiner och stor risk synes föreligga för att felaktigheter och merarbete av manuell art uppkommer. Tveksamhet kan även anföras mot att den myndighet, vilken har att pröva UAT-frågan för en person och dess anhöriga, rutinmässigt skall ha uppgift om tidsperioden för utgående socialhjälp. Här kan föreligga risk att erhållen socialhjälp kan komma att påverka UAT-ansökan.

Den familjepedagogiska verksamheten synes inte vara kopplad till socialhjälp. Denna verksamhet, som vunnit stor uppskattning i kommunerna, synes även i fortsättningen komma att handläggas av socialstyrelsen. Frågan är då om man kan bortse från tiden för utgiven socialhjälp och flyktingstatus vid ersättning för familjepedagogisk verksamhet.

Arbetsgruppens förslag att för andra kostnader än socialhjälp och familjepedagogisk verksamhet skall utgå ersättning med 25 % av lämnad socialhjälp kan komma att få ett mycket ojämnt utslag mellan kommunerna. Mot förslaget kan även anföras att den kommun, som underlåter att sätta in förebyggande åtgärder av olika slag för att bl.a. motverka behovet av socialhjälp och istället nöjer sig med att utbetala socialhjälp, erhåller ett större, extra bidrag. Istället borde ett bidrag per capita utgå för bidragsberättigade flyktingar till kommunerna.

Arbetsgruppen föreslår att tidsperioden för att ersättning skall utgå för lämnad socialhjälp skall fastställas till två år efter det år flyktingen beviljats UAT. Detta kan i vissa fall visa sig vara alltför kort tid och framförallt under lågkonjunkturer. Som exempel kan anföras att en person med UAT som flykting kan vistas på en AMS-förläggning upp till ett år utan att kunna beredas arbete eller bostad. I ett annat fall kan vederbörande beredas en arbetsmarknadsutbildning på närmare två år. Svårigheter uppstår efter utbildningen att erhålla arbete och socialhjälp blir nödvändig för familjens försörjning och eventuell omplacering till annan kommun.

Arbetsgruppen föreslår en undantagsregel för dem som vid hitkomsten var sjuka eller handikappade. Enligt socialstyrelsens uppfattning skulle denna undantagsregel inte behövas om man istället medgav att ersättning skulle utgå tills de enligt gällande bestämmelser (dvs. för närvarande fem år efter ankomsten till Sverige) hade möjlighet att bli svensk medborgare. Någon större kostnad för staten synes ett sådant förslag inte komma att innebära, vilket styrks av den utredning som arbetsgruppen gjort och redovisat på sid. 53 i PM.

Det kan synas egalt vilken myndighet som i fortsättningen skall disponera anslaget. Här gäller det anslag för täckande av sociala behov och då synes det naturligt att anslaget läggs på den myndighet som i övrigt har att handlägga sociala frågor.

Arbetsgruppens förslag skulle enligt departementschefens direktiv inte få medföra några påtagliga merkostnader för staten.

Arbetsgruppen har emellertid helt utelämnat en redovisning av vad det ur administrativ synpunkt kommer att kosta om man lägger ut ersättnings- och bidragsärendena på länsstyrelserna eller behåller dem hos socialstyrelsen.

Efter det rationaliseringsförslag som föreligger skulle socialstyrelsen klara uppgiften med tre utredare och två personer i kontorskarriären.

Från flera kommuner har under hand till socialstyrelsen anförts att övergångstiden för framställan om ersättning enligt nu gällande regler är alltför kort.

Statskontoret

Statskontoret biträder utredningens förslag att staten skall ersätta kommunerna för socialhjälp till utländska medborgare under tiden som deras ansökan om arbets- och uppehållstillstånd (UAT) behandlas. När en person beviljats UAT skall staten inte ersätta kommunen för utgiven socialhjälp såvida det inte rör sig om en flykting, dvs. person som invandrarverket har bedömt vara flykting, eller de som överförts med stöd av särskilda regeringsbeslut.

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag att statsbidragen även under de närmaste kommande åren baseras på kommunernas redovisade faktiska kostnader samt de schabloner för tolkservice och olika former av social

service som föreslås. Men statskontoret vill framhålla att frågan om schablonberäkning av samtliga bidrag bör tas upp till förnyad prövning så snart ett tillförlitligt statistiskt material föreligger.

Statskontoret har utifrån sina utgångspunkter inget att anföra mot utredningens förslag beträffande vilka kostnader som skall ersättas för lämnad hjälp till UAT-sökande och flyktingar och under vilken tid bidragen skall lämnas.

Utredningens uppfattning att en enda myndighet i framtiden bör utge ersättning till kommunerna delas av statskontoret. Vi instämmer också i utredningens bedömning att länsstyrelsen är den myndighet som bör ha ansvaret för utbetalning och kontroll av ersättningarna. Beträffande ersättning för familjepedagogisk verksamhet föreslås den ligga kvar på socialstyrelsen i avvaktan på en utvärdering av denna verksamhet. Statskontoret vill även här understryka det angelägna i att hitta en lösning som möjliggör en schablonberäkning så att även denna ersättning kan erhållas från länsstyrelsen.

Statskontoret delar utredningens uppfattning om invandrarverkets uppgifter i ersättningsadministrationen. Vidare tillstyrks förslaget att de närmare detaljerna i ansökningsförfarandet överlåtes på länsstyrelsernas organisationsnämnd i samråd med invandrarverket.

Riksrevisionsverket (RRV)

Bidragssystemets utformning

RRV vill peka på att ersättning för hela den faktiska kostnaden kan leda till minskat kostnadsmedvetande hos kommunerna. Härtill kommer den varierande praxis hos kommunerna som RRV pekar på i det följande. RRV vill därför ifrågasätta om inte statsbidraget borde begränsas till visst maximibelopp eller viss procent av de faktiska kostnaderna. RRV anser, liksom arbetsgruppen, att ett mer schabloniserat ersättningssystem hade varit önskvärt. För att få ett underlag för en framtida bedömning av förutsättningarna för ett schabloniserat system krävs enligt RRVs mening särskilda överväganden om statliga uppföljningsåtgärder och i samband därmed viss särredovisning av kostnaderna.

Arbetsgruppens förslag synes innebära flera administrativa förenklingar. Bl.a. för att nå ytterligare enkelhet i administrationen bör enligt RRVs åsikt också prövas möjligheterna att framdeles införa ett enhetligt, schabloniserat ersättningssystem för samtliga utländska medborgare.

Kostnader som skall ersättas

Enligt RRVs mening finns det nu inte någon praxis för vad som skall bedömas som frivillig socialhjälp, bortsett från när denna hjälp utgår för enbart försörjning. Ersättningen till kommunerna i vad avser utgiven frivillig

socialhjälp kan bli varierande i storlek, liksom omfattningen av det föreslagna procentuella påslaget som skall baseras på de faktiska hjälpkostnaderna.

RRV tillstyrker arbetsgruppens förslag om att vissa andra kostnader för flyktingar än socialhjälp ersätts enligt en särskild procentsats som baseras på kostnaderna för socialhjälp. Det synes dock inte styrkt att procenttalet behöver vara så högt som 25. Ej heller bör enligt RRVs mening procenttalet tillämpas under hela UAT-året utan endast för tiden efter UAT-beslutet. Den av arbetsgruppen påtalade nackdelen med särredovisning av kostnader före resp. efter beslutet bör kunna undvikas genom fördelning av kostnaderna proportionellt mot tiden.

Enligt RRVs mening är det angeläget att den av socialstyrelsen (SoS) nu bedrivna familjepedagogiska verksamheten så snart som möjligt inordnas i kommunernas sociala verksamhet. RRV anser att arbetsgruppen borde ha behandlat frågan om SoS möjlighet att bevilja flyktingar lån för anskaffning av bostadsrätt. Arbetsgruppen borde även ha redovisat synpunkter på hur ärenden som rör lån eller bidrag för bohagsutrustning skall handläggas och ersättas av länsarbetsnämnden, SoS och kommunala organ.

Vad beträffar ersättning till landstingskommunerna för vissa kostnader för utlänningar tillstyrker RRV att bidragsformen slopas, bl.a. med hänsyn till bidragsgivningens ringa omfattning.

När skall ersättning upphöra?

Vad gäller ersättning för flyktingar anser RRV till skillnad från arbetsgruppen att ersättning skall utgå t.o.m. två år efter datum för UAT-beslut. Eftersom flyktingersättningarna enligt arbetsgruppens mening ändå kräver ingående individuell handläggning kan det inte vara någon avgörande nackdel att ersättningsgrunden upphör under löpande år. Den av RRV förordade lösningen framstår som mer rättvisande och mer oberoende av omständigheterna kring själva UAT-beslutet.

I de fall UAT-ansökan avslås bör den ersättningsgrundande tiden kunna begränsas till två månader efter beslutet i stället för tre.

Administration

RRV tillstyrker att länsstyrelsen blir den myndighet som bör ha ansvaret för utbetalning och för kontroll av att ersättning till kommunerna överensstämmer med gängse praxis samt att statens invandrarverk bör utföra kontrollen av om vederbörande är flyktingar eller väntar på uppehållstillstånd.

Kostnadsberäkningar

Enligt RRVs mening hade det varit önskvärt att arbetsgruppen gjort mera preciserade kostnadsberäkningar. Arbetsgruppen har bl.a. anfört att förslagen beträffande UAT-sökande medför en merkostnad i storleksordningen 10-15 Mkr. medan förslagen beträffande flyktingar inte innebär någon påtaglig ökning av statens kostnader. RRV - som inom ramen för ett remissyttrande inte kunnat göra några mera ingående undersökningar - vill endast peka på att statens utgifter för socialhjälp torde komma att minska väsentligt i förhållande till den ordning som gäller fram till 1980-01-01, bl.a. beroende på att - såvitt framgår av förslaget - kostnaderna för nordiska medborgare inte kommer att ersättas. Den föreslagna begränsningen för ersättning för personer som beviljats UAT kan även innebära en kostnadsminskning för staten jämfört med nu gällande regler för ersättning av obligatorisk socialhjälp utan någon tidsbegränsning.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen tillstyrker i alla väsentliga delar de förslag som arbetsgruppen presenterar i fråga om statsbidrag för socialhjälp m.m. åt dels flyktingar, dels utländska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas. Styrelsen vill samtidigt understryka vikten av att staten helt kompenserar kommunerna för de utgifter de har i dessa sammanhang, eftersom det här rör sig om uppgifter som staten normalt bör ha ansvar för. På följande punkter finns emellertid vissa erinringar att göra.

Beträffande personer som väntar på beslut om uppehållstillstånd anser arbetsgruppen att ersättning inte skall utgå för andra kostnader än försörjning och att kommunerna beträffande dessa personer normalt inte bör vidta några särskilda åtgärder. Detta skulle nämligen kunna uppfattas som ett halvt löfte att få stanna i landet. Trots de åtgärder som vidtagits för att förkorta handläggningstiden av UAT-ansökningarna för spontant hitresta utlänningar måste många fortfarande vänta mycket lång tid på det slutliga avgörandet. Denna väntan kombinerad med sysslolöshet har visat sig ha en mycket nedbrytande effekt på de sökande. Man kan därför enligt styrelsens uppfattning inte begränsa sig till att enbart försörja dem under väntetiden. Det är riktigt att man inte skall vidta åtgärder som kan ge dem förespeglningar om att de skall få stanna i landet. Å andra sidan är det nödvändigt att man ordnar något slag av aktiviteter för de sökande i de fall där invandrarverket räknar med lång handläggningstid av ansökningarna. Aktiviteterna skulle lämpligen kunna ordnas i form av kortare utbildningar som de sökande skulle kunna ha nytta av även om de måste återvända till hemlandet.

Vid kollektiv överföring av flyktingar till Sverige prioriteras sjuka och handikappade personer. Även åldringar och stora barnfamiljer förekommer.

Flertalet flyktingar kan efter hand beredas arbete, men många kan inte försörja sig helt på egen hand. De kommunala myndigheterna på bosättningsorten måste därför vara beredda att ingripa med stödåtgärder av olika slag. Med hänsyn härtill bör man inte sätta någon gräns för hur länge kommunerna skall ha rätt till ersättning för socialhjälp m.m.

Styrelsen är tveksam till det rationella i att till invandrarverket överflytta statsbidragsfrågor gällande flyktingar så länge frågan om socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation inte är fastställd.

Statens invandrarverk (SIV)

För att genomföra flyktingpolitiken krävs kommunernas medverkan. Denna medverkan är bl.a. beroende av i vilken utsträckning kommunerna får ersättning för sina kostnader. Kommunerna har visat ett stigande motstånd mot att ta på sig de kostnader för flyktingarnas omhändertagande som de inte kunnat få ersättning för.

Kommunerna skall förverkliga politiska ambitioner på en rad områden; barnomsorg, skola, äldreomsorg, fritid och kultur. Tillväxten i den kommunala ekonomin har inte räckt till för att klara dessa åtgärder med skattehöjningar som följd. Särskilt besvärande är den ekonomiska situationen i vissa expansionskommuner och kommuner med stora strukturförändringar inom industrin och/eller överskott på bostäder. Dessa kommuner har ofta en hög andel flyktingar och andra invandrare, men torde ändå av olika skäl komma ifråga för nya flyktinggrupper.

Flyktingpolitiken bestäms genom beslut av statsmakterna. Kostnaderna måste solidariskt bäras av hela befolkningen. Därför måste den statliga ersättningen till kommunerna för omhändertagande av flyktingar vara generöst utformad och innebära full kostnadstäckning för gjorda insatser.

Arbetsgruppens förslag innebär förbättringar för kommunerna främst genom en förenklad handläggning av ersättningsfrågorna. Men enligt invandrarverkets bedömning får kommunerna, enligt förslaget, otillräcklig ersättning för sina kostnader. Detta kommer att motverka ett genomförande av de ambitioner för flyktingpolitiken som föreslagits i departementspromemorian "Sverige och flyktingarna" (FLYG) och som riksdagen beslutat under våren 1979.

Liksom arbetsgruppen anser SIV att ett mer schabloniserat ersättningssystem hade varit önskvärt. Det hade givit ytterligare administrativa vinster. När erfarenheter vunnits av det system som nu föreslagits bör en ökad schablonisering aktualiseras på nytt.

Arbetsgruppen föreslår att de nya statsbidragsreglerna bör träda i kraft den 1 januari 1980. Man förutsätter därvid att väsentliga förändringar i invandrarverkets datasystem hinner ske innan dess. Detta är emellertid inte möjligt att genomföra till den 1 januari 1980.

En annan nackdel med ett forcerat genomförande av de nya ersättningsreglerna är att det förslag från Utlänningslagkommittén (ULK), som väntas inom kort, kan ändra förutsättningarna. Hänsyn måste också tas till konsekvenserna av förändringar i sociallagsstiftningen. Bedömningen av arbetsgruppens förslag försvåras också av osäkerheten om socialstyrelsens framtida organisation.

Administration

SIV instämmer i arbetsgruppens förslag att endast en myndighet bör utge ersättning och att länsstyrelserna får ansvaret för utbetalning och kontroll av ersättningen.

Verket delar arbetsgruppens uppfattning att ansvaret för anslaget bör samordnas centralt. Ansvarig central myndighet bör ha kompetens på socialvårdsområdet. Enligt SIV:s mening bör därför socialstyrelsen även i fortsättningen vara mest lämpad att lämna anslagsframställning till statsmakterna.

Verket har framhållit till arbetsmarknadsdepartementet att en samordning av invandrarfrågorna under alla omständigheter erfordras på socialstyrelsen.

Som arbetsgruppen föreslagit måste en kontroll ske på invandrarverket av att kommunerna sökt ersättning för utbetalningar till ersättningsberättigade personer. De förändringar i SIV:s datarutiner, som förutsättes, kan emellertid ej genomföras till den 1 januari 1980. Som arbetsgruppen anger samlas uppgifter om socialhjälp m.m. som ges till en familj under en persons namn, den s.k. registerledaren. Det bör uppmärksammas att det kan förekomma att registerledaren ej bedömts som flykting men väl en medlem av hans familj. Registerledarens status kan således vara en otillförlitlig uppgift för att bedöma om ersättning skall utgå.

Enligt dagens rutiner registreras av statistiska skäl grunden för tillståndsbeslut i datasystemet, när förstagångstillstånd ges. När nytt beslut fattas - t.ex. förlängning av UAT - försvinner denna markering. Det är möjligt efter ändring av systemet att låta markeringen stanna kvar.

Den dag då UAT-ansökan mottas av polisen registreras ej för närvarande. Arbetsgruppen föreslår att så skall ske i framtiden. Denna förändring är emellertid svår att genomföra. Därtill skulle ett extra registreringsmoment för 100 000 ansökningar per år bli mycket tidskrävande. Som arbetsgruppen framhåller är socialnämnden enligt utlänningskungörelsen skyldig att underätta polisen, när nämnden första gången vidtar åtgärder beträffande person från utomnordiskt land, som varken har eller har sökt UAT i Sverige. För att kunna tillämpa denna bestämmelse bör socialnämnden ta reda på om en utlänning som söker socialhjälp har ansökt om UAT. I många kommuner krävs att en utlänning kan uppvisa att han har tillstånd att vistas i landet eller har sökt UAT för att han skall få socialhjälp. Om en sådan rutin tillämpas i

samtliga kommuner kan det ifrågasättas om en kontroll av dagen för UAT-ansökan är nödvändig på invandrarverket.

Nya datarutiner går i vart fall inte att tillämpa på ärenden rörande personer som beviljats uppehållstillstånd innan de nya reglerna träder ikraft. Kontrollen av kommunernas ansökningar beträffande dessa personer bör därför ligga kvar på socialstyrelsen.

Arbetsgruppen föreslår att verket till kommuner aviserar när tillstånd beviljas en flykting. En sådan direktavisering är svår att genomföra ur datasynpunkt. Däremot är det enkelt att sända en extra kopia till den polismyndighet, som insänt ansökan, med uppdrag att vidareavisera kommunen.

Arbetsgruppen föreslår att invandrarverket i samband med tillståndsgivningen skickar meddelande till den kommun där vederbörande är bosatt att denne är att anse som flykting. Ur sekretessynpunkt bör kommunerna inte hålla register över flyktingar. Om kretsen av ersättningsgrundande personer omfattar även andra än flyktingar behövs inga separata register över flyktingar i kommunerna. Verket återkommer till denna fråga nedan.

Ersättningens omfattning

Arbetsgruppen föreslår ett schablonsystem med ett procentpåslag ovanpå ersättningen för den faktiska socialhjälpstkostnaden. Invandrarverket finner det inte möjligt att på föreliggande utredningsmaterial precisera procentpåslagets storlek. Men det står klart att det bör vara avsevärt högre än vad som föreslagits. En grundligare undersökning av kommunernas verkliga kostnader är nödvändig bl.a. av följande skäl.

Barnomsorgskostnaderna ersätts idag med 20 kronor per inskrivningsdag för flyktigbarn. Kommunernas nettokostnader per dag är emellertid nu ca tre gånger så stora.

Till kommunernas kostnader hör också kultur- och fritidsverksamhet, som är en viktig del i kommunernas insatser för flyktingar. Även dessa kostnader bör ligga till grund för beräkningen av ersättningen.

Invandrarverket anser - i motsats till arbetsgruppen - att även kommunernas administrativa kostnader bör ersättas. Särskilt för kommuner som mottar ett stort antal flyktingar blir de administrativa kostnaderna mycket betungande.

T.ex. har uppgivits från Norra Botkyrka, som tagit emot många flyktingar under de senaste åren, att invandrarärendena tar ca 70 % av socialassistenternas handläggningstid.

Arbetsgruppen föreslår att kostnader för psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd bör ersättas. Behovet av sådan hjälp har blivit alltmer påtagligt under senare år och kan i allmänhet inte ges inom den reguljära organisationen. Det ställs därför ökade krav på insatser från kommunernas sida med ökande kostnader till följd.

FLYG föreslog att vid extraordinära situationer t.ex. vid stora flyktingströmmar eller då annars särskilda insatser krävs av en kommun ersättning bör utges för kostnader som normalt inte täcks, t.ex. personalkostnader. Erfarenheterna av den stora assyrie/syrieinvandringen i Södertälje visar att stora nytillkommande flyktinggrupper kräver extra personalinsatser. En planerad utflyttning i kommuner av båtflyktingarna kommer också att ställa krav på extra åtgärder för t.ex. fritids- och kulturell verksamhet samt informationsverksamhet. Endast ett generöst tilltaget schablonpåslag skulle kunna ersätta behovet av särskild ersättning vid extraordinära situationer.

Som invandrarverket framhållit i olika sammanhang - i särskilt yttrande samt remissvar till FLYG - bör statlig ersättning ges för även andra insatser för UAT-sökanden än socialhjälp. Till ofrånkomliga kostnader hör t.ex. tolkersättning och personal för att administrera socialhjälpen.

Skolpliktiga barn till föräldrar, som väntar på UAT, skall så snart som möjligt tas emot i det svenska skolväsendet. Samma skäl talar för att barn till sådana föräldrar vid behov placeras i daghem, familjedaghem och fritidshem. Upprörande exempel har kommit till verkets kännedom, då barn lidit allvarlig psykisk skada till följd av lång sysslös väntan i ett trångt hyresrum tillsammans med föräldrarna.

Även om strävan givetvis bör vara att väntetiderna blir så korta som möjligt, kan det även fortsättningsvis i många fall ta lång tid innan beslut föreligger. En väntetid på ett halvt år kan av en tillståndssökande uppfattas som mycket påfrestande.

I praktiken har det visat sig att behovet ofta är stort av psykologiska stödåtgärder just under väntetiden. Sådan hjälp måste ges oavsett hur resultatet av UAT-ansökan kan bli. Det måste för den hjälpbehövande vara ett egendomligt argument att ingen hjälp kan ges, för att han inte skall tro att han därigenom får stanna i Sverige.

Invandrarverket anser därför att ersättningsreglerna bör vara desamma för UAT-sökande som för flyktingar.

SIV anser att de beräkningar som arbetsgruppen gjort av socialhjälpbehovets varaktighet för flyktingar är en otillräcklig grund för att bedöma ersättningsbehovets längd. Under senare år har det varit vanligt att flyktingar efter det första omhändertagandet i förläggning eller enskild inkvartering fortsatt i arbetsmarknadsutbildning eller andra studier. Först därefter har det blivit aktuellt att söka arbete. Om i det läget arbete inte stått att få har socialhjälpbehov uppstått. Som exempel kan nämnas att de nu aktuella båtflyktingarna beräknas vistas i förläggning 6 à 7 månader. Därefter kan en yrkesutbildning ta ytterligare 1,5 à 2 år. I sådana fall kan således socialhjälpbehovet komma att uppstå först efter 2 à 2,5 år efter ankomsten till Sverige, om svårigheter uppstår på arbetsmarknaden.

Invandrarverket anser att ersättningen till kommuner bör utgå under det år det första beslutet om UT meddelas och tre kalenderår därefter.

Verket instämmer i arbetsgruppens förslag att ersättning under längre tid

än enligt huvudregeln skall kunna utgå för flyktingar "som på grund av sjukdom eller handikapp, som fanns vid hitkomsten eller som har sin grund i flyktingsituationen, inom huvudregelns tidsram inte kunnat försörja sig". Arbetsgruppen föreslår att för UAT-sökande, som får UT på annan grund än flyktinskäl, skall ersättningen upphöra, när uppehållstillståndet ges. Med hänsyn till att det regelmässigt förflyter viss tid mellan dagen för beslutet och den dag sökanden får del av beslutet vore en regel enligt vilken ersättning utgår till och med den månad UAT beviljas att föredra.

För vilka utländska medborgare skall ersättning utgå?

Arbetsgruppen föreslår att ersättning från staten skall utgå för utgiven hjälp till flyktingar, personer som väntar på tillstånd samt för dem som överförs med stöd av särskilda regeringsbeslut.

Arbetsgruppen definierar flykting i statsbidragssammanhang som den som av invandrarverket bedöms vara flykting samt de personer som i socialhjälpshänseende betraktas som medlemmar i hans familj.

Invandrarverket gör idag på begäran av olika myndigheter en bedömning av vem som är att betrakta som flykting. Med flykting avses då den som beviljas uppehållstillstånd enligt § 2 Utlänningslagen. Invandrarverket har från ULK erfarit att kommittén kommer att föreslå väsentliga förändringar i UL:s bestämmelser rörande flyktingar. SIV förutsätter att verket får tillfälle att yttra sig över de konsekvenser för arbetsgruppens förslag som ändringar i UL kan föranleda.

Verket anser att kretsen av ersättningsgrundande personer i vart fall inte bör vara mera inskränkt än vad som gäller idag. Därutöver har SIV i skilda sammanhang, bl.a. i remissvar till FLYG, framhållit att vissa invandrare i realiteten har samma behov av stöd och hjälpåtgärder som flyktingar. Det kan bero på att dessa på grund av analfabetism, dålig skolutbildning och markant avvikande kulturella särdrag har svårt att finna sig tillrätta i det svenska samhället. I vissa fall har ett omhändertagande i förläggning genom arbetsmarknadsverket befunnits nödvändigt. Arbetsgruppen har också påtalat att socialstyrelsen i vissa fall har ansett det rimligt att ersätta kostnader för vissa personer som av invandrarverket ej bedömts vara flyktingar. I remissvar över FLYG föreslog SIV en särskild kvot för familjeåterförening på humanitära grunder. Regeringen har nu beslutat införa en sådan kvot för turkiska assyrier/syrianer. Som framhölls i remissvaret bör den statliga ersättningen även omfatta personer som tas emot inom en familjeåterföreningskvot.

Ersättning avseende personer som får stanna av renodlat humanitära skäl motiveras av att det är en liten grupp, att starka skäl talar för att kommunerna får ersättning även beträffande dem och att det i hög grad skulle förenkla invandrarverkets handläggning av kontrollen samtidigt som kommunerna

då inte skulle få ett register över flyktingar. Man skulle inte beträffande enskild person veta om han fått stanna av politiska eller humanitära skäl.

Invandrarverket anser att ersättning från staten skall utgå för insatser till personer som väntar på tillstånd, som beviljats UAT av politiska och humanitära skäl samt personer som överförs med stöd av särskilda regeringsbeslut.

Som ovan anförts finns flera skäl till att ett nytt ersättningssystem ej kan införas den 1 januari 1980.

SIV föreslår därför att - i avvaktan på att ett nytt system genomföres - ersättning för kommunernas insatser för UAT-sökanden provisoriskt löses genom ett tillägg till SoS:s bemyndigande i Kungl. Brev den 27 februari 1959.

Verket förutser att, innan ett nytt system hinner träda i kraft, betydande extrainsatser kommer att krävas i de kommuner som mottar båtflyktingar. För att underlätta kommunernas förmåga att åta sig dessa, föreslås att regeringen genom särskilda beslut förordnar om ersättning på samma sätt som Södertälje kommun fått ekonomiskt tillskott från staten för sina extrakostnader för invandringen av assyrier/syrianer.

Verket anser även att tiden innan ett nytt ersättningssystem införes bör utnyttjas för en grundligare undersökning av kommunernas totala kostnader för flyktingar.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)

Enligt 6 § skall länsstyrelsen bl.a. översända inkommen ansökan till statens invandrarverk (SIV) för yttrande. LON anser att man bör överväga att låta kommunen i stället sända ansökan direkt till SIV varefter SIV skulle överlämna ansökan tillsammans med yttrande till länsstyrelsen. Därigenom undviker man en remissomgång, vilket medför att handläggningstiden av dessa ärenden kommer att förkortas och att de administrativa rutinerna förenklas hos länsstyrelsen.

I 8 § sägs att "Finner länsstyrelsen vid ärendets avgörande att för hög ersättning har utbetalats, får avräkning ske på den ersättning som beslutats på grund av senare ingiven ansökan". Enligt LONs mening kan detta medföra att länsstyrelsen måste lägga upp ett särskilt bevakningsregister, som kan bli betungande ur administrativ synpunkt och även fördröja handläggningstiden av dessa ärenden. LON föreslår i stället att länsstyrelsen får möjlighet att kräva kommunen direkt om det visar sig att ersättningen till kommunen var för hög.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen biträder i huvudsak arbetsgruppens förslag till konstruktion av statsbidragssystemet. En förenklad administration, innebärande minskade kostnader för stat och kommun har länge ansetts önskvärd. Länsstyrelsen tillstyrker också att ersättning skall utgå även för personer under den tid då deras ansökan om uppehållstillstånd behandlats. De spontaninvandrade är idag koncentrerade till vissa kommuner för vilka den ekonomiska påfrestningen kan bli kännbar. Då man inte kan skilja mellan flyktingar och övriga invandrare innan tillståndsfrågan avgjorts och då kommunerna inte kan påverka handläggningstiderna är statlig ersättning för kommunernas kostnader för dessa personer motiverad.

Allmänna överväganden om bidragssystemets utformning

Förslaget innebär att administrationen förenklas jämfört med de rutiner som tillämpas idag. Trots att det av förslaget inte framgår i detalj hur ansökningsrutinerna skall utformas är det helt klart att handläggningstiderna för varje ärende kommer att minska både hos kommunerna och staten. Länsstyrelsen vill dock understryka vikten av att möjligheterna till ett än mer schabloniserat ersättningssystem utreds för framtiden.

Länsstyrelsen tillstyrker att kostnader utöver utgiven socialhjälp ersätts genom ett generellt procentpåslag. Länsstyrelsen saknar dock möjlighet att bedöma om den föreslagna procentsatsen kommer att motsvara kommunernas kostnader i detta avseende.

Vilka kostnader skall ersättas?

Länsstyrelsen finner att ersättning för kostnader utöver utgiven socialhjälp bör utgå även för personer som väntar på uppehållstillstånd. Kommunernas skyldighet att lämna hjälp och vidta åtgärder enligt de sociala vårdlagarna gäller samtliga personer som vistas i kommunen. Vissa av dessa åtgärder kan vara synnerligen kostnadskrävande. Kostnaderna för tolkhjälp m.m. är inte heller mindre för personer som ej fått tillståndsfrågan prövad. Administrationen skulle dessutom avsevärt förenklas om samma regler gällde för samtliga ersättningsberättigade personer.

När skall statlig ersättning upphöra att utgå?

Länsstyrelsen delar arbetsgruppens uppfattning att ersättningstiden, med vissa undantag, bestäms schablonmässigt. Länsstyrelsen finner det dock ej möjligt att på i förslaget angivna uppgifter ta ställning till ersättningstidens längd. När det gäller flyktingar anser länsstyrelsen emellertid att undantag

bör kunna göras även för personer som vid ankomsten till Sverige uppnått så hög ålder att det inte kan antas att de i framtiden kan försörja sig. Undantaget bör gälla fram till dess att de har möjlighet att erhålla svensk ålderspension.

Administration

Ansvarig myndighet

Länsstyrelsen tillstyrker att administrationen av det nya bidraget läggs på en myndighet. Då nuvarande statsmedelsgranskning upphör torde länsstyrelserna, med beaktande av det antal flyktingar och UAT-sökande som för närvarande finns i landet, ha tillräckliga resurser för att administrera bidraget. I förslaget anförs att länsstyrelserna, i egenskap av tillsynsmyndighet över kommunernas socialhjälsverksamhet, erhåller lokal kännedom om gängse socialhjälspraxis. Tilläggas kan att den hittillsvarande granskningen av kommunernas ansökningar om ersättning för obligatorisk socialhjälp till utländska medborgare varit av värde för tillsynsverksamheten.

Kontroll

Länsstyrelsen ifrågasätter nödvändigheten av att ansökningshandlingarna sänds till invandrarverket för kontroll. Istället bör kommunernas uppgifter om statusförhållande m.m. kunna godtas.

Ansökan

Länsstyrelsen förutsätter att möjlighet att bevilja anstånd med ingivande av ansökan kommer att finnas. För närvarande hemställer en stor del av länets kommuner om anstånd med ingivande av statsmedelsansökningar, vilket regelmässigt beviljas. Förfarandet har inte medfört några nackdelar för länsstyrelsen utan har inneburit att ansökningarna har kunnat inges i sådant skick att tids- och arbetskrävande kompletteringar till stor del kunnat undvikas. Även om det föreslagna ansökningsförfarandet är administrativt enklare än det nuvarande kan man inte utesluta möjligheten av att det för vissa kommuner kan föreligga svårigheter att före angivet datum ta fram för ansökningarna erforderliga uppgifter.

Ikraftträdande

Länsstyrelsen finner att tiden för att inkomma med ansökningar enligt nu gällande ersättningsbestämmelser bör förlängas. Åtminstone i Stockholms län synes många invandrantunga kommuner ej ha praktiska möjligheter att hålla angiven tidsgräns.

Förslaget till förordning

Förutom de ändringar som kan föranledas av ovan gjorda påpekanden vill länsstyrelsen lämna följande synpunkter.

1 § punkt 3 Innebörden av ordet "familjemedlem" bör förtydligas. Om make/maka samt barn upp till en viss ålder avses bör detta anges.

4 § Länsstyrelsen förutsätter att även personer som avses under 1 § punkt 3 skall omfattas av paragrafen. Detta bör i så fall anges.

5 § Länsstyrelsen ifrågasätter nödvändigheten av att i författningstexten ange vilken myndighet som skall utarbeta ansökningsformulär.

6 § Om invandrarverket skall ytta sig över ansökningarna synes det mest rationellt att dessa sänds direkt dit. Invandrarverket översänder sedan ansökningarna tillsammans med yttrande till beslutande myndighet.

7 och 8 §§ Paragraferna bör sammanföras till en. För att undvika ett betungande bevakningssystem bör efter slutligt beslut återbetalning av för hög ersättning ske.

Länsstyrelsen i Malmöhus län

Utredningens förslag innebär ett förenklat administrativt förfarande och en schablonersättning i vissa fall. Länsstyrelsen har inte funnit någon anledning till erinran mot förslaget. Detta gäller även frågan om ansvarig myndighet.

Länsstyrelsen ifrågasätter om inte förskott för senare avräkning på statsbidraget borde kunna beviljas kommuner med höga flyktingtal i likhet med vad som förekommer ifråga om vissa landstingsbidrag till kommunerna.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Utlänningslagkommittén

Arbetsgruppen föreslår att ersättning skall utgå till kommunerna för hjälp som utbetalats till personer som väntar på uppehållstillstånd. Enligt arbetsgruppen skall kommunerna i princip endast ersättas för vad de lagt ut för utlänningens försörjning.

Emellertid inträffar det att en utlänning önskar resa hem men inte kan betala för sin hemresa. En möjlighet är att han - under de tre första månaderna

- låter sig avvisas. Resan hem betalas då av polisen. Om personen ifråga av olika skäl inte är avvisningsbar och inte är berättigad till socialhjälp skall han hänvisas till sitt hemlands konsulat eller ambassad för att få medel till hemresan. Det händer emellertid att sådana kontakter inte leder till resultat tillräckligt snabbt eller att resultatet uteblir helt och hållet.

I en sådan situation skulle många gånger en praktisk lösning vara att socialförvaltningen betalade ut medel till hemresan. Alternativet skulle kanske i annat fall vara att utlänningen såg sig tvungen att söka UAT för att därigenom få pengar till sitt uppehälle, ett alternativ som förmodligen skulle ställa sig dyrare för kommunerna. Självklart fick det inte utvecklas därhän att ansvaret helt avlastades hemländernas ambassader eller konsulat. Liksom vid tidigare tillfällen får man - om så bedöms nödvändigt - vid genomgång med ambassaderna och konsulaten poängtera att det i princip inte är Sveriges sak att ställa upp som garant för hemresor. Men om socialförvaltningen vid betalningstillfället bedömer att en utbetalning skulle vara den smidigaste lösningen, bör det också medföra att ersättning skall kunna utgå från staten för kostnader. En förutsättning för en sådan utbetalning är självfallet att utlänningen vill åka hem.

Arbetsgruppen betonar i övrigt att den viktigaste åtgärden för att förbättra de spontant hitrestas situation är att göra väntetiderna så korta som möjligt. Särskilt tas hadläggningstiderna hos polisen och regeringen upp. Vidare understryks vikten av att polisens utredningscentraler utnyttjas i ökad utsträckning. De framförda åsikterna delas till fullo av kommittén. Vad handläggningstiderna beträffar har kommittén nyss lagt fram ytterligare förslag i syfte att förkorta dem, se betänkandet Ny utlänningslag (SOU 1979:64). I betänkandet har kommittén dessutom återigen pekat på vikten av att utredningscentralerna tillförs kvalificerad personal och att fortlöpande utbildning ordnas.

I övrigt har kommittén från sina utgångspunkter inget att anföra mot arbetsgruppens förslag.

Expertgruppen för invandringsforskning (EIFO)

Begreppet socialhjälpstagare

Som arbetsgruppen anger samlas uppgifter om socialhjälp m.m. som ges till en familj under en persons namn, den s.k. registerledaren. Detta innebär att statistiken över socialhjälp till utländska medborgare inte avser hjälp som har getts till utländska medborgare utan sådan hjälp som har getts hjälpfall där en utländsk medborgare är registerledare. Hjälp som har getts till en utländsk medborgare som är medlem i en familj där en svensk medborgare har valts till registerledare ingår således inte i redovisningen, däremot kan naturligtvis svenska medborgare ingå i de familjer vars socialhjälp redovisas under en

utländsk registerledare. Detta innebär också att, såväl i det föreslagna systemet som enligt nu gällande regler, statsbidrag för kostnaderna för socialhjälpen kan bli beroende av vilken person som väljs som registerledare.

Om detta har påverkat valet av registerledare har veterligen aldrig undersökts och det torde inte vara möjligt att undvika den beskrivna svårigheten. Inte heller vet man hur vanligt det är att både utländska och svenska medborgare ingår i de familjer som erhållit socialhjälp. Att i en familj kan ingå både utländska och svenska medborgare, liksom att familjen kan bestå av både personer skrivna i Sverige och inte skrivna i Sverige, bör uppmärksammas vid tolkning av socialhjälpstatistiken liksom om man genomför mera ingående studier av socialhjälpssberoendet bland utländska medborgare. Det kan t.ex. tänkas att om i en familj ingår både personer som är skrivna i Sverige och inte är det, den i Sverige skrivna personen i regel väljs som registerledare. Detta skulle medföra att eventuella socialhjälpstagare bland personer som väntar på beslut om UAT inte skulle synas i statistiken i de fall anknytning till en i Sverige bosatt person åberopas som skäl. I det av arbetsgruppen föreslagna systemet blir val av registerledare betydelsefull ur ersättningssynpunkt bl.a. om en familjemedlem är flykting, men inte de övriga, eller om i familjen ingår flyktingar som kommit vid olika tidpunkter (treårsregeln).

Ansökningsförfarandet

Arbetsgruppen föreslår att ansökningarna om ersättning för utgiven socialhjälp skall lämnas till länsstyrelserna som sedan skall överlämna ansökningarna till invandrarverket för kontroll av de lämnade uppgifterna. Enligt förslaget skall kommunerna i sin ansökan endast ta upp personer som enligt kommunens åsikt berättigar till ersättning. För att ge kommunerna nödvändigt underlag för detta föreslås bl.a. att invandrarverket skall avisera kommunerna om beslut i tillståndsfrågor.

Samtidigt med att kommunen skall ansöka om ersättning från länsstyrelsen skall den avisera statistiska centralbyrån om alla socialhjälpfall med en utländsk registerförare. Aviseringarna har samma innehåll förutom att i aviseringarna till SCB inte krävs uppgift om tidpunkt (och belopp) för varje hjälptillfälle. Det bör övervägas om dessa två aviseringar kan samordnas i ännu högre grad än vad arbetsgruppen föreslår. Detta skulle innebära att kommunerna lämnade till invandrarverket (ev. via länsstyrelsen) uppgifter om samtliga socialhjälpfall med utländsk (eller med icke-nordisk) registerförare. I den mån uppgifterna från kommunen kan lämnas på maskinellt läsbart underlag skulle ett sådant system knappast innebära någon större belastning för invandrarverket medan kommunerna slapp göra uppdelningen på ersättningsberättigade/icke berättigade socialhjälpfall.

Statistik m.m.

Enligt arbetsgruppens förslag skall kommunernas ansökningar om ersättning för socialhjälp till flyktingar och personer som söker UAT granskas maskinellt hos invandrarverket. Detta gör det möjligt att föra över uppgifter om vilka socialhjälpstagare som är flyktingar resp. UAT-sökande till statistiska centralbyrån. Socialhjälp till utländska medborgare skulle därmed kunna redovisas efter hjälptagarens status som UAT-sökande, flykting eller utländsk medborgare med UAT. En sådan redovisning är enligt EIFO:s åsikt värdefull, inte minst mot bakgrund av de överväganden som arbetsgruppen gör om behovet av framtida översyn av det föreslagna ersättningssystemet. Helst bör en sådan redovisning ingå i den löpande statistiken och tas fram årligen.

Det är troligt att en betydande och under senare år starkt växande andel av samhällets kostnader för olika åtgärder för invandrare avser åtgärder för personer som söker UAT. Detta gäller inte enbart socialhjälpkostnader utan även kostnader för t.ex. invandrarbyråer, tolkservice etc. Mot den bakgrunden är det en allvarlig brist i vår kunskap om invandringen och invandrarna att vi saknar nästan all kunskap om de utlänningar som vistas i Sverige utan att vara eller bli kyrkobokförda.

Detta gäller såväl gruppens storlek som sammansättning med hänsyn till ålder, medborgarskap och kön, liksom vistelsetider i Sverige, anledning till inresa och sätt att försörja sig här. Det torde inte vara möjligt att få en heltäckande sådan statistisk redovisning, det är ej heller realistiskt att räkna med löpande statistiska redovisningar av detta slag under de närmaste åren. Men det borde vara möjligt att utan alltför stora kostnader genomföra engångsundersökningar som belyser åtminstone vissa kategorier bland de aktuella personerna. Den kategori som då i första hand bör närmare kartläggas är utomnordiska medborgare som söker UAT efter inresa till Sverige.

Undersökningar av detta slag synes vara en förutsättning för att som arbetsgruppen föreslår ompröva det föreslagna systemet för ersättningar till kommuner med sikte på mera schablonmässiga ersättningar. EIFO är givetvis beredd att medverka vid planeringen och genomförandet av sådana undersökningar.

Svenska kommunförbundet

Styrelsen beklagar att arbetsgruppen inte ansett förutsättningar föreligga att gå över till ett schablonsystem som tar hänsyn såväl till insatser för flyktingar som till insatser för personer som väntar på arbets- och uppehållstillstånd. Genom det föreslagna systemet kommer statsbidragsadministrationen också fortsättningsvis att vara betungande. Styrelsen beklagar också att kommunerna, genom det föreslagna systemet, inte heller kommer att få

ersättning för de olika kommunala insatser som görs för att hjälpa personer som väntar på uppehållstillstånd. Styrelsen anser vidare att den föreslagna procentregeln skall utgöra en viss procent av hela den utgivna socialhjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd och inte begränsas till att avse enbart procent av ersatt socialhjälp till flyktingar. Styrelsen anser dessutom att den föreslagna procentnivån är för lågt satt med hänsyn till de kostnader som avses bli täckta.

Den s.k. flyktingutredningen föreslog att kommunerna skulle få extra ersättning från staten vid extraordinära situationer exempelvis vid stora flyktingströmmar. Styrelsen beklagar att inte arbetsgruppen beaktat detta förslag vid statsbidragsöversynen. Detta med tanke på den stora anspänning som kommunerna får kännas vid när ett stort antal flyktingar eller personer som väntar på uppehållstillstånd oväntat bosätter sig i kommunen.

De föreslagna ersättningsreglerna medför också att tre olika myndigheter fortfarande blir inkopplade ifråga om statsbidragen vilket får anses olyckligt ur administrativ synpunkt. Om förslagen genomförs blir det länsstyrelsen som får ansvaret för utbetalning och kontroll av ersättningarna. Invandrarverket får ansvaret för den centrala samordningen av anslaget medan ansvaret för statens ersättning för den familjepedagogiska verksamheten bland flyktingar ligger kvar på socialstyrelsen.

Styrelsen anser att statlig ersättning till kommunerna för tid under vilken utländsk medborgare väntar på uppehållstillstånd inte skall begränsas till enbart hjälp till försörjningen utan avse all utgiven socialhjälp enligt 12 eller 13 § ShjL. Styrelsen anser vidare att någon regel inte skall intas i lagen om att ersättningen skall begränsas till att omfatta en tid om högst tre månader efter laga kraft vunnit beslut om förpassning för den vars ansökan om uppehållstillstånd avslagits. Ersättningen bör i dessa fall utgå tills dess förpassningen verkställs.

Styrelsen vill slutligen sammanfattningsvis framhålla att arbetsgruppens förslag inte tillgodoser kraven från bl.a. Kommunförbundet på ett rimligt statsbidrag och en enkel administration. Förslagen i dess nuvarande utformning bör därför - enligt styrelsens mening - inte läggas till grund för ett beslut om förändrat statsbidrag.

Landstingsförbundet

I nu föreliggande utredning behandlas de ersättningar av statsmedel för flyktingar som utgår till sjukvårdshuvudmännen mycket kortfattat. Ersättning för sjukvård för personer med flyktingstatus utgår enligt det s.k. utomlänsavtalet. Under år 1978 utbetalades drygt 3,2 miljoner kronor. Utredningen hävdar att denna ersättning är av ringa ekonomisk betydelse för sjukvårdshuvudmännen och att den medför ett administrativt merarbete som inte står i rimlig proportion till ersättningens storlek. Med anledning härav föreslås att bidraget till sjukvårdskostnader för flyktingar avskaffas.

Arbetsgruppen uttalar vidare att den inte har att ta ställning till eventuell kompensation till landstingen för bortfallet av statsbidraget.

Landstingsförbundet delar inte arbetsgruppens uppfattning. På samma sätt som gäller för kommunerna är ersättningen ojämnt fördelad mellan sjukvårdshuvudmännen. De huvudmän som inom sitt förvaltningsområde har att bereda vård för relativt stora grupper flyktingar erhåller ett icke oväsentligt bidrag till sina kostnader. Vad avser erforderliga rutiner för ansökan om statsbidraget medför detta ett mycket obetydligt merarbete för sjukvårdshuvudmännen. Vid varje inskrivning i sluten vård måste nämligen alltid patientens bosättningsförhållande utredas, dvs. man måste klarlägga om patienten är inomläns- eller utomlänsbo, och då det gäller utländsk patient som saknar bosättning i riket huruvida vederbörande omfattas av konvention eller ej. Det är främst detta oundvikliga arbete som kan vara betungande.

Mot bakgrund härav kan landstingsförbundet inte tillstyrka arbetsgruppens förslag i de delar det berör sjukvårdshuvudmännen. I den mån nuvarande regler för ersättning av statsmedel för flyktingar skall ses över, bör detta enligt förbundets mening ske vid ordinarie överläggningar i dessa frågor mellan företrädare för sjukvårdshuvudmännen och regeringen om den allmänna försäkrings ersättning till sjukvårdshuvudmännen.

Stockholms kommun

Stockholms kommun har som svar på remissen åberopat vad sociala centralnämnden och drätselnämnden anfört. Nämnderna har i sin tur åberopat av socialförvaltningen resp. kammarkontoret angivna tjänsteutlåtanden.

Socialförvaltningens synpunkter

Förenklad administration

Socialförvaltningen är i huvudsak positiv till arbetsgruppens förslag till konstruktion av statsbidragssystemet. Nuvarande ersättningsregler är mycket krångliga och tidsödande att hantera. Ansökningsförfarandet kräver en grundlig genomgång av socialregisterakten i varje individuellt hjälpfall och har även inneburit att kommunen fått avstå från att söka vissa former av ersättning.

Förslaget innebär att administrationen förenklas även om det individuella ansökningsförfarandet kvarstår beträffande socialhjälp. Före detaljutformningen av ansökningsrutinerna är det dock svårt att uttala sig om hur stor den administrativa vinsten blir. Förvaltningen framhåller att rutinerna bör utformas så att kommunerna kan anpassa den till såväl helt manuell hantering som databearbetning i större eller mindre utsträckning. Antalet ansökningsärenden kommer för Stockholms kommun att röra sig om 3 000–4 000 per år. Det är tveksamt om datarutiner över huvud taget går att tillämpa

och/eller att de kommer att medföra några ytterligare administrativa besparingar. Förvaltningen förutsätter att detaljutformningen av ansökningsrutinerna kommer att ske i nära samråd med de kommuner som har de flesta flyktingärendena.

Förvaltningen instämmer i arbetsgruppens bedömning att det i nuläget inte går att genomföra en längre gående schablonisering av ersättningen. Förvaltningen är också positiv till bibehållandet av nuvarande ersättning för familjepedagogisk verksamhet enligt arbetsgruppens förslag. Bidraget bedöms ha stor effekt på utvecklandet av verksamheten.

Urvidgad ersättning

Under år 1978 fick kommunen 9 miljoner kronor i ersättning för socialhjälp till flyktingar och 3 miljoner kronor för personer som väntar på uppehållstillstånd. Då ersättning enligt nuvarande regler sökes kontinuerligt kan inte siffrorna relateras till samma år som den utgivna hjälpen. Ersättningens storlek har dock under de tre senaste åren stigit snabbt. Knappt en fjärdedel av den totalt i landet utgivna ersättningen för socialhjälp till flyktingar och nästan hälften av ersättningen för personer som väntar på uppehållstillstånd går till Stockholms kommun, räknat på ersättningen för år 1978. Någon uppskattning av hur mycket Stockholm teoretiskt skulle kunna erhålla i ersättning med nuvarande regler är inte möjligt att göra.

Med arbetsgruppens förslag beräknas Stockholms kommun få en utökad ersättning för personer som väntar på uppehållstillstånd. Det är dock svårt att med någon högre grad av exakthet uppskatta ökningens storlek, vilket sammanhänger dels med bristfällig statistik och dels med det faktum att invandringen till Sverige ändrat karaktär under senare år.

Kommunen kommer även att få en utökad ersättning med anledning av det 25-procentiga påslaget på utgiven socialhjälp till flyktingar, då ersättning tidigare inte söktes för kostnader utöver socialhjälp. Kommunens storlek och det stora antalet utomnordiska medborgare har medfört svårigheter att särskilja ersättningsberättigade personer från övriga utomnordiska medborgare. Under år 1979 har Stockholm dock börjat att söka ersättning för bantillsynskostnader och tolkhjälp i den utsträckning som bedömts möjlig.

Förvaltningens förslag till ändringar

Arbetsgruppen förutsätter att nuvarande ersättningsnivå kommer att upprätthållas för de personer som fått flyktingstatus. Förvaltningen anser dock att förslaget inte garanterar detta då de administrativa förenklingarna i vissa stycken sker på bekostnad av den individuella prövningen av ersättningstidens längd.

En stor del av flyktingarna har kommit till Sverige från mitten av 1970-talet varför det är svårt att i nuläget uttala sig om hur pass varaktigt deras hjälpbehov kommer att bli. Invandringen av äldre nära anhöriga till personer redan bosatta i landet kan beräknas öka de närmaste åren. Den framtida arbetsmarknadsutvecklingen inverkar på flyktingarnas hjälpbehov. Familjer med många barn kan bli socialhjälsberoende under relativt lång tid. Förvaltningen anser därför att varaktigt hjälpbehov bör utgöra grund för rätt till ersättning utöver huvudregeln och att arbetsgruppens förslag måste omarbetas i detta stycke.

Förvaltningen kan av skäl som ovan redovisats inte uttala sig om det procentuella påslagets storlek verkligen täcker den ersättning som utgår enligt nuvarande regler. Påslaget bör dock även omfatta personer som väntar på beslut om uppehållstillstånd. Kommunen kan inte påverka handläggningstiderna för beslut om uppehållstillstånd. Långa väntetider medför både höga socialhjälskostnader och kostnader i övrigt som inte nämnvärt skiljer sig från kostnaderna för dem som fått besked om flyktingstatus. Barntillsynskostnader förekommer inte i någon större utsträckning men kostnaderna för tolkhjälp och andra insatser kan många gånger bli högre för dem som går i ovisshet om de skall få stanna i landet eller ej. Administrationskostnader ingår inte i påslaget, men det förtjänar att påpekas i detta sammanhang, att dessa kostnader kan vara högre för nyanlända personer. Härtill kommer att ersättning för de kostnader påslaget omfattar, enligt nuvarande regler utgår i efterhand under tid då flyktingen omhändertagits av arbetsmarknadsverket. Förvaltningen instämmer i att förkortade väntetider för beslut om uppehållstillstånd är mycket angelägna. Påslagets konstruktion kommer också att innebära att kommunens ersättning automatiskt sjunker i kronor räknat då väntetiderna förkortas.

Ersättning bör utgå för personer utan flyktingstatus en viss tid efter det att beslut om uppehållstillstånd meddelats, förslagsvis enligt samma schablonregel som gäller för dem som förpassas eller eljest lämnar landet. Tiden från beslutet om uppehållstillstånd till dess att tryggad försörjning genom arbete eller utbildning ordnats kan ibland vara lång.

Förvaltningen finner det angeläget att frivilliga organisationers möjligheter till vård av eller understöd till flyktingar inte försämras. Enkla former för statsbidrag till sådana organisationer bör vara möjliga att utforma och utesluter inte kommunala bidrag till verksamheten.

Ansökningsperioder

Ansökningstiden för ersättningsärenden före år 1980 enligt det gamla systemet måste kraftigt förlängas. Avveckling på så kort tid som föreslås är inte möjlig för Stockholm. De nuvarande handläggningsrutinerna innebär att ersättning i flyktingärenden för hjälpfall under år 1979 i huvudsak påbörjas

under hösten 1980. Kommunen kan inte utan stora förstärkningar av sin ansökningsenhet tidigarelägga ansökningarna, då interkommunal ersättning och ersättning från staten för obligatorisk socialhjälp sökes jämsides med flyktingärendena. Länsstyrelsen har medgivit dispens från den i socialhjälpslagen fastställda ansökningstiden, vilket innebär att kommunen söker statlig ersättning hela året efter den utgivna hjälpen. Varje år granskas över 15 000 socialregisterakter i ersättningshänseende. En successiv avveckling av det gamla ersättningssystemet i flyktingärenden måste därför ske under år 1980 och första halvåret 1981 för att kommunen inte skall gå miste om ersättning för så gott som hela år 1979. En konsekvens av detta blir att en förlängning av första ansökningsperioden enligt de nya reglerna också är nödvändig. Om stockholm inte kan tillgodoses i sina önskemål om förlängda ansökningstider enligt ovan bör dispens kunna medges.

Före detaljutformningen av ansökningsrutinerna finner förvaltningen det svårt att ta ställning till om ansökningarna enligt de nya reglerna framledes hinner färdigställas på så kort tid som föreslås. Dataframställda individsammandrag över utgiven socialhjälp framställs efter hjälpårets utgång och kan inte beräknas vara distributionsklara förrän i slutet av januari månad, vilket innebär en ansökningstid på enbart två månader.

Ansökan om särskild invandrarersättning ligger flera år tillbaka i tiden för att eventuella besked om flyktingstatus skall kunna erhållas. Förvaltningen föreslår att överläggningar upptas mellan kommunen och socialstyrelsen om förslag till schablonersättning för åren fram till 1980.

Kammarkontorets synpunkter

I likhet med socialförvaltningen finner kammarkontoret att det föreliggande utredningsförslaget inrymmer betydande förtjänster, inte minst i administrativt hänseende. Tillämpningen av nu gällande bidragsregler kräver en omfattande administration. Enligt vad som redovisats i utredningen ägnar sig enbart i Stockholms kommun 18 årsarbetskrafter åt den direkta bidragsadministrationen och då har kommunen ändå inte sökt ersättning för alla kostnader som är ersättningsbara därför att detta har bedömts kräva alltför omfattande arbete.

Socialförvaltningen har dock i sitt yttrande pekat på vissa ofullständigheter i utredningsförslaget. Bl.a. framhåller förvaltningen att kommunens kostnader för tolkhjälp och administration m.m. för de som väntar på uppehållstillstånd till sin totala storlek inte nämnvärt skiljer sig från kostnaderna för de som erhållit flyktingstatus. Den finner det därför väl så motiverat med det 25-procentiga påslaget på socialhjälpbidraget för även dessa. På angivna grunder biträder kammarkontoret denna slutsats och detta i synnerhet som behovet, och därmed kommunens kostnader, för insatserna är avhängig den tid de statliga organen behöver för sin handläggning av de respektive ansökningarna om uppehållstillstånd.

Kammarkontoret biträder också socialförvaltningens synpunkt att även för viss tid efter det att positivt besked om uppehållstillstånd lämnats bör ersättning till kommunerna för utgiven socialhjälp etc. medges. Ihågkommas skall ju att det enbart är fråga om ersättning för havda kostnader. Det syns inte kammarkontoret rimligt att kommunen belastas med kostnader som är avhängiga omständigheter kommunen inte ytterst råder över såsom beträffande t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

De här berörda ersättningsfrågorna är av stor betydelse för Stockholm eftersom kommunen i egenskap av rikets "centralort" kommit att få utge runt hälften av den totala socialhjälp till personer som väntar på beslut om uppehållstillstånd. Runt hälften av de s.k. spontaninvandrarna söker sig således till Stockholm.

De i utredningens och socialförvaltningens yttrande redovisade ekonomiska konsekvenserna vid ett genomförande av förslagen är endast av mycket summarisk karaktär. Klart torde dock vara att i varje fall Stockholm får bättre kostnadstäckning än vad som eljest blivit fallet. Härtill kommer de besparingar som förväntas kunna göras på den administrativa sidan och som en följd av den föreslagna förenklade hanteringen av bidragsansökningarna. De ersättningsbelopp det rör sig om för kommunens del kan på årsbasis och med utgångspunkt från 1978 års förhållanden uppskattas ligga i intervallet 15-20 Mkr.

Malmö kommun

Kommunstyrelsen får, med hänvisning till vad som anförts i bilagt utlåtande från sociala centralnämnden, för kommunen tillstyrka de i utredningen redovisade förslagen.

I förslaget konstateras med rätta att nuvarande ersättningsregler är otympliga och kräver en omfattande administration såväl hos kommunerna som hos de statliga myndigheter som behandlar kommunernas ansökningar om ersättning. Förslaget innebär att beräkningsgrunderna och ansökningsförfarandet förenklas samt att ersättningen till kommunerna betalas ut väsentligt snabbare än idag.

Sociala centralnämnden instämmer i utredningens förslag att kommunerna även i framtiden skall få ersättning för socialhjälp till flyktingar och utländska medborgare som väntar under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas. Dessa invandrare tenderar att bosätta sig främst i några få kommuner, varför ett slopande av den statliga ersättningen skulle få orimliga konsekvenser för dessa kommuner.

Sociala centralnämnden ser också positivt på utredningens förslag att socialhjälp skall ersättas under 2 år efter det år då uppehållstillstånd beviljats. Utredningen föreslår vidare att övriga kostnader för social service såsom barn- och äldreomsorg skall ersättas av staten genom ett 25-procentigt påslag på socialhjälp. Såvitt sociala centralnämnden kan bedöma kommer detta

schablonmässiga tillägg att ungefärligen motsvara de nuvarande statliga ersättningarna för samma ändamål. Under alla förhållanden kommer den snabbare utbetalning som blir följden att ge vinster för kommunen genom att ränteförlusterna minskar betydligt.

För närvarande måste kommunen söka ersättning för sina kostnader för flyktingar hos tre olika statliga myndigheter. Förslaget innebär att endast en myndighet, länsstyrelsen, kommer att handlägga dessa ärenden, en förändring som förenklar handläggningen för kommunen.

Sociala centralnämnden biträder också förslagen om de tidsperioder under vilka ersättning skall utgå. Det är administrativt krävande att särskilja kostnader som uppstått före och efter beviljande av uppehållstillstånd och en sådan särredovisning är idag inte nödvändigt för något annat ändamål än för ersättning från staten.

Sociala centralnämnden vill med hänvisning till det anförda tillstyrka utredningsförslag till ersättningssystem som enligt sociala centralnämndens bedömning innebär väsentliga administrativa förenklingar.

Norrköpings kommun

Ersättningsregler

Kortfattat innebär förslaget att kommunens samtliga socialhjälpkostnader för dessa personer ersättes av statsmedel med tillägg av 25 procent för administration, barnomsorg, fritidsoch kulturinsatser, tolkservice, äldreomsorg, hemtjänst och åtgärder enligt vårdlagarna. Vidare innehåller förslaget en förenkling av ersättningsreglerna, vilket sociala centralnämnden finner angeläget att tillstyrka.

Norrköpings kommun åsamkas varje år stora kostnader för sociala stödåtgärder till flyktingar och personer som väntar på beslut om uppehållstillstånd/arbetstillstånd. Socialstyrelsen har under år 1978 beviljat kommunen ersättning med 2,5 milj. kr. avseende år 1977.

Promemorians förslag till nya ersättningsregler kan bedömas ge kommunen avsevärt lägre bidrag än nuvarande bestämmelser. Enligt sociala centralnämndens uppfattning borde ersättningsregeln ändras så att full tackning ges för barnomsorgskostnader och därutöver minst 50 procent på utgiven socialhjälp. Denna ersättningsregel bör även omfatta person under tid då ansökan om uppehållstillstånd behandlas och, om ansökan avslages, inom tre månader efter lagakraftvunnet beslut om förpassning eller verkställighet av förpassning.

Skälet härför är, att även den spontana invandringen är en statlig angelägenhet och skall således ej drabba vissa enskilda kommuner. För att garantera samma service för dessa som den reglerade invandringen, bör

schablonersättningen motsvara kommunens kostnader.

I en tidigare promemoria i ärendet anförde bl.a. kommunförbundet att kommunernas ersättning för administration, fritids- och kulturinsatser, tolkservice, äldreomsorg, hemtjänst och åtgärder enligt barnavårds- och nykterhetslagarna borde utgå med högre belopp.

Familjepedagogisk verksamhet

Sociala centralnämnden tillstyrker promemorians förslag att kostnader för familjepedagogisk verksamhet lägges utanför det schablonmässiga påslaget och tills vidare ersättes på samma sätt som hittills.

Nämnden önskar samtidigt erinra om familjepedagogernas osäkra anställningsförhållanden genom att medgivande till fortsatt verksamhet inte sällan erhålles mycket sent under gällande tillståndsperiod. För arbetstagare som saknar annan anställningsform hos kommunen upplevs anställningsvillkoren osäkra. För sociala centralnämnden medför detta ibland svårigheter att rekrytera lämplig personal till familjepedagoguppgifterna.

Övergångsbestämmelser

I föreliggande förslag anges att "äldre bestämmelser gäller för kostnader som uppkommit före ikraftträdandet. Ansökan om ersättning för sådana kostnader skall ha inkommit till socialstyrelsen resp. polismyndigheten senast 30 juni 1980."

Nämnden vill erinra om att ansökan om ersättning enligt nuvarande bestämmelser kräver betydande personalinsatser och vill därför förorda att ansökan enligt äldre bestämmelse framskjutes och skall ha inkommit senast den 31 december 1980.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill sociala centralnämnden som yttrande över förslaget till nya ersättningsbestämmelser föreslå

att promemorians förslag till förenkling av ersättningsregler tillstyrkes, med den ändringen

att kommunens kostnader för barnomsorg till dessa personer i sin helhet ersättes av statsmedel

att ersättning för "andra åtgärder" föreslås utgå med 50 procent av utgiven socialhjälp

att ersättning för "andra åtgärder" utgår även för personer utan flyktingstatus under tid då ansökan behandlas eller om ansökan avslagits, inom tre månader efter lagakraftvunnet beslut om förpassning eller verkställighet av förpassning

att kostnader för familjepedagogisk verksamhet ersättes enligt särskilda regler som hittills, att åtgärder vidtages för att motverka familjepedagogernas osäkra anställningsförhållanden, samt att senaste datum för ansökan enligt äldre bestämmelser anges till 31 december 1980.

Södertälje kommun

Södertälje kommun har erhållit ovanstående rapport för yttrande. De ekonomiska konsekvenserna för Södertälje kommun skulle bli att kommunen förlorar statsbidrag på närmare 9 000 000 kronor 1980, om förslaget genomförs. Orsaken till att Södertälje kommun drabbas så hårt ekonomiskt av förslaget, är att kommunen under senare år haft en betydande assyrisk invandring. Regeringen har hittills ersatt kommunen för de särskilda kostnader som denna invandring medfört.

Södertälje kommun hemställer att särskild hänsyn tas till den assyriska invandringen. Denna är idag koncentrerad till Södertälje kommun av särskilda orsaker, som kan vidimeras av invandrarverket. Det synes rimligt att anta att det tar lång tid innan de assyriska invandrarna helt inlemmas i det svenska samhället. Det kan då inte vara rimligt att Södertälje kommun ensamt skall bära dessa kostnader.

Södertälje kommun finner det nödvändigt att förslaget revideras, så att vissa undantag kan göras beträffande rätt till statlig ersättning för socialhjälp, enligt 12 § socialhjäplagen, som lämnats till icke svenska medborgare. Ett exempel på sådant undantag bör vara när en kommun ensam får svara för en betydande invandring, jämfört med riket i sin helhet.

Botkyrka kommun

Administration

Socialkontoret är i huvudsak positiv till arbetsgruppens förslag till konstruktion av statsbidragssystemet. Nuvarande ersättningsregler är både administrativt besvärliga och kostsamma för kommunen. Ansökningsförfarandet kräver en grundlig genomgång av socialregisterakter i varje individuellt fall och ersättningar för kostnader återsökes från tre statliga myndigheter.

Arbetsgruppens förslag innebär att administrationen av bidragssystemet förenklas även om det individuella ansökningsförfarandet kvarstår beträffande socialhjälp. Socialkontoret anser att det är svårt att uttala sig om hur stor den administrativa effektiviseringen blir eftersom detaljutformningen av ansökningsrutinerna inte är beskrivna. För att effektivisera administrationen förutsätter socialkontoret att detaljutformningen av ansökningsrutinerna kommer att ske i nära samråd med de kommuner som har flest flyktigärenden.

Arbetsgruppen bedömer att det i nuläget inte är möjligt att genomföra en

längre gående schablonisering av ersättningssystemet. En längre gående schablonisering skulle innebära att ersättning utgår med ett fast belopp för varje flykting och person som sökt uppehålls- och arbetstillstånd och som är bosatt i kommunen. Arbetsgruppen påpekar att ett sådant system bör kunna aktualiseras igen.

Socialkontoret instämmer i arbetsgruppens bedömning att det i nuläget inte går att genomföra en längre gående schablonisering av ersättningen eftersom det statistiska underlaget är bristfälligt vad avser socialhjälpshövet bland flyktingar och UAT-sökande. Socialkontoret förutsätter att det fortsatta utredningsarbetet med ersättningssystemet bedrivs i nära samarbete med kommuner som har stor erfarenhet av flyktingverksamhet.

Ersättning

Under år 1978 ansökte kommunen om ersättning för 10 miljoner kronor hos socialstyrelsen och länsstyrelsen. Då ersättning enligt nuvarande regler sökes kontinuerligt kan inte siffrorna relateras till samma år som den utgivna socialhjälpens. Ersättningens storlek har dock under de senaste åren ökat kraftigt.

Med arbetsgruppens förslag beräknas Botkyrka kommun få en utökad ersättning för personer som väntar på uppehållstillstånd. Det är dock svårt att med någon högre grad av exakthet uppskatta ökningens storlek, vilket sammanhänger dels med bristfällig statistik och dels med det faktum att invandringen till Sverige ändrat karaktär under senare år.

Socialkontorets förslag till ändringar

Arbetsgruppen förutsätter att nuvarande ersättningsnivå kommer att upprätthållas för de personer som erhållit flyktingstatus. Socialkontoret anser att förslaget inte garanterar detta eftersom de administrativa förenklningarna i vissa stycken sker på bekostnad av den individuella prövningen av ersättningens längd.

En stor del av flyktingarna har kommit till Sverige under den senare delen av 1970-talet varför det är svårt att i nuläget uttala sig om hur varaktigt deras hjälpbehov kommer att bli. Invandringen av åldriga nära anhöriga till personer redan bosatta i landet kan beräknas öka de närmaste åren. Den framtida utvecklingen av arbetsmarknaden i Sverige inverkar på flyktingarnas hjälpbehov. Familjer med många barn kan bli socialhjälpberoende under relativt lång tid. Socialkontoret anser därför att varaktigt socialhjälpbehov skall utgöra grund för rätt till ersättning utöver huvudregeln och att arbetsgruppens förslag måste omarbetas i detta stycke.

Av skäl som tidigare redovisats anser socialkontoret det svårt att med exakthet uttala sig om det föreslagna procentuella tilläggets storlek verkligt

täcker den ersättning som utgår enligt nuvarande regler. Vid försök till jämförelse mellan nuvarande och föreslaget nytt ersättningssystem visar socialkontorets resultat att nu gällande ersättningssystem är ekonomiskt fördelaktigare för kommunen. Med utgångspunkt från verksamheten under 1978 visar kontorets beräkningar på ett intäktsbortfall netto på mer än 2 miljoner kronor. Beräkningarna visar vidare att förslaget innebär en ekonomisk omfördelning mellan stat och kommun som kan förväntas få konsekvenser för invandrartäta kommuner. Som tidigare påpekats är socialkontoret i huvudsak positivt till arbetsgruppens förslag till konstruktion av statsbidragssystemet. Däremot anser socialkontoret det av arbetsgruppen föreslagna procentuella tillägget dåligt underbyggt och för lågt beräknat och att arbetsgruppens förslag i detta stycke måste bli föremål för omarbetande.

Socialkontoret anser vidare att det procentuella schablon tillägget också skall omfatta de personer som väntar på beslut om uppehålls- och arbetstillstånd. Kommunen kan inte påverka handläggningstiden för beslut om uppehålls- och arbetstillstånd. Långa väntetider medför både höga socialhjälpkostnader och kostnader i övrigt som inte nämnvärt skiljer sig från kostnaderna för dem som fått besked om flyktingstatus. Kostnader i samband med besök på socialbyrå och kostnader för tolkhjälp samt andra insatser är normalt högre för de personer som går i ovisshet om de skall få stanna i landet eller inte. Administrationskostnader ingår inte i det föreslagna procentuella påslaget men dessa kostnader är i de flesta fall högre för nyanlända personer. Till detta kommer att ersättning till kommunen för de kostnader tillägget omfattar enligt nuvarande ersättningsregler utgår i efterhand under väntetiden för de personer som erhållit flyktingstatus. Socialkontoret instämmer i det angelägna att förkorta väntetiden för beslut om uppehållstillstånd.

Socialkontoret anser att ersättning skall utgå för personer utan flyktingstatus en viss tid efter det att besked om uppehållstillstånd meddelats. Tiden för beslut om uppehållstillstånd till dess att tryggad försörjning genom arbete eller utbildning ordnats kan erfarenhetsmässigt vara lång. Socialkontoret anser att för dessa fall bör någon schablonregel kunna utarbetas.

Arbetsgruppens förslag om att statsmedel inte skall utgå till frivilliga organisationer som arbetar med flyktingar kan socialkontoret inte instämma med. Socialkontoret finner det angeläget att frivilliga organisationers arbete med flyktingar inte försämrats. Ersättningssystemet till sådana organisationer bör vara möjligt att utforma och utesluter inte kommunala bidrag till verksamheten.

Ansökningstiden för ersättningsärenden före år 1980 enligt nuvarande regler måste förlängas. En avveckling på så kort tid som föreslås av arbetsgruppen är inte möjlig för Botkyrka kommun. Nuvarande handläggningsrutiner innebär att ersättning i flyktingärenden för hjälpfall under år 1979 i huvudsak påbörjas under våren 1980 då interkommunal ersättning från staten för obligatorisk socialhjälp återsökes jämsides med flyktingärenden.

Varje år granskas drygt 2 500 socialregisterakter i ersättningshänseende. En successiv avveckling av det nuvarande ersättningssystemet i flyktingärenden måste därför ske under år 1980 för att kommunen inte skall gå miste om ersättning. En konsekvens av detta blir att en förlängning av första ansökningsperioden enligt de nya reglerna också är nödvändig. Om kommunen inte kan tillgodoses i sina önskemål om förlängda ansökningstider bör dispens kunna medges.

Före detaljutformningen av ansökningsrutinerna kan socialkontoret inte ta ställning till om ansökningar enligt de nya reglerna hinner färdigställas på så kort tid som arbetsgruppen föreslår. Det individsammandrag över utbetald socialhjälp som det av kommunen anlitade dataföretaget framställer efter hjälpårets utgång, kan enligt nuvarande rutiner inte vara distributionsklar tidigast förrän under februari månad. Det skulle för Botkyrka kommun innebära i bästa fall en ansökningstid på en månad.

Hallstahammars kommun

Beskrivningen av kommunernas, länsstyrelsens, socialstyrelsens och rikspolisstyrelsens administration som finns återgiven på sidorna 17 och följande är helt riktig enligt de erfarenheter vår kommun har haft av flyktingfrågor. Hallstahammar har en rik erfarenhet av flyktingfrågor eftersom kommunen både under 60- och 70-talet tagit emot ett stort antal både organiserat och illegalt invandrade flyktingar.

Förslaget att staten även skall ersätta kostnader för icke svenska medborgare under den tid deras ansökningar om uppehållstillstånd behandlas och att ansvaret för denna hjälp helt läggs på kommunen hälsas med tillfredsställelse. Förslaget att ersättning skall utgå för socialhjälp m.m. som lämnas flyktingen under hela det år det första beslutet om uppehållstillstånd som flykting fattades samt två kalenderår därefter med möjlighet till förlängning p.g.a. sjukdom eller handikapp kan under perioder med svår arbetslöshet vara synnerligen ofördelaktigt för den mottagande kommunen.

Förslaget att överflytta beslutanderätten i ersättningsfrågor till länsstyrelserna anses fördelaktigt under förutsättning att länsstyrelsernas personal får den utbildning som behövs.

Förslaget att det 25 % påslaget skall täcka kostnader som kommunen idag får ersatta avseende barnomsorg, social hemhjälp, åtgärder enl. barnvårds- och nykterhetsvårdslagarna, tolkhjälp samt den föreslagna ersättning för visst psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd åt flyktingarna kan kommunen absolut inte acceptera.

Orsaken till detta är resultatet av en ekonomisk översikt som gjorts över den hjälp som ersatts av staten avseende flyktingar under tre år tillbaka i tiden. Ersättning har sökts och erhållits för barnomsorg, hemhjälp samt tolkhjälp.

Dessa ersättningar utgjorde andra halvåret 1976 117 % av den socialhjälp som ersatts. År 1977 utgjorde de 70 % av socialhjälp. År 1978 utgjorde de 52 % av socialhjälp och under första halvåret 1979 har de utgjort 41 % av den socialhjälp som utbetalats. Största ersättningsposten efter socialhjälp utgör barnomsorgen.

För att bereda barn till flyktingar plats i kommunal barnomsorg krävs extra insatser i form av ökad personalitet eller förminskade barngrupper beroende på att dessa barn inte enbart har språksvårigheter utan oftast också psykiska störningar. Den statliga ersättningen för hemspråksträning täcker bara en bråkdel av dessa extrakostnader. Den situationen att samtliga flyktingfamiljer klarar sin ekonomi utan kommunalt stöd, men att deras barn finns i kommunal barnomsorg kan mycket väl vara en realitet inom något år, och med det nuvarande förslaget skulle detta innebära att kommunen inte erhöill någon som helst ersättning för den fördyring av barnomsorgen som man fått kännas vid. Vi hävdar därför bestämt att ersättningen för fördyrade kostnader inom barnomsorgen skall ligga utanför schablonpåslaget.

Schablonpåslaget bör endast ses som en ersättning för den administrativa merbelastning som en kommun helt självklart får då den tar emot flyktingar. Vissa smärre svåradministrerade bidrag såsom ersättning för hemhjälp, åldringsvård, tolkservice m.m. bör räknas in i 25 % regeln.

Hallstahammars kommun är i stort positiv till den föreslagna förordningen, men kräver att ersättningen till barnomsorgen skall ligga utanför det schablonmässiga påslaget.

Laxå kommun

Laxå kommun har under en följd av år tagit emot flyktingar och invandrare från de nordiska länderna. Hjälpbehoven hos dessa människor har varit varierande, från fullständig utrustning till tillfällig hjälp till livsuppehållet. Större delen av dessa kostnader har ersatts av statsmedel via länsstyrelsen.

Med tanke på de ofta stora utgifter detta medför för en liten kommun med hårt ansträngd ekonomi, skulle det i fortsättningen bli svårt att utan en standardsänkning efter en social nedrustning klara omtanken om våra invandrare. Vi behöver bara som exempel nämna att delkontot socialhjälp under år 1978 kostade 762 000 kronor. Av denna summa gick 170 600 kr. som hjälp till utländska medborgare. Till detta får man sedan lägga ej särskilt specificerade kostnader för administration.

Av här anförda skäl är det helt naturligt att nämnden finner socialutredningens principbetänkande (SOU 1974:39) böra ligga till grund för ett kommande beslut i ärendet. Nämnden ansluter sig även till vad som framkommit i promemorian "Sverige och flyktingarna" (Ds A 1978:1), där arbetsgruppen talar om en förenkling av bidragsadministrationen, utgivande

av ersättning med fasta belopp för olika typer av ersättning m.m.

Vi ansluter oss även till förslaget om borttagande av "ettårsgränsen" och förordar att ersättning av statsmedel får utgå till dess att flyktingen kommit i ordnade förhållanden.

När det gäller administrationen av hjälpen borde någon form av kompensation för detta arbete kunna utgå. Den föreslagna överflyttningen av alla flyktingfrågor till en verksamhetsgren finner vi vara bra. Detta skulle både praktiskt och administrativt resultera i snabbare handläggning till gagn för alla parter.

Perstorps kommun

Efter att ha tagit del av arbetsgruppens överväganden och förslag, tillstyrkes förslaget, emedan det är synnerligen angeläget att staten påtar sig kostnader för de personer och grupper det här är fråga om.

Arbetsgruppen föreslår att ersättning under längre tid än huvudregeln skall kunna utgå för flyktingar, som inom huvudregelns tidsram inte kunnat försörja sig på grund av sjukdom eller handikapp som fanns vid hitkomsten eller som har sin grund i flyktingsituationen. Perstorps kommun anser att det är synnerligen angeläget att undantag från huvudregeln görs för ytterligare grupper och då för personer som på grund av ålder inte kan få något arbete och personer som uppnått pensionsåldern.

Vidare är det synnerligen angeläget att det för dessa grupper utgår ersättning för socialhjälp som lämnas enligt §§ 12 och 13 i socialhjälpslagen och inte endast enligt § 12 socialhjälpslagen som arbetsgruppen föreslår.

Svenska röda korset (SRK)

För vilka utländska medborgare skall ersättning utgå?

Personer som sökt arbets- och/eller uppehållstillstånd (UAT-sökanden)

SRK tillstyrker varmt förslaget att staten skall ersätta hjälp till UAT-sökande och välkomnar att UAT-sökanden därmed i fortsättningen inte, som tidigare skett i mindre kommuner, behöver riskera att socialhjälp nekas där sådan är av nöden. När kommunerna nu kan påräkna full kostnadsersättning från staten för utgiven hjälp till dessa personer finns förutsättningar att se generöst på sådana hjälpsökanden, vilka tidigare haft stora försörjningssvårigheter under väntetiden. SRK vill i sammanhanget uppmärksamma en annan aspekt än den ekonomiska, som i vissa fall har lagts på frågan om huruvida kommunerna skall utge socialhjälp eller inte till UAT-sökanden. Det har förekommit att socialhjälp nekats också av det skälet att det samlade invandrartrycket i kommunen varit för stort. Avsikten har då varit att förmå

den UAT-sökande att söka sig till annan kommun. I samband med att staten nu beslutar ersätta kommunerna för utbetald socialhjälp till dess faktiska kostnad anser SRK det angeläget att hjälpen ska vara obligatorisk för att undvika ställningstaganden av nämnd karaktär.

Flyktingar m. fl.

SRK noterar med tillfredsställelse bibehållandet av statsbidrag till kommunerna för socialhjälp m.m. till flyktingar samt vissa andra icke svenska medborgare och ansluter sig också till utredningens förslag att rätten till sådan ersättning förlängs till 3 år.

Vissa andra personer

SRK delar inte utredningens synpunkt att statlig ersättning i framtiden endast skall kunna utgå för kostnader för personer som SIV bedömt vara flyktingar samt för den som överförs under stöd av särskilda regeringsbeslut. Även om möjligheterna till socialhjälp för dessa personer inte utnyttjats i särskilt stor utsträckning saknas underlag i utredningen beträffande behovet av sådan hjälp. Vid tillståndsgivningen för anknytningsfall finns ett försörjningskriterium knutet till den flykting som önskar ta hit en nära anhörig t.ex. en äldre förälder. Konsekvensen är i många fall att en flykting tar på sig en försörjningsbörda som sträcker sig längre än till sin egen familj (make/maka och minderåriga barn). Detta kan ofta leda till en tung ekonomisk belastning och utgöra ett svårt hinder för flyktingens möjligheter till anpassning i Sverige.

Till följd av det försörjningskrav som uppställs redan vid tillståndsgivningen torde redan idag många flyktingfamiljer leva under mer knappa ekonomiska omständigheter än övriga invånare.

SRK anser därför att försörjningskravet till tillståndsprövningen i anknytningsfall bör avskaffas.

SRK vill i anledning av det ovanstående anföra starka skäl emot utredningens förslag om att ersättningen för socialhjälp till dessa personer skall upphöra. SRK förordar således att staten även fortsättningsvis ska ersätta kostnader för av kommunerna utgiven socialhjälp till dessa personer.

Allmänna överväganden om bidragssystemets utformning samt vilka kostnader som skall ersättas

SRK inser fördelarna med en schablonberäkning av ersättningen för olika sociala insatser, inte minst för systemets administrativa enkelhet.

Samtidigt uppstår risken att viktiga sociala behov inte blir tillgodosedda

enär hela avgörandet om vilka insatser som skall utföras läggs i kommunernas händer. Detta gäller särskilt FLYG:s (Flyktingutredningens) förslag om psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd åt flyktingar.

Erfarenheterna har visat att nya behov av nämnt slag tillgodoses bäst genom specialdestinerade anslag. Utan sådana tränger svårligen nya åtaganden igenom hos redan hårt ansträngda kommunala organ. En schablonisering över så många sociala behovsområden som det här är frågan om (tolkservice, barn- och äldreomsorg, social hemhjälp, vård enligt barna- och nykterhetsvårdslagarna och psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd) kan få till följd att vissa angelägna områden inte kommer i åtnjutande av insatser p.g.a. kommunernas brister eller ovilja att ta upp nya verksamheter. Sådana brister, och olikheter i behandlingen av flyktingar i olika kommuner, kommer då att kvarstå trots att statsbidrag förutsätts utgå för verksamheten. Med undantag av *barnomsorgen*, som idag ersätts med ett schablonmässigt bidrag om 20 kr. per barn och inskrivningsdag, har i princip kommunernas faktiska kostnader ersatts på de idag bidragsberättigade områdena. Flera kommuner har framhållit att nuvarande ersättningssystem för barnomsorgskostnader är administrativt betungande varför man förordat ett schablonmässigt bidrag. Detta har således också utredningen tagit fasta på och föreslår att bidraget till barnomsorgskostnader inlemmas i det föreslagna schablonmässiga bidraget.

Även på denna punkt vill SRK anföra tveksamhet till utredningens förslag. FLYG föreslog en höjning av bidraget för barnomsorg till 55 – 60 kr. per barn och inskrivningsdag, vilket ansågs bättre svara mot behovet. Erfarenheterna från SRK:s barnstuga för latinamerikanska flyktingbarn i Göteborg 1977/78 visar också att flyktingbarnen har sådana behov att särskilda insatser är befogade. Införs ett schablonbidrag ökar risken att flyktingbarnen går miste om de särskilda insatser som de så väl kan behöva.

SRK förordar, mot bakgrund av det ovan sagda, att ersättning utgår till kommunernas redovisade faktiska kostnader för utgiven socialhjälp samt att specialdestinerade bidrag bibehålls för de olika sociala insatserna, åtminstone vad gäller barnomsorg och psykiatriskt, psykologiskt och kurativt stöd åt flyktingar.

SRK tillstyrker vidare att, som utredningen föreslagit, bidrag till familjepedagogisk verksamhet utgår som tidigare.

Beträffande *ersättningens storlek* har utredningen föreslagit att schablonbidraget till olika sociala insatser utgår med 25 % av ersatt socialhjälp, familjepedagogiska insatser undantagna. SRK har inte möjlighet att beräkna kostnaderna för de förslag, var för sig, som vi lämnat beträffande specialdestinerade anslag för vissa områden. Utredningen har emellertid beräknat att det föreslagna 25 %-iga bidraget skall täcka även den utvidgning som FLYG föreslagit, inklusive en ökning av barnomsorgsbidraget. Vi förutsätter därför att frågan om fördelning av bidraget på de olika delområdena kan lösas inom

ramen för den av utredningen föreslagna kostnadsnivån.

Utredningen föreslår vidare att den statliga *ersättningen till landstingskommunerna* för vissa kostnader för flyktingar, framför allt *sjukvård*, avskaffas.

SRK delar utredningens förslag när man talar om de flyktingar som har UAT och som är i behov av sjukvård. Sådan sjukvård bör ges efter samma grunder som för svensk medborgare och kostnaderna täckas av respektive landsting.

Däremot delar vi inte utredningens förslag när det gäller de utlänningar som väntar på beslut i tillståndsförfrågan. Enligt SRK:s erfarenhet har det inträffat att sådana personer vägrats sjukvård av icke-akut karaktär, trots att behov av sjukvård kunnat anses föreligga. Skälet har uppgetts vara oklarhet om kostnadsersättningen. I vissa fall har utlänningar som under viss tid vistats i Sverige, i väntan på tillstånd, återsänts till sitt ursprungsland sedan ansökan avslagits, utan att adekvat sjukvård erhållits. Så har även skett med vetskap om att möjligheter till adekvata sjukvårdsinsatser i hemlandet saknats eller varit långt mindre än i Sverige.

Ytterligare ett exempel kan vara en flyktingkvinna som önskar få abort, ofta av det skälet att graviditeten allvarligt försvårar den redan mycket besvärliga och ovissa situation som familjen befinner sig i. Så länge tillstånd inte är klart beviljas dock inte abort p.g.a. oklarheten om vem som skall stå för kostnaderna. Det är mycket sällsynt att flyktingfamiljen själv kan klara dessa.

Så uppstår då den situation att tillståndet antingen kommer för sent, och tiden för ingreppet har överskridits, eller att ansökan avslås och kvinnan förpassas åter till hemlandet. I det första fallet kan den oönskade graviditeten medföra ytterligare anpassningssvårigheter i Sverige. I det andra fallet är det sannolikt att familjens tillvaro blir långt värre än den var innan de kom till Sverige och sökte tillstånd och återanpassningen i hemlandet försvåras avsevärt.

SRK är medvetet om de svåra gränsdragningsproblem som här kan uppstå. Rätten till sjukvård är, och bör självfallet vara, förbehållen svenska medborgare och utlänningar som har tillstånd att vistas i Sverige såvida det inte gäller direkt akutvård av en utlänning som besöker landet. Risken för missbruk av icke svenska medborgare torde dock lätt kunna undvikas genom kontroll av utlänningens UAT-ansökan m.m.

SRK föreslår därför att den statliga ersättningen till landstingskommunerna och andra sjukvårdshuvudmän fortsättningsvis ska utgå till kostnader för sjukvård för utlänningar som väntar på beslut om UAT. Starka humanitära skäl talar för att människor som sökt sig till Sverige, i avsikt att stanna här, inte ska förmenas rätten till den sjukvård som erbjuds svenska medborgare och utlänningar som har tillstånd att vistas i Sverige. Det bör heller inte vara så att människor, som kommit hit i förhoppningen att få stanna här, återsänds

utan att adekvata sjukvårdsinsatser genomförts när så erfordrats. Det gäller även när insatserna inte är av akut karaktär, men så allvarliga att det på sannolika grunder kan antas att adekvat sjukvård inte kan erhållas i hemlandet. Vi avser här även abortsökande utländska kvinnor som söker UAT men vars tillstånd ej avgjorts vid tiden för ansökan om abort.

Utredningen tar slutligen upp frågan om *ersättning till organisationer* för vård och understöd till flyktingar.

SRK delar utredningens uppfattning att om en organisation agerar på en kommuns uppdrag det är kommunens sak att svara för kostnaderna.

Däremot menar SRK att den omständigheten att ett bidrag inte kan inordnas i ett generellt bidragssystem inte får vara anledning till att angelägna behov inte kan tillgodoses, då sådana behov uppträder och särskilda lösningar kan vara lämpliga.

SRK vill här peka på två angelägna områden där vår medverkan har varit, och till stor del fortfarande är, betydelsefull där kommuner eller andra samhällsorgan ännu inte tagit över verksamheten:

a) År 1977/78 bedrev SRK verksamhet i en barnstuga för latinamerikanska flyktningbarn i Göteborg. Anledningen var att kommunen inte ansåg sig kunna tillgodose de speciella behov som flyktningbarnen hade, inom ramen för den ordinarie barnomsorgen. Mycket goda erfarenheter gjordes under de 3 terminer som SRK:s barnstuga var i drift. Bl.a. bereddes föräldrar till flyktningbarnen anställning i projektet, och när kommunen hösten 1978 tog över ansvaret för verksamheten var barnen långt bättre rustade och förberedda för en integrering i den ordinarie barnomsorgsverksamheten. Kostnaderna visade sig bli lägre till följd av SRK:s inte obetydliga egensatsning. Projektet hade inte kunnat genomföras utan anslag från socialstyrelsen.

SRK menar att när det finns starka skäl som talar för speciella barnomsorgsinsatser för en viss grupp flyktningbarn, och den aktuella kommunen inte anser sig ha råd eller möjlighet, eller av annat skäl, inte kan tillgodose dessa behov, skall en frivilligorganisation kunna ta initiativ till en lösning och därmed också ha möjlighet till statsbidrag för ändamålet. Ett liknande exempel, som medger möjlighet till statsbidrag, är när en grupp föräldrar anordnar ett eget barndaghem, utan att därmed behöva underordna sig kommunens daghemskö. Vid sådana initiativ kan statsbidrag utgå även till dessa privata daghem. Ett sådant arrangemang som SRK:s barnstuga i Göteborg innebar torde tillhöra sällsynheterna och endast inrättas då särskilda behov uppstår, t.ex. i samband med en oväntad tillströmning av flyktingar till en kommun eller region, och då kommunen inte kan tillgodose de särskilda behov dessa barn har i den ordinarie verksamheten.

SRK föreslår således att bidragsmöjligheten bibehålls och att socialstyrelsen bemyndigas möjlighet att ge finansiellt stöd för nämnda insatser.

b) Sedan år 1975 har SRK, i samarbete med invandrarorganisationer,

anordnat lägerverksamhet för flyktingbarn. År 1978 deltog ca 350 barn i verksamheten, varav 120 av barnen var med på s.k. integrerade läger dvs. tillsammans med svenska barn och ungdomar. Under år 1979 deltog ca 500 barn i motsvarande verksamhet. Ekonomiskt stöd för denna verksamhet har utgått från socialstyrelsen. Det administrativa och praktiska arbetet har utförts av Ungdomens Röda Kors.

Utredningen berör över huvud taget inte dessa verksamheter i sin rapport. När man nu kategoriskt föreslår att statsmedel inte skall utgå till organisationer måste det antagas att bidraget till flyktingbarnens sommarlägerverksamhet också kommer att upphöra.

SRK vill starkt framhålla betydelsen av att nämnda bidragsmöjligheter bibehålls. Erfarenheterna från sommarlägerverksamheten är omvittnat goda, vilket vid upprepade tillfällen framhållits av socialstyrelsen vid underhandlingar om verksamheten med Ungdomens Röda Kors.

En frivilligorganisation har utomordentligt små möjligheter att på egen hand svara för de stora kostnader som är förknippade med verksamheten, utöver de frivilliga insatser som redan görs. Även anställd personal inom organisationen engageras i verksamheten liksom organisationens egna kurs- och konferensgårdar ställs till förfogande.

Den ekonomiska egensatsningen är svår att beräkna, eftersom insatserna är spridda på ett 15-tal distrikt runt om i landet. Totalt sett torde den vara av aktning svår storleksordning.

Hur många flyktingbarn som på detta sätt bereds meningsfull koloni- och sommarlägervistelse i organisationernas regi känner vi inte till. Flera organisationer torde vara berörda av liknande anslag.

Det är inte troligt att alla dessa flyktingbarn skulle erbjudas liknande verksamhet omedelbart om statsbidraget upphör och verksamheten överförs till kommunerna. Det är dessutom mycket tveksamt om kommunerna skulle kunna klara av motsvarande verksamhet inom de kostnadsramar som organisationerna håller sig inom tack vare frivilliginsatserna.

Enligt SRK:s mening vore det mycket olyckligt om statsbidraget till denna verksamhet upphörde med de konsekvenser det skulle få för såväl flyktingbarnen som för flyktingfamiljerna i sin helhet.

SRK föreslår därför att bidrag till frivilligorganisationers insatser för flyktingar, särskilt för flyktingbarnen, bibehålls i lämpliga former.

Med de avvikelser som anförts i det föregående tillstyrker SRK i övrigt utredningens överväganden och förslag.