

Bakgrunder och underlag

*Jag kände mig så ensam de där första veckorna
i Stockholm. Det räcker inte med att det är
vackert och fint för att man ska må bra och jag
satte därför omedelbart igång med att försöka
skaffa mig jobb ... Många var vänliga och
lyssnade men jag fick inget napp*

*Och efter sex månader sa till och med en av
grannarna plötsligt "hej" när vi möttes,
konstaterar storasyster.*

Citat hämtade från utredningens
intervjuer med invandrare.

6 En statistisk bakgrund

Vilka är de nyanlända invandrare som utredningen handlar om? Vad vet vi om dem? Bakom abstrakta formuleringar och siffror döljer sig levande människor, med många gånger dramatiska livsöden. Levnadslotterna kan vi inte beskriva, men statistiken hjälper oss att urskilja mönster. För att kunna förstå utredningen i sin helhet är det viktigt att känna till något om dessa mönster, som till exempel köns- och åldersfördelning, utbildningsbakgrund och grad av sysselsättning. I detta kapitel ger vi en översiktlig beskrivning av befolkningsutveckling, bosättningsmönster, migration, sysselsättning, utbildning och hälsa. Det är faktorer som vi anser viktiga att ha med som bakgrund för våra överväganden och förslag. Beskrivningen i kapitlet grundar sig i huvudsak på statistik som hämtats från främst Integrationsverkets databas STATIV. Vi har också valt att framför allt titta på de invandrare som kommit under senare år.

I kapitlet gör vi en indelning av statistiken på tre grupper som vi kallar: "flyktingar med vissa anhöriga", "anknytningsinvandrare" och "övriga invandrare". I gruppen "flyktingar med vissa anhöriga" ingår asylsökande som fått uppehållstillstånd, kvotflyktingar samt anhöriga till dessa två kategorier som ansökt om uppehållstillstånd inom två år efter det att den de har anknytning till fått tillstånd att stanna. Flyktingar med anhöriga är samma grupp som omfattas av ersättningsförordningen, dvs. målgruppen för utredningsuppdraget. Andra anhöriga än de som tillhör flyktinggruppen utgör gruppen "anknytningsinvandrare". De invandrare som inte ingår i de två första grupperna kallar vi i detta kapitel "övriga invandrare". I den gruppen finns bland annat invandrare från EES-området, arbetskraftsinvandrare och gäststuderande.

6.1 Befolkning och befolkningsutveckling

6.1.1 Migrationen

I Sverige finns idag nästan hela världen representerad. År 2002 bodde här en miljon människor som invandrat från fler än tvåhundra olika länder. Det är en dramatisk ökning från knappt 200 000 personer år 1950. År 2002 utgjorde de 11,8 procent av den svenska befolkningen. Invandringen har varierat kraftigt över åren, både beträffande vilka som kommit och orsakerna till varför de kommit till Sverige. Sedan mitten av 1940-talet har omkring två miljoner personer invandrat till Sverige, samtidigt som ca 1,2 miljoner personer har utvandrat. Invandringen under 1960-talet kännetecknades av att människor från Finland och södra Europa, bl.a. Italien, dåvarande Jugoslavien, Grekland och Turkiet, flyttade till Sverige för att arbeta. Minskad efterfrågan på arbetskraft och hårdare invandringsregler på 1970-talet bidrog till att invandringen ändrade karaktär från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring, och då kom bl.a. chilensare, assyrier/syrianer, greker och polacker till landet. Men inom Norden rådde fri rörlighet och många från Finland fortsatte att söka sig till Sverige. På 1970- och 80-talen kom 15–20 000 invandrare per år. Under 1980- och 90-talen flydde många från Iran, Irak och Libanon till Sverige, och under 1990-talet sökte sig ett mycket stort antal flyktingar hit från före detta Jugoslavien. Även många somalier bosatte sig i Sverige under 1990-talet.

Om man bortser från återvandringen av svenska medborgare kom under åren 1990–2001 i snitt 44 000 invandrare per år. Antalet har varierat betydligt mellan åren. Antalet var 74 000 år 1994 och 29 000 år 1996. Åren 1990–95 dominerade flykting- och anknytningsinvandrarna kraftigt, de utgjorde 86 procent av alla invandrare. Under 2000–01 sjönk andelen flykting- och anknytningsinvandrare till 58 procent. Majoriteten av dem som invandrat till Sverige har varit här längre än 15 år. År 1999 hade drygt 40 procent av dem som invandrat till Sverige varit i Sverige i minst 20 år och drygt 60 procent i minst tio år. Den stora gruppen invandrare från före detta Jugoslavien som kom till Sverige under perioden 1992–1994 har i dag varit här åtta till tio år.

6.1.2 Grund för invandring

Av de utrikes födda som i dag bor i landet bedöms omkring en tredjedel ha invandrat på grund av flyktingskäl eller liknande och en tredjedel av familjeskäl, medan de i övriga fall har kommit som arbetskraftsinvandrare. Andelen invandrare som fått uppehållstillstånd av flyktingskäl har varierat betydligt över åren. Under åren 1990–95 utgjorde de som fick uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl 64 procent av samtliga uppehållstillstånd, år 2001 hade andelen sjunkit till 27 procent. Under samma tid ökade andelen som fick uppehållstillstånd av anknytningsskäl från 21,5 procent till 27,5 procent.

År 2001 saknades det uppgift om grund för bosättning för ca 53 procent av den utrikes födda befolkningen. Detta har främst två förklaringar. Dels att Migrationsverkets register, "grunden för bosättning i Sverige", inte har några uppgifter för dem som invandrat före 1986, dels att grund för bosättning inte registreras för människor som flyttar inom Norden. För dem som invandrat mellan 1990–2001 är det bara 15 procent vars grund för bosättning är okänd och de utgörs huvudsakligen av människor som flyttat inom Norden. Bland dem som kom mellan 1990 och 2001, totalt 570 000 personer, utgjordes 30 procent av flyktingar med vissa anhöriga. Lika många procent var anknytningsinvandrare.

6.1.3 Väntetiden på uppehållstillstånd

För att få en uppfattning om hur länge nyinvandrade får vänta på att få permanent uppehållstillstånd (PUT) har vi tittat på en begränsad grupp flyktingar med vissa anhöriga, nämligen de som ansökte om uppehållstillstånd åren 1997–1998 och fick uppehållstillstånd någon gång mellan 1996 och 2001. Det visar sig att de allra flesta av dessa, åtta av tio eller 83 procent, fick tillståndet samma år de kom.

12 procent fick PUT året innan de kom till Sverige. Det är relativt sett fler av dem som fick PUT före inresan som hamnar i mindre kommuner. Detta hänger samman med att kvotflyktingarnas första bosättning ofta blir i en mindre kommun. Två procent fick PUT ett år efter invandringen och 3 procent fick det två till fyra år efter invandringen.

Personer som har anknytning som skäl för invandring beviljas ofta permanent uppehållstillstånd redan i hemlandet och eftersom

vissa av personerna med nära anknytning till en flykting inkluderas i flyktingkategorin medför det att en viss del av den redovisade gruppen fått uppehållstillstånd innan de kommit till Sverige (12 procent).

Tabell 1. Andel flyktingar med vissa anhöriga som fått PUT olika år uppdelat på kommuntyp. Procent

	Storstads- regioner	Större städer a)	Medelstora städer b)	Industri- kommuner c)	Mindre kommuner, landsbygds- o glesbygds- kommuner d)	Totalt
Före invandringsåret	10,6	15,1	7,7	10,1	22,3	11,9
Invandringsåret	82,3	79,9	86,8	88,0	73,1	82,4
Ett år efter invåret	2,5	2,7	2,2	0,9	3,8	2,4
2–4 år efter invåret	4,6	2,3	3,2	1,0	0,8	3,3
Totalt antal	7 058	4 810	2462	1 111	479	15 920

a) 50 000–200 000 invånare och ej industrikommun,

b) 15 000–50 000 invånare och ej industrikommun

c) Mer än 40 procent av sysselsatta i industrisektorn

d) Glesbefolkade eller mindre än 15 000 invånare

Källa: STATIV

När man studerar väntetiden för uppehållstillstånd utifrån invandringsår och olika världsdelar framkommer att invandrare från Afrika fick vänta påfallande länge på PUT. Av dem som kom 1997 och 1998 fick knappt hälften sitt uppehållstillstånd invandringsåret (jämfört med snittet på 82 procent). Mer än var tredje fick vänta ända till tredje eller fjärde året efter invandringen. Av dem som kom från länder i Europa utanför EU var det bara 0,8 procent som behövde vänta på PUT efter invandringsåret.

6.1.4 Köns- och åldersfördelning

Könsfördelning

Andelen kvinnor av samtliga utrikes födda är 52 procent. Denna siffra dras upp av att en relativt hög andel (56 procent) av dem som kom till Sverige av arbetsmarknadsskäl fram till 1970 var kvinnor. Också bland anhöriginvandrarna utgör kvinnorna en majoritet, 60 procent. Däremot är det fler män som får uppehållstillstånd av flyktingskäl (53 procent). Kvinnornas andel bland flyktingarna har genomgående varit lägre, men har dock ökat markant sedan 1970-talet då de inte utgjorde mer än 37 procent. År 2001 utgjorde kvinnorna nära hälften, 47 procent, av samtliga flyktingar med vissa anhöriga i Sverige.

Åldersfördelning

Bland de invandrare som kom före 1970¹, dvs. i huvudsak 1960-talets arbetskraftsinvandring har nästan hälften år 2003 uppnått pensionsåldern och deras genomsnittsålder är 62 år. De som kom under 1970- och 80-talen är nu i genomsnitt 45 år. Invandrarna som kom 1996–98 och 1999–2001 är nu i genomsnitt 34 respektive 30 år. Den invandrade delen av befolkningen är genomsnittligt något äldre, 42 år, än befolkningen som helhet, 39 år.

De flyktingar med vissa anhöriga och anknytningsinvandrare som kommit sedan 1986 är något yngre, i genomsnitt 37 år, än den svenska befolkningen som är i genomsnitt 39 år. Mycket gamla och mycket unga är underrepresenterade bland flyktingar och anknytningsinvandare. Störst är skillnaden mellan nämnda grupp invandrare och befolkningen som helhet i åldersspannet 30–39 år. I Sverige är 14 procent av befolkningen mellan 30–39 år, men för flyktingar med vissa anhöriga är andelen 24 procent och bland anknytningsinvandrarna är 34 procent i det åldersintervallet. Värde att notera är även den låga andelen äldre bland dessa grupper. Bland flyktingar med vissa anhöriga och anknytningsinvandrade är endast en mindre del (ca 8 procent) 65 år och äldre.

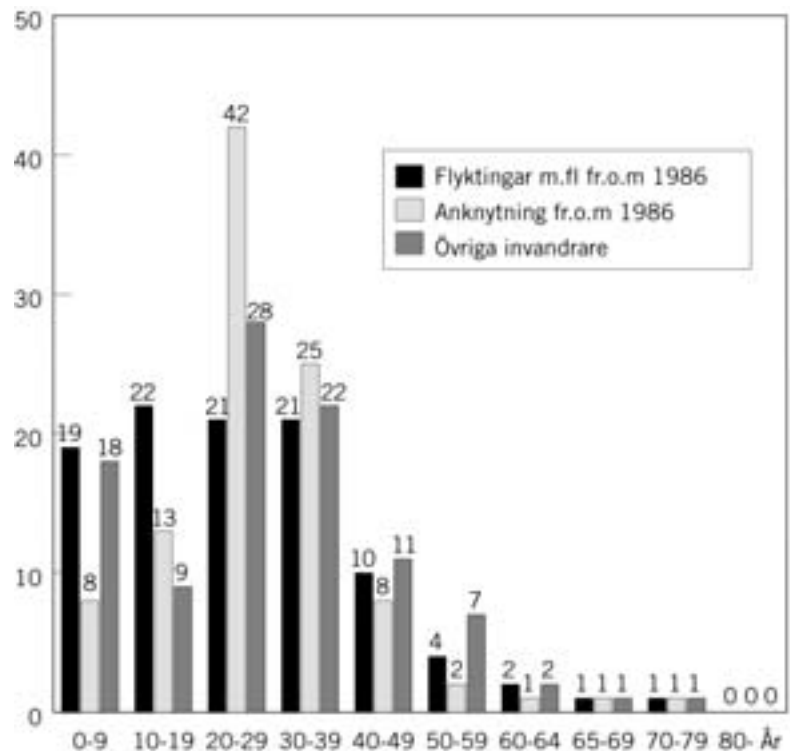
Åldern vid den tidpunkt då människor invandrar till Sverige har förändrats över åren. Barnen är färre och de äldre fler i dag. På 70-

¹ Genomsnittsåldern idag för dem som invandrat till Sverige ett visst år ökar, definitionsmässigt, successivt eftersom man beräknar hur gamla de har hunnit bli nu, och inte hur gamla de var när de kom.

talet var nästan var fjärde som invandrade nio år eller yngre vid invandringstillfället, medan andelen hade sjunkit till 16 procent trettio år senare. Under samma tidsperiod har andelen invandrare över 40 år ökat påtagligt, från sex procent av samtliga som invandrade 1970–1979 till 19 procent åren 1996–2001.

Om man tittar på åldersfördelningen för de tre grupperna, flyktingar med vissa anhöriga, anknytningsinvandrare och övriga invandrare, som invandrat till Sverige åren 1996–2001 gäller för samtliga grupper att ca 80 procent var under 40 år vid invandringstillfället. Flyktingar med vissa anhöriga har en påfallande jämn åldersfördelning i intervallen mellan 0–39 år medan av anknytningsinvandrarna var hela 42 procent i åldern 20–29 år. I den sistnämnda gruppen ingår de som flyttar till Sverige för att gifta sig. Detta kan vara en bidragande förklaring till denna skeva åldersfördelning.

Diagram 1. Ålder för olika grupper vid invandringstillfället (avser personer som invandrat 1996–2001)



Källa: STATIV

6.2 Bosättningsmönster

Idag bor var femte svensk, 20 procent, i Stockholms län. Av de utrikes födda är andelen ännu högre, 32 procent.

Flyktingar med vissa anhöriga är inte lika överrepresenterade i Stockholms län som övriga kategorier av invandrare. Drygt en fjärdedel av de flyktingar med vissa anhöriga som kom till Sverige mellan 1986 och 2001 har bosatt sig i Stockholms län (ca 26 procent). Andelen anknytningsinvandrare är dock högre (40 procent). Även bland övriga invandrare, där t.ex. många arbetskraftsinvandrare från 60- och 70-talen finns, är andelen bosatta i Stockholms län högre (33 procent).

Hälften av alla flyktingar med vissa anhöriga bor i medelstora kommuner och industrikommuner, vilket är högt jämfört med övriga kategorier av invandrare (39 procent för anhöriginvandrare resp. 46 procent för övriga invandrare), men lågt jämfört med riket generellt (57 procent). Flyktingarna är överrepresenterade i storstadskommunerna, med 33 procent jämfört med 17 procent för genomsnittet i landet, och precis som övriga invandrare underrepresenterade i mindre kommuner och på landsbygden.

Flyktingar med vissa anhöriga skiljer sig från övriga invandrare genom att de inte bor i förortskommuner i samma utsträckning som övriga invandrare. Andelen flyktingar med vissa anhöriga i förorter ligger strax under riksgenomsnittet på 15 procent, medan både anknytningsinvandrare och övriga invandrare i högre utsträckning bor i förortskommuner (22 respektive 21 procent). Trenden är att en lägre andel av de nyanlända flyktingarna väljer att bo i förorter än tidigare.

6.2.1 Födelseland

Flyktingar med vissa anhöriga och övriga invandrare skiljer sig väsentligt åt när det gäller ursprungsland. Gruppen övriga invandrare består till stor del av människor som invandrat av arbetsmarknadsskäl under 1960- och 1970-talen. En mycket stor del av dessa (63 procent) är födda i länder som nu ingår i EU, framför allt Finland. Gruppen flyktingar med vissa anhöriga å sin sida kommer i stor utsträckning från länder i Asien. Av de flyktingar med vissa anhöriga som kom åren 1986–1995 kom 43 procent från Asien, fem år senare, 1996–2001, 62 procent. En mycket stor del av dessa (två tredjedelar) kom från Irak. Antalet

flyktingar med vissa anhöriga från Irak ökade från 20 000 åren 1986–95 (9 procent av alla flyktingar med vissa anhöriga) till 29 000 åren 1996–2001 (42 procent av alla flyktingar med vissa anhöriga).

Av flyktingarna som kom till Sverige 1986–1995 dominerar personer från Europa utanför EU (40 procent) och Asien (43 procent). En mycket stor andel utgör de som kom från f.d. Jugoslavien (32 procent). Bland dem som kom från Asien 1986–96 var två stora grupper från Iran (16 procent) respektive Irak (9 procent). Anknypningsinvandrare kommer från ett större antal olika länder än flyktingar med vissa anhöriga. Det har sin förklaring i att gruppen med anknypningsskäl inkluderar både anhöriga till flykting och övriga invandrare som flyttar till Sverige för att de gift sig med svenskar.

6.3 Arbete och försörjning

Utvecklingen över tiden för dem som varit i Sverige i minst 20 år visar inte på några större förändringar över tiden, det gäller både män och kvinnor. Bland annat är sysselsättningsgraden lägre för dem än för de inrikes födda under såväl hög- som lågkonjunktur. För dem som varit en kortare tid i Sverige finns däremot ett tydligt konjunkturmönster. När sysselsättningen ökar generellt så minskar avståndet mellan nyanlända och dem som är födda i Sverige. Det motsatta gäller när sysselsättningsläget är dåligt, i synnerhet för dem som varit mycket kort tid i Sverige (0–4 år).²

När sysselsättningsläget för flyktingar med vissa anhöriga redovisas nedan avgränsas gruppen till dem som invandrade mellan åren 1996 och 1999 och som fick permanent uppehållstillstånd fram till och med år 2001 och var mellan 20 och 64 år gamla år 2001. Det vanliga när man mäter grad av sysselsättning är att man räknar hur många som hade anställning i november månad ett visst år. Vi har istället valt att ta reda på hur stor del av flyktingarna som någon gång under januari–november 2001 enligt Riksskatteverket hade en anställning eller var egen företagare. Detta mätsätt är mer intressant när det gäller nyinvandrade flyktingar med vissa anhöriga eftersom flyktingars sysselsättning under den första tiden kännetecknas av korta anställningar.

Av de 22 000 flyktingarna som invandrade åren 1996–99 hade 37 procent haft någon sysselsättning under år 2001. Andelen sysselsatta av Sveriges befolkning som helhet i 20–65-årsåldern i

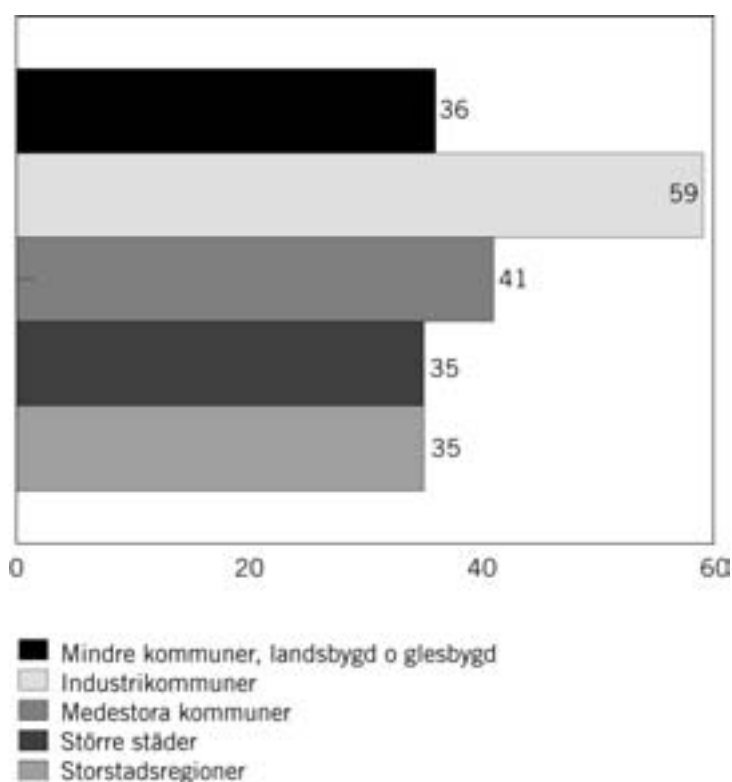
² Ur Rapport Integration 2002, Integrationsverket

november 2001 var 75 procent. Siffrorna är inte jämförbara rätt av eftersom olika mätmetoder används, men de ger ändå en god bild av skillnaden i sysselsättning.

6.3.1 Regionala skillnader

Andelen flyktingar med vissa anhöriga m.fl. som varit sysselsatta någon gång under 2001 är högst i industrikommunerna, dvs. de kommuner där minst 40 procent av sysselsättningen är inom industrin. Där hade nästan sex av tio arbetat någon period under året. Därefter följer de medelstora kommunerna där fyra av tio hade arbetat.

Diagram 2. Andel flyktingar med vissa anhöriga som haft någon sysselsättning under 2001 efter kommungrupp



Källa: STATIV

Vid en granskning av de lokala arbetsmarknaderna i Sverige framkommer att fem av de tio lokala arbetsmarknader som hade högst andel sysselsatta flyktingar med vissa anhöriga hörde till kategorin industrikommuner. I de fyra lokala arbetsmarknader som hade högst andel någon gång sysselsatta (Värnamo, Bengtsfors, Vetlanda och Gislaved) hade i genomsnitt 78 procent av flyktingarna varit sysselsatta någon gång under 2001. Värnamo uppvisar bäst resultat beträffande andelen sysselsatta, där 84 procent av de 150 flyktingarna hade haft sysselsättning.

I Stockholms lokala arbetsmarknad, som omfattar Stockholms län, nästan hela Uppsala län och de närmaste delarna av Södermanlands län, var andelen som var sysselsatta någon gång under 2001 högre, 41 procent, än riksgenomsnittet 37 procent. I Malmö arbetsmarknadsområde, som omfattar stora delar av sydvästra Skåne, var andelen någon gång sysselsatta flyktingar med vissa anhöriga påfallande låg, 24 procent. I arbetsmarknadsområdet Gotland var andelen sysselsatta flyktingar med vissa anhöriga extremt lågt, 9 procent.

Flyktingarnas sysselsättning i regionen Skåne/Blekinge var betydligt lägre, 27 procent, än i riket som helhet, 37 procent. Det är alltså inte bara i Malmö-regionen som flyktingarnas sysselsättning är låg. I regionen Småland–Gotland var sysselsättningen betydligt högre än genomsnittet i Sverige, 56 procent.

6.3.2 Skillnader efter födelseland

Sannolikheten att ha ett jobb varierar kraftigt beroende på vilket land flyktingen ifråga kommer ifrån. Av andelen flyktingarna som kom från Nord- eller Sydamerika 1996–1999 hade hela 68 procent haft någon sysselsättning 2001. Detta beror på att de dominerande flyktinggrupperna, från Kuba, Peru och Colombia, alla har en hög sysselsättning. För den dominerande flyktinggruppen från Asien, irakierna, som utgjorde 69 procent av alla därifrån, var sysselsättningen mycket låg, var fjärde hade haft sysselsättning under året. För övriga flyktingar med vissa anhöriga från Asien var andelen något högre, 36 procent hade haft någon sysselsättning under året.

Tabell 2. Andel flyktingar med vissa anhöriga som haft någon sysselsättning under 2001 utifrån världsdel

	Antal	Därav haft sysselsättning. Procent
Europa utom EU15	6 918	51
Asien	12 756	27
Afrika	1 488	41
Amerika	641	68
Övriga länder	49	55
Totalt	21 852	37

Källa: STATIV

För somalierna, som utgör mer än hälften av alla flyktingar med vissa anhöriga från Afrika mottagna under denna period (54 procent), var andelen sysselsatta under 2001 relativt låg, 27 procent. Övriga flyktingar med vissa anhöriga från Afrika är spridda på ett stort antal länder.

Sysselsättningen bland dem från övriga Afrika var betydligt högre än genomsnittet för flyktingar med vissa anhöriga, 61 procent.

Gruppen flyktingar med vissa anhöriga från Europa utanför EU utgörs nästan helt (95 procent) av flyktingar från f.d. Jugoslavien. Andelen av dessa som hade sysselsättning någon gång under året var 51 procent.

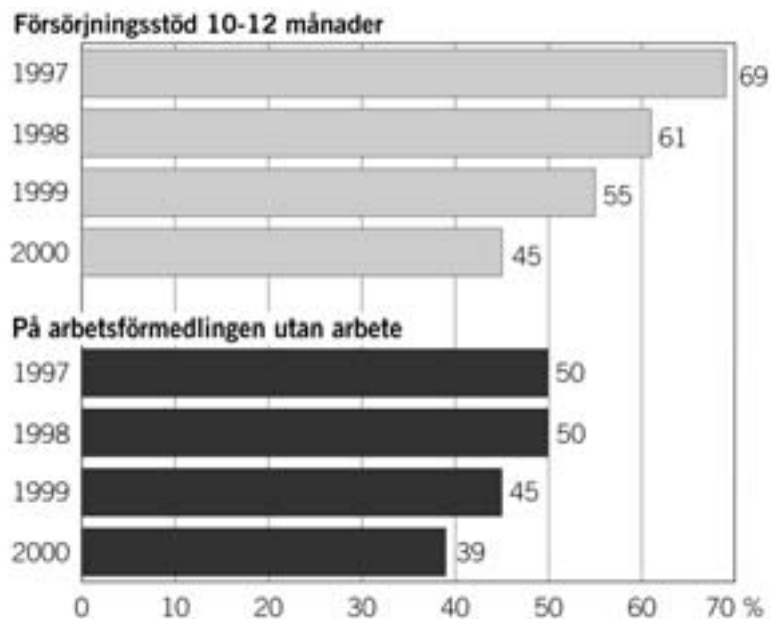
6.3.3 Utvecklingen av försörjningsläget för 1996 års flyktingar

Flyktingars främsta källa till inkomst den första tiden i Sverige är försörjningsstödet. Detta beror på att de oftast varken har möjlighet att få arbete direkt eller har rätt till arbetslöshetsersättning. Utvecklingen av utnyttjandet av försörjningsstödet är en god indikator på hur flyktingarna lyckas komma in på arbetsmarknaden. Även om försörjningen övergår från försörjningsstöd till arbetslöshetsersättning är en minskning av försörjningsstödet ändå en indika-

tion på ett inträde på arbetsmarknaden, eftersom det då betyder att man har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning genom arbete.

Behovet av försörjningsstöd har minskat för de flyktingar med vissa anhöriga som kom 1996. Andra året efter invandringen hade 69 procent i denna grupp fått försörjningsstöd under minst 10 av årets månader. Fyra år efter invandringen, år 2000, hade andelen minskat till 45 procent. Andelen som helt klarat sig utan försörjningsstöd ökade under samma period från 13 procent till 30 procent.

Diagram 3. Andelen flyktingar med vissa anhöriga som har haft försörjningsstöd 10–12 månader under ett år, perioden 1997–2000, respektive andelen inskrivna på arbetsförmedlingen utan arbete vid slutet av åren 1997–2000



Källa: STATIV

Antalet anmälda på arbetsförmedlingen är också en indikator på hur situationen på arbetsmarknaden ser ut. Denna indikator är dock något osäkrare än utbetalningarna av försörjningsstöd. Många flyktingar med vissa anhöriga utan arbete bryr sig inte om att anmäla sig på arbetsförmedlingen eftersom de inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Att andelen anmälda av 1996 års flyktingar med

vissa anhöriga, som har minskat från 50 procent år 1997 till 39 procent tre år senare, kan dock ses som en indikation på att arbetsmarknadsläget för gruppen har förbättrats. En annan indikation på att fler flyktingar med vissa anhöriga kommer ut på arbetsmarknaden är att andelen inskrivna på arbetsförmedlingen som har arbete, t.ex. för att de har ett tillfälligt arbete, ökar från 2 procent år 1997 till 10 procent år 2000.

Värt att notera är att en stor del av gruppen inte har någon kontakt med arbetsförmedlingen. Efter fyra år i landet är hälften av flyktingarna inte anmälda på arbetsförmedlingen. Orsakerna kan vara flera, exempelvis att de har ett arbete, att de av skilda anledningar inte står till arbetsmarknadens förfogande eller inte känner till på vilka grunder de kan anmäla sig som arbetssökande.

Tabell 3. Senaste sökande kategorier på arbetsförmedlingen under åren 1997–2000. Procent

År	Arbetslösa	Arbetsinsatser från af	Arbetsmarknads- utan		Har arbete, vill ha nytt program	Handikapp- Ej på af under året	Totalt antal	
			politiskt program	arbete A+B+C				
1997	11,5	29,7	8,7	49,9	2,3	0,0	47,8	4017
1998	16,1	22,5	11,4	50,0	5,1	0,2	44,7	4026
1999	19,7	16,0	9,0	44,7	8,4	0,2	46,7	4044
2000	17,8	10,4	11,1	39,3	10,3	0,4	50,1	4045

6.3.4 Inkomster

Uppgifter från inkomststatistiken pekar också på att sysselsättningen ökat bland flyktingarna som invandrade 1996. Den genomsnittliga inkomsten av arbete var år 2000 mer än sex gånger högre än 1997 och 60 procent högre än inkomsten år 1999.

Arbetslöshetsersättningen per person har också ökat kraftigt mellan 1997 och 2000. Detta pekar också på en ökad kontakt med arbetsmarknaden eftersom man kan få sådan ersättning först efter att ha arbetat. Även rätten till sjukbidrag är beroende av att man varit i kontakt med arbetsmarknaden. Utbetalda sjuk/rehabiliteringsbidrag ökar också mycket kraftigt 1999–2000.

Tabell 4. Genomsnittlig inkomst per person/år (kronor)

År	Inkomst före skatt						Totalt
	Eget arbete	Studie-medel studielån	Arbets-löshets-ersättning	Sjuk/reha-iliterings-bidrag	Försörjningsstöd	Övriga bidrag ³	
1997	7 741	2 950	2 092	184	48 377	15 038	76 382
1998	16 830	5 789	3 362	629	43 589	18 252	88 452
1999	29 598	6 974	4 735	1 322	37 889	18 701	99 218
2000	48 452	7 841	5 472	2 995	31 192	20 178	116 129

Källa: STATIV

Utbetalningen av försörjningsstöd till de flyktingar med vissa anhöriga som kom 1996 minskade med 36 procent mellan åren 1997 och 2000. Ungefär lika stor var minskningen av antalet personer som fick försörjningsstöd i minst tio månader under samma period.

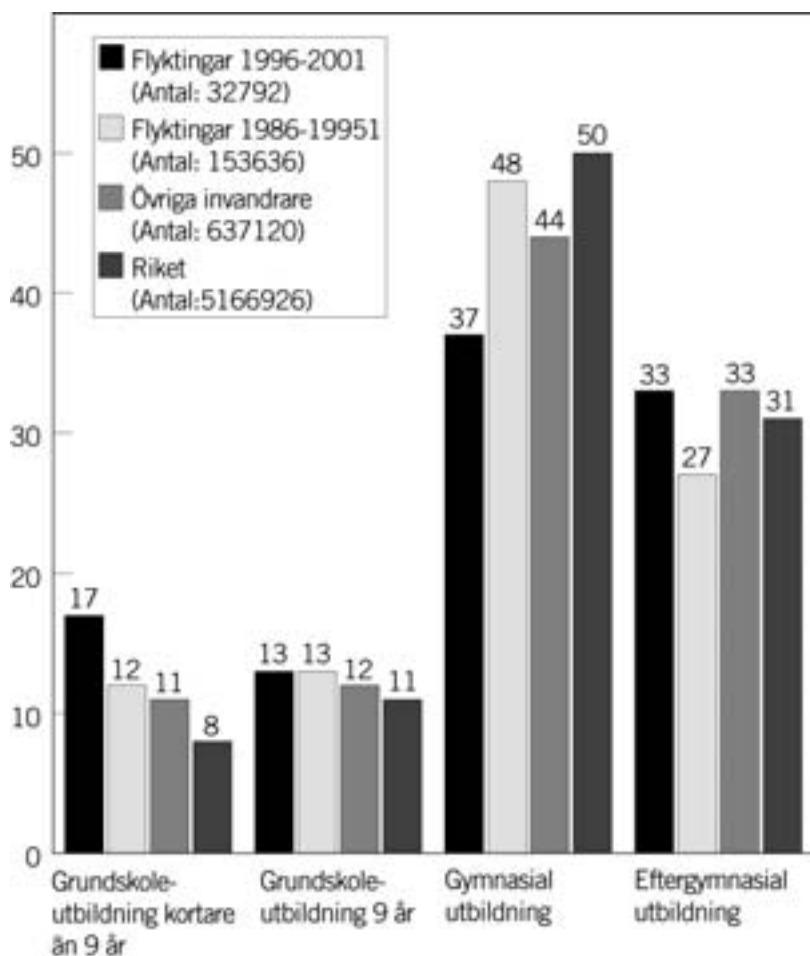
6.4 Utbildning

För mer än var femte flykting mellan 20–64 år gamla 2001 som kom 1996–2001 saknas uppgift om utbildning. För invandrare, inkl. flyktingar med vissa anhöriga, som kommit tidigare saknas uppgift för sex procent. För samma åldersgrupp i hela landet saknas den uppgiften för endast en procent. Om man undantar dem för vilka uppgift saknas är andelen som har en utbildning kortare än nio år högre (17 procent) bland flyktingarna mottagna 1996–2001 än bland övriga invandrare (11 procent) och befolkningen som helhet (8 procent).

Uppgifter om de nyinvandrades utbildningsnivå kompletteras fortlöpande av SCB. Efter komplettering ökar, procentuellt sett, antalet med lägre utbildning mer än antalet med högre utbildning. Det finns därför anledning att anta att de med lägre utbildning är överrepresenterade bland dem med "utbildning saknas".

³ Barnbidrag (33 procent), bostadsbidrag (43 procent), föräldrpenning (12 procent), bostadstillägg, bidragsförskott, m.m.

Diagram 4. Utbildningsnivå för 20–64 åringar för vilka uppgift finns om utbildningsnivå (2001)



Källa: STATIV

Slutsatsen att en förhållandevis stor del av flyktingarna från 1996–2001 har kort utbildning bör stå sig även om man tar hänsyn till att utbildningsuppgift saknas för många. Andelen flyktingar med vissa anhöriga med eftergymnasial utbildning är något högre än för riket totalt. Om man tar hänsyn till dem för vilka uppgift nu saknas är det troligt att andelen med eftergymnasial utbildning bland flyktingarna blir lägre.

Tabell 5. Utbildningsnivå för 20–64 åringar där uppgift finns om utbildningsnivå (2001). Kvinnor. Procent

	Flyktingar 1996–2001	Flyktingar 1986–1995	Övriga invandrare	Riket
Grundskoleutbildning kortare än 9 år	21	16	11	7
Grundskoleutbildning 9 år	13	13	11	10
Gymnasial utbildning	36	46	43	49
Eftergymnasial utbildning	30	25	35	33
Totalt antal	14 984	68 447	337 045	2 546 429

Källa: STATIV

Andelen lågutbildade kvinnliga flyktingar med vissa anhöriga, med en utbildning kortare än nio år är minst tre gånger högre än för kvinnor generellt i Sverige (21 procent jämfört med 7 procent). Andelen bland den stora gruppen kvinnor "övriga invandrare" är 11 procent. För var fjärde kvinnlig flykting, invandrad mellan åren 1996–2001, saknas uppgift om utbildning (26 procent). Det gör att siffrorna som avser andel med grundskolutbildning kortare än 9 år sannolikt är för låga, eftersom de för vilka utbildningsuppgift saknas förmodligen i genomsnitt har en rätt låg utbildningsnivå. För gruppen "övriga invandrare" saknas utbildningsuppgift endast för 5 procent och för riket generellt 1 procent.

Tabell 6. Utbildningsnivå för 20–64 åringar där uppgift finns om utbildningsnivå 2001. Män. Procent

	Flyktingar 1996–2001	Flyktingar 1986–1995	Övriga invandrare	Riket
Grundskoleutbildning kortare än 9 år	14	9	11	9
Grundskoleutbildning 9 år	13	13	13	12
Gymnasial utbildning	38	50	45	51
Eftergymnasial utbildning	35	28	32	28
Totalt antal	17 808	85 188	300 075	2 620 497

Källa: STATIV

Den genomsnittliga utbildningsnivån för manliga flyktingar med vissa anhöriga som kom åren 1996–2001 är högre än för kvinnorna i motsvarande grupp. Andelen män med eftergymnasial utbildning

av dem för vilka utbildningsuppgift finns är 35 procent jämfört med 30 procent för kvinnorna. Andelen med eftergymnasial utbildning bland nämnda grupp manliga flyktingar med vissa anhöriga är högre än andelen i befolkningen som helhet (28 procent). Av skäl som anförts tidigare kan andelen med eftergymnasial utbildning bland de nyinvandrade manliga flyktingarna behöva justeras ned, när utbildningsnivån för dem som nu saknar sådan uppgift blir känd. För närvarande saknas uppgift om utbildning för 18 procent av manliga flyktingar med vissa anhöriga 1996–2001.

6.5 Hälsa- och sjukvård

Det är svårt att med offentlig statistik visa hälsotillståndet för invandrare. Hälsa kan mätas på olika sätt. Självupplevd hälsa och sjukvårdsutnyttjande används ofta som indikatorer. Antal sjukdagar per försäkrad är ett mått på hälsoutvecklingen som Riksförsäkringsverket använder, men en nackdel med den statistiken är att så många invandrare som varit kort tid i Sverige inte kommit in på arbetsmarknaden och alltså inte är sjukförsäkrade. Socialstyrelsens folkhälsorapporter och andra studier, många av dem gjorda på lokal nivå, visar emellertid genomgående på ett sämre hälsotillstånd hos utrikes födda än inrikes födda svenskar. De utrikes födda har en sämre självupplevd hälsa, i synnerhet kvinnor, sämre tandstatus, fler fysiska och psykiska sjukdomar etc.

För asylsökande finns relativt färsk statistik om sjukvårdsutnyttjandet.⁴ Det är inte så stor skillnad i antal vårdtillfällen i slutenvård per person mellan asylsökande (0,11–0,13 1999–2001) och befolkningen som helhet (0,15 år 2001). Asylsökandes besök i öppenvården gick ner något i antal mellan åren 1999–2001. Inom slutenvården var antalet vårdtillfällen konstant, däremot minskade antalet vårddagar från 0,42 till 0,26 per person.

Antalet vårdtillfällen per person inom slutenvård psykiatrisk vård är betydligt högre för asylsökande (0,03–0,09 åren 1999–2001) än för befolkningen som helhet (0,01 år 2001). Under perioden 1999–2001 tredubblades antalet vårdtillfällen för asylsökande inom den slutna psykiatrien. Antalet vårddagar för asylsökande inom den slutna psykiatrien ökade inte i samma omfattning, utan med blott en tredjedel.

⁴ Källa: Landstingsförbundet

Under perioden 1999–2001 mer än halverades de asylsökandes besök inom tandvården, från att drygt varannan asylsökande besökte tandvården under året, till var fjärde asylsökande. Det är värt att notera är att antalet asylsökande (som väntade på besked om uppehållstillstånd) ökade med två tredjedelar under perioden, från knappt 14 000 till 23 500.

7 I väntan på beslut – asyltiden

Med asyltiden avses tiden från det att en person söker asyl tills han/hon fått uppehållstillstånd – permanent eller tidsbegränsat – och flyttat ut till någon kommun eller fått lagakraftvunnet avvisnings-/utvisningsbeslut och lämnat landet. Under denna tid är den asylsökande inskriven vid någon av Migrationsverkets mottagningsenheter och kan själv välja att bo antingen på någon av Migrationsverkets anläggningar eller i så kallat ”eget boende” (ebo) och under den tiden kan den asylsökande erhålla dagersättning.

Före ett eventuellt återvändande behövs en viss förberedelse och under denna tid utgår också dagersättning. Före bosättning i kommun räknas en månad efter beviljat uppehållstillstånd in i asyltiden för dem som bor i eget boende, eftersom ersättning enligt Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137) utgår under denna tid. För personer som bor på Migrationsverkets anläggningar räknas datum för bosättning i kommun som slutpunkt på asyltiden.

7.1 Boende och försörjning

Ända från andra världskrigets slut till 1985 var det arbetsmarknadsmyndigheterna, som ansvarade för mottagningen av flyktingar. Det mottagningssystem, som byggdes upp var i första hand avsett för organiserat överförda flyktingar medan spontant inresta asylsökande stannade i de kommuner där de reste in.

Eftersom polisen under denna tid var ansvarig för att ta emot asylansökningarna kunde det i princip ske i alla kommuner men den överväldigande delen av de asylsökande valde att lämna in sina ansökningar i ett fåtal storstäder och större inreseorter.

Dessa kommuner fick ersättning från staten för sina kostnader för de asylsökandes uppehälle och akuta sjukvård. Utöver den hjälpen skulle kommunerna inte uppmuntras att göra några ytterligare insatser för de väntande men i realiteten var det ofta nöd-

vändigt för stora mottagningskommuner att exempelvis hjälpa till att skaffa de asylsökande bostad.

7.1.1 Nytt flykting- och asylmottagande utreds i början av 1980-talet

Hela systemet ifrågasattes i början av 1980-talet bl.a. mot bakgrund av att Statens invandrarverk hade inrättats 1969 och att flyktinginvandringen ändrat karaktär. Den bestod inte längre till största delen av organiserat överförda flyktingar, s.k. kvotflyktingar, som togs ut i samarbete med FN:s flyktingkommissariat i olika flyktingläger i världen. Det var istället de som kom spontant som dominerade flyktingmottagandet och som i ökande utsträckning kom att bli problem för de kommuner där de reste in och sökte asyl.

De kommuner, som mer eller mindre väl förberedda, fick ta emot vågor av asylsökande hade stora svårigheter att snabbt klara av att få fram lämpliga bostäder till de asylsökande. Det tvingade ibland fram dyra och dåliga nödlösningar i form av hotellrum och tillfälliga genomgångsbostäder, om de asylsökande inte kunde bo hos släkt eller vänner. Det var också ett asylmottagande, som avvek mycket från det organiserade och systematiska mottagande som Arbetsmarknadsstyrelsen erbjöd de organiserat överförda flyktingarna på sina förläggningar.

7.1.2 Lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande

1980 fick en arbetsgrupp, tillsatt av Arbetsmarknadsdepartementet, i uppdrag att pröva huvudmannaskapet för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Agfagrupper (Arbetsgruppen för flyktingansvaret) föreslog i sin rapport *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar* (Ds A 1981:11) att dåvarande Invandrarverket skulle överta ansvaret för flyktingmottagandet, både av de organiserat överförda s.k. kvotflyktingarna och de spontant inresta asylsökandena.

Utgångspunkten för utredningens förslag var att de 3 000–6 000 kvotflyktingar och asylsökande, som beräknades komma varje år, skulle tas emot på tre mottagningsförläggningar med 150–200 platser. På dessa mottagningsförläggningar skulle de bara stanna 2–4 veckor för utredning, hälsoundersökning m.m. och därefter skulle de placeras ut i ett antal (ca 60) väl förberedda kommuner.

Att man då valde kommunplacering redan under asyltiden motiverades med att det var små skillnader i omhändertagandet mellan organiserat överförda och spontant inresta flyktingar, att det var effektivare om samma personer stod för omhändertagandet under både asyltiden och introduktionstiden och att möjligheterna att styra de asylsökande till lämpliga mottagningskommuner ökade.

Vid den här tiden var det mycket sannolikt att en asylsökande efter en tid skulle få permanent uppehållstillstånd, 70–80 procent beviljades uppehållstillstånd i början av 1980-talet. Därför menade utredarna att det var bäst om de asylsökande så snabbt som möjligt kom på plats där de sedan också kunde stanna kvar. Utredarna ville se det första omhändertagandet av asylsökande och den fortsatta inlussningen till ett fortsatt liv i Sverige som en helhet.

7.1.3 Genomförande med ändrade förutsättningar

Förändringen av huvudmannskapet för flyktingmottagandet och införandet av det lokala omhändertagandet föregicks av ytterligare en utredning (*Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen*. Ds A 1983:10). Invandrarverket övertog sedan huvudmannskapet 1 januari 1985 efter en försöksperiod under andra halvåret 1984 med tolv mottagningskommuner.

Då hade redan förutsättningarna för den nya organisationen förändrats dramatiskt. Enligt övertagandeplanerna skulle Arbetsmarknadsstyrelsen vid årsskiftet 1984/85 ha överlämnat tre förläggningar till Invandrarverket, men under Arbetsmarknadsstyrelsens sista tid som ansvarig för flyktingmottagandet hade det ökande antalet asylsökande lett till att flera kommuner inte längre klarade av att bereda alla nya asylsökande boende. Detta ledde till att Arbetsmarknadsstyrelsen inte kunde avveckla förläggningar enligt planerna. Istället tvingades myndigheten i elfte timmen att utöka sitt förläggningsbestånd och när Invandrarverket i januari övertog ansvaret så var det inte tre utan 17 förläggningar som bytte huvudman.

7.1.4 Samordnat asylmottagande i Invandrarverkets regi

Man utgick från att förläggningstiden skulle vara kort och att de asylsökande snabbt skulle slussas ut till boende och ”omhändertagande” i ett antal (ca 60) lämpliga kommuner under väntetiden.

Ambitionen var också att väntetiden på beslut i asylärendet skulle kunna förkortas. Verkligheten följde emellertid inte de uppgjorda planerna och under andra hälften av 80-talet kvaddades många ambitioner av det ständigt ökande antalet asylsökande. Det ledde till att antalet förläggningar ökade samtidigt som allt fler kommuner engagerades i mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Statens bidrag till kommunernas flyktingmottagande var vid denna tid konstruerat så att kommuner som hade avtal med Invandrarverket fick ett visst schablonbidrag för varje asylsökande som tilläts vänta i kommunen. Dessutom hade kommunerna rätt att i efterhand söka och få tillbaka de socialbidrag som den asylsökande fått under väntetiden. När och om den asylsökande fick permanent uppehållstillstånd utbetalades därefter ytterligare ett schablonbelopp för att täcka kommunens introduktionsinsatser, extra kostnader för skola och barnomsorg m.m.

Ett problem var att andelen sökande, som befanns ha asylskäl, sjönk och andelen avslag ökade. För kommunerna innebar detta planeringssvårigheter. Man byggde exempelvis ofta upp en mottagningskapacitet med inriktning på vissa nationaliteter, dvs. man anställde flyktingmottagningspersonal, tolkar m.fl. med bestämda språk- och kulturkunskaper, som inte alltid kom till användning. När mottagningskapaciteten byggdes upp kalkylerade kommunerna ofta med att ytterligare statsbidrag skulle betalas ut när de asylsökande senare beviljades uppehållstillstånd. När andelen asylansökningar som avlogs ökade, fick kommunerna istället nya problem, med asylsökande som fick avslag samtidigt som det förväntade statsbidraget uteblev.

7.1.5 Asylbidrag och väntan på förläggningar

I och med att lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. (1988:153), infördes i 1 jan 1989, begränsades de asylsökandes möjligheter att invänta asylbeslutet i kommunerna. De som var beroende av ekonomiskt bistånd – asylbidrag – skulle i princip invänta beskedet på sin asylansökan på någon av Invandrarverkets förläggningar. Om det fanns synnerliga skäl kunde emellertid kommuner acceptera att de bodde exempelvis hos släktingar under asyltiden. Kommunen ansvarade då för att bevilja och betala ut asylbidrag till de asylsökande som bodde i kommunen. Endast de asylsökande som var ekonomiskt oberoende kunde själva välja att bo på egen hand under väntetiden. Förändringarna innebar att majoriteten av de

asylsökande kom att stanna på förläggningarna. Det renodlade lokala omhändertagandet av asylsökande blev därigenom en parentes som avvecklades under 1988. Periodvis kom emellertid förhållandevis många asylsökande att få kommunernas godkännande att avvakta asylprövningen ute i kommunerna.

1989 gjordes en omfattande omorganisation av Invandrarverket i ett försök att få ett bättre grepp om utvecklingen. Verket regionaliserades och fick fyra regioner med var sin utredningssluss där man fortfarande siktade på en kort vistelsetid på högst fyra veckor. Efter som polisen vid denna tidpunkt ansvarade för att ta emot asylansökningarna och genomföra asylutredningarna, samlokaliserades polisens och Invandrarverkets utredare på slussarna. De som fortfarande väntande på beslut hänvisades däremot till någon av verkets mottagningsförläggningar.

7.1.6 Långa väntetider kräver normalt boende

Tre år efter att regionaliseringen och förändringarna i förläggningssystemet genomförts hade Invandrarverket inte fyra utan fem slussar med närmare 90 slussannex. De planerade 18 förläggningarna hade utökats till 150 omväxlande fasta och tillfälliga förläggningar och de korta väntetiderna var knappast ens ett minne längre. Det var framför allt händelserna i Jugoslavien, som 1991–1993 tvingade rekordmånga människor på flykt. De allt längre väntetiderna på förläggningarna drev undan för undan fram en förändring av både utformningen av och innehållet i förläggningsverksamheten.

Invandrarverket strävade tidigt efter att skapa ett mera ”normalt” boende, dvs. i stället för helinackordering i stora gemensamhetsanläggningar försökte verket anordna förläggningsboendet i vanliga lägenheter. Utvecklingen gynnades periodvis av att det fanns god tillgång på tomma lägenheter på många orter. Under sådana perioder kunde Invandrarverket hyra hela hus eller delar av bostadsområden men i tider av bostadsbrist tvingades verket acceptera alla tillgängliga alternativ inklusive gamla stora institutioner, hotell, vandrarhem och, i allra värsta fall, tält.

7.1.7 Eget boende förändrar situationen

Redan 1994 var tiden mogen för nya förändringar av förläggningsverksamheten. Under 1992 utredde Monika Werenfels-Röttorp de

asylsökandes rätt att bo utanför Invandrarverkets förläggningssystem. Utredaren poängterade de asylsökandes eget ansvar som vuxna och mogna människor och underströk hur viktigt det var att undvika den s.k. "omhändertagandefällan" i asylmottagandet. Istället för att stärka de asylsökande kunde ett missriktat och alltför välvilligt omhändertagande bidra till att passivisera dem och beröva dem handlingsförmåga och självkänsla, menade hon.

Mot den bakgrunden förordade utredaren dels att förläggningsboendet så långt som möjligt skulle ordnas i vanliga lägenheter men också att de asylsökande, som ville och kunde, skulle få möjlighet att själva välja var de ville bo under den tid det tog att pröva deras asylansökan. De som så önskade och hade möjlighet kunde exempelvis hysa in sig hos vänner eller släktingar, som för detta kunde påräkna ett bidrag till hyran från den asylsökande. Personer i eget boende skulle beviljas en bostadsersättning på 500 kr per person eller 1 000 kr för en familj. Utredningen bedömde emellertid att det bara skulle vara ca 10 procent av de asylsökande som skulle kunna ordna ett eget boende och förläggningsboende skulle även i fortsättningen vara den dominerande boendeformen.

Förslaget mottogs positivt och reformen genomfördes 1 juli, 1994. I sin proposition (1993/94:94) angav regeringen att det fanns "anledning att uppmuntra eget boende för asylsökande" och att utgångspunkten för mottagandet skulle vara att det "så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet". Regeringen blev bönhörd när ca 60 procent av de asylsökande snart utnyttjade möjligheten till "eget boende" (ebo). För många innebar det att de hamnade i storstädernas redan tidigare invandrartäta bostadsområden, eftersom det i stor utsträckning var där släktingarna och vännerna fanns. Där blev de vanligtvis också kvar om de beviljades uppehållstillstånd, vilket kom att ge nytt bränsle åt diskussionen om etniskt segregerade bostadsområden.

7.1.8 Det ekonomiska ansvaret för asylsökande

Det ekonomiska ansvaret för asylsökande har alltid varit en statlig angelägenhet men formerna har varierat. Under den tid Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade för flyktingmottagandet var förläggningsverksamheten finansierad över särskilda anslag till styrelsen. Kommuner som hyste spontant inresta asylsökande kunde i efterhand återsöka kostnaderna hos länsstyrelserna för de asylsökandes boende och uppehälle.

I och med att ett lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande infördes 1985 förändrades det statliga bidraget till kommunerna. Det utgick dels som ett schablonbidrag per mottagen asylsökande, dels som en fortsatt rätt för kommunerna att återsöka det socialbidrag de sökande fått under väntetiden i kommunen. 1991 överfördes hanteringen av bidragen från länsstyrelserna till Invandrarverket.

Efter förändringarna 1991 blev kostnaderna för de asylsökandes boende och uppehälle till största delen en fråga för Invandrarverket. Kostnaderna för förläggningarna belastade verkets förläggningsanslag och asylbidraget till de sökande betalades ut direkt till de sökande på förläggningarna. För de asylsökande som tilläts att vänta i kommunerna ansvarade kommunerna emellertid fram till 1994 för beslut och utbetalning av asylbidragen. Detta förändrades med lagen om mottagande av asylsökande när Invandrarverket blev ansvarigt för den ekonomiska ersättningen till alla asylsökande, dvs. även till dem som bodde utanför förläggningssystemet. Också de i eget boende skulle vara inskrivna vid någon av verkets mottagningsenheter även om de bodde hos släktingar eller vänner. Kommunernas kostnader för asylsökande barns grundskoleundervisning skulle ersättas av Invandrarverket med schabloniserade belopp och verket kunde också ersätta andra extraordinära kommunala kostnader. Därmed renodlades det statliga ansvaret för de asylsökande. Kommunernas ansvar för de asylsökande som bodde i eget boende inskränkte sig till att erbjuda de asylsökande barnen plats i den obligatoriska skolan samt att de hade det generella ansvaret för att ingripa om barn far illa.

7.1.9 Socialbidrag blir asylbidrag blir dagersättning...

Under den tid då asylsökande var en rent kommunal angelägenhet var det kommunen som prövade deras (de asylsökandes) försörjningsbehov och beviljade socialbidrag. När lagen om bistånd till asylsökande började tillämpas fullt ut 1989 blev det istället Invandrarverket som för det mesta prövade biståndsbehovet och beviljade asylbidrag. Kommunerna ansvarade bara för dem som tillåtits avvakta asylbeslutet utanför förläggningssystemet och med införandet av lagen om mottagande av asylsökande 1994 blev Invandrarverket (sedan 1 juli 2000 Migrationsverket) ensamt ansvarigt för att bevilja ekonomiskt bistånd till alla asylsökande, oavsett var de bor. Med införandet av lagen ändrades också beteckningen på den eko-

nomiska ersättningen från asylbidrag till dagersättning. Bakom begreppsbytet låg en förändrad syn på det stöd som ges till asylsökande. Så långt som möjligt ska pengarna ses som ersättning för de arbets- och studieinsatser de asylsökande gör under väntetiden.

Bidraget var redan från början (och är fortfarande) lägre än socialbidraget och det nuvarande försörjningsstödet eftersom vissa kostnader, som ingår i försörjningsstödet, inte är aktuella för asylsökande, som exempelvis inköp av möbler och hemutrustning.

7.2 Verksamheten under asyltiden förändras

Parallellt med att de asylsökandes boende, liksom det ekonomiska biståndet, har förändrats har den förändrade verkligheten också tvingat fram ett annat innehåll i mottagningstiden. Utgångspunkten under Arbetsmarknadsstyrelsens tid var att det normala flyktingmottagandet skulle ske i organiserade former med flyktingar mottagna främst från olika flyktingläger och i samarbete med UNHCR. De som reste in spontant betraktades som undantag från reglerna och för deras del var det klart utsagt från regering och riksdag att inga åtgärder – utöver att garantera dem mat och husrum under provningstiden – skulle vidtas. Det var först när provningen var avslutad och det var klart att de sökande beviljats asyl eller uppehållstillstånd av annat skäl, som introduktionsinsatser skulle göras. Inställningen avspeglades exempelvis i det faktum att kommunerna inte kunde påräkna några bidrag från statens sida för eventuella insatser för asylsökande utöver att förse dem med mat och husrum. Det var emellertid inte ovanligt att kommunerna erbjöd väntarna olika typer av insatser, ibland av samma slag som ordnades för flyktingarna med tillstånd.

7.2.1 Lång väntan kräver meningsfull sysselsättning

Frågan om innehållet i väntetiden diskuterades ingående inom ramen för den Invandrapolitiska kommitténs arbete i början av 80-talet. Där konstaterades att väntetidens längd måste vara avgörande för vilka samhällsåtgärder som bör sättas in. I första hand förordade kommittén att resurser och ansträngningar borde sättas in på att förhindra långa väntetider men om de ändå uppstod menade kommittén att det kunde vara rimligt att ge de väntande allmän orientering om förhållandena i landet samt aktiviteter för hela familjen. Även viss

undervisning i svenska kunde tänkas men däremot menade kommittén att sfi-utbildningen, som just då var under utredning, borde förbehållas dem som fått uppehållstillstånd. Och att tillåta arbete under asyltiden eller att sätta in direkt arbetsmarknadsförberedande åtgärder skulle strida mot den reglerade invandringens principer och den allmänna arbetsmarknadspolitiken i landet, menade utredningen. Meningsfull sysselsättning var vad utredningen förordade för de asylsökande om väntetiden blev lång.

Samma principiella inställning till spontant inresta asylsökande hade även Agfa-utredningen i sitt förslag till lokalt omhändertagande av flyktingar. ”Väntetiden för asylsökande bör inte utformas så att den i sig uppmuntrar till ökad invandring av personer som därför väljer att anföra politiska skäl för att söka UAT” (uppehålls- och arbetstillstånd), skrev Agfa-utredningen. I första hand menade emellertid utredningen att det var möjligheten att få uppehållstillstånd, som kunde uppmuntra personer utan asylskäl att åberopa politiska skäl men också att villkoren under asyltiden kunde utgöra en ”uppmuntran” för presumtiva sökande. Eftersom Agfa-utredningen också förutsatte att vistelsetiden på förläggningarna skulle bli kort fanns det ingen anledning att påbörja någon omfattande verksamhet redan under förläggningstiden. Utöver information om praktiska frågor gavs i stort sett enbart information – med hjälp av tolk – om asylprocessen. Därutöver användes förläggningstiden till hälsoundersökning samt först och främst asylutredning.

I regeringens proposition (1983/84:124) om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m., som följde på de båda utredningarna gav statsrådet uttryck för samma synsätt. En utgångspunkt var den av riksdagen fastslagna principen att tillståndssökande inte hade rätt att arbeta under väntetiden och därmed följde också att inga arbetsförberedande åtgärder borde vidtas förrän tillstånd hade beviljats. För övrigt menade statsrådet att: ”Omfattningen och formerna för biståndet till den som saknar tillstånd måste anpassas till det förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet.” Detta blev också inriktningen i det lokala omhändertagandet av de asylsökande som sjösattes 1985.

7.2.2 Förlägningsverksamheten utvecklas

När mottagandet av asylsökande utreddes på nytt i slutet av 1980-talet och resulterade i att de asylsökande hänvisades till förläggningarna, var det framför allt den långa väntetiden på kommunplace-

ring för dem som fått uppehållstillstånd som stod i fokus. Alltför många personer med klara uppehållstillstånd tvingades bo kvar på förläggningarna över ett år på grund av bostadsbristen i kommunerna, konstaterade statsrådet i proposition (1989/90:105) om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. Situationen var särskilt frustrerande eftersom det samtidigt fanns en stor efterfrågan på arbetskraft i många kommuner. Den helhetssyn på integrationen av flyktingar i det svenska samhället, som påbjöds i propositionen, siktade främst in sig på att samordna de berörda samhällsorganens insatser för dem som fått uppehållstillstånd antingen de hade kommunplacerats eller fortfarande fanns kvar på förläggningarna.

7.2.3 Meningsfull sysselsättning och arbetsmarknadsförberedelser

I takt med att förläggningstiden blev längre ändrades innehållet i verksamheten så att svenskundervisning påbörjades redan under förläggningstiden och de asylsökande deltog också i skötseln av förläggningarna. Invandrarverket byggde upp ett system för att undan för undan ge allt mer fördjupad samhällsinformation samtidigt som utbudet av fritidsaktiviteter och barnverksamhet ökade. Att skapa ”meningsfull sysselsättning” blev ett mål för Invandrarverkets förändringsarbete. I detta ingick även att få in arbetsförmedlarna på förläggningarna. Deras insatser motiverades av att personer med permanenta uppehållstillstånd i stor omfattning tvingades bo kvar på förläggningarna på grund av den rådande bostadsbristen i kommunerna.

I det läget var det angeläget att ändå komma igång med arbetsmarknadsförberedelserna för de nykomna och därför kom Invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen överens om ett samarbete. Inriktningen var att så snabbt som möjligt kartlägga de boendes utbildnings- och yrkesbakgrund och att registrera dem som arbetsförmedlarna bedömde vara arbetssökande i arbetsmarknadsverkets sökanderegister. Samarbetet mellan Invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen tog sig exempelvis formen av att särskilda arbetsförmedlare vissa dagar fanns tillgängliga på förläggningarna eller att de hade särskild tid avsatt på arbetsförmedlingarna för arbete med dem som bodde på förläggningarna. Invandrarverket gjorde även särskilda informationsinsatser riktade till kommunerna för att göra dem uppmärksamma på att det fanns arbetskraft på förläggningarna.

De arbetsmarknadsförberedande åtgärderna var emellertid enbart inriktade på de personer som fått uppehållstillstånd. För de asylsökande förutsattes att insatserna hölls på en annan nivå som främst syftade till att göra väntetiden så meningsfull som möjligt. I princip skulle de inte omfattas av introduktionsinsatser under väntetiden (prop. 1989/90:105).

7.2.4 Förändrad syn på asyltidens betydelse

En delvis förändrad syn på asyltidens betydelse och innehållet i verksamheten under asyltiden kom i början på 1990-talet. Den 1 juli 1992 ändrades utlänningsförordningen så att asylsökande kunde befrias från kravet på arbetstillstånd om deras asylärende inte kunde avgöras inom fyra månader. Detta var slutpunkten på en segdragen diskussion, som pågått under många år, om de asylsökandes rätt att arbeta och den passiviserande inverkan som de långa väntetiderna hade. Reformen kom emellertid i ett konjunkturläge när arbetslösheten i hela samhället ökade och den fick från början inte någon kvantitativ betydelse. Det var få av de asylsökande, som kunde hävda sig på en vikande arbetsmarknad där inte ens välutbildade svenskar alltid kunde få arbete.

I *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133) diskuteras asyltidens betydelse för den framtida integrationen. Utredaren finner att asyltidens utformning och innehåll har betydelse både för de asylsökandes framtida möjligheter att inlemmas i det svenska samhället och för svenskarnas syn på flyktingar och invandrare. Det var den "iögonenfallande sysslolösheten" under asyltiden som utredaren menade kunde påverka den allmänna opinionen gentemot flyktingar i negativ riktning. Samtidigt bidrog den till att de asylsökande passiviserades och fick skeva föreställningar om levnadsvillkoren i landet. Sammantaget påverkade detta också de framtida integrationsmöjligheterna. Det föreslagna botemedlet var att fylla asyltiden med en principiell skyldighet för de sökande att så långt som möjligt försörja sig själva. Det kunde antingen ske genom arbete på den öppna marknaden eller genom att – inom förläggningssystemet – delta i arbete och studier åtta timmar per dag. För att sätta ekonomisk kraft bakom kravet knöts ett förslag till asyllån, som "amorteras" genom arbete, till kravet på "att göra rätt för sig".

Utredaren ansåg samtidigt, i likhet med Afga-utredningen tio år tidigare, att mottagningssystemets utformning spelar en stor roll när personer väljer i vilket land de vill söka asyl. De delar i mottag-

ningssystemet som kan ha "pull-effekter" är, enligt utredarens bedömning, främst möjligheterna att arbeta, boendet, skolgången för barnen, sjukvården samt det ekonomiska bidragssystemet. I första hand borde emellertid dragningskraften i asylsystemet hanteras genom en snabb handläggning av asylärenden menade utredaren, inte genom att samhället avstod från att skapa arbete och sysselsättning under asyltiden.

7.2.5 Aktiviteter med dubbla syften

Något asyllån infördes aldrig men synen på asyltiden formulerades som: "Ett bra och effektivt mottagningssystem där de asylsökande själva får ta ansvar kan bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och för dem som inte får stanna kan det underlätta ett återvändande". (Regeringens skrivelse 1993/94:127, *Invandrar- och flyktingpolitiken*) De aktiviteter som ska ingå i verksamheten under asyltiden ska alltså både förbereda för ett fortsatt liv i Sverige och för ett – i bästa fall självmant – återvändande till hemlandet eller ett annat land.

När Migrationsverket 1999 tog över polisens ansvar att genomföra av- och utvisningsbeslut, blev det dubbla syftet med aktiviteterna under asyltiden än mer accentuerat. För handläggarna på mottagningsenheterna tillkom nu uppgiften att vid en serie samtal förbereda de asylsökande på att återvända självmant om deras asylansökan slutgiltigt avslogs av Utlänningsnämnden. Tanken var också att väntetiden mellan Migrationsverkets avslag och Utlänningsnämndens prövning skulle kunna användas för aktiviteter, som förberedde återvändandet; det kunde alltså bli frågan om att förändra innehållet i den organiserade verksamheten så att den skulle kunna vara till nytta för den avvisade efter hemkomsten.

Det dilemma som finns inbyggt i det dubbla uppdraget beskrivs i en översyn av mottagningssystemet, som genomfördes 1999 av Eva Norström på Migrationsverkets uppdrag:

Detta är en grannliga uppgift eftersom risken är mycket stor att den asylsökande uppfattar handläggarnas frågor om en framtid i hemlandet som ett ifrågasättande. Det krävs en särskild metodik för att en handläggare ska hårbärgera att samtidigt tro på den asylsökande, upprätta en handlingsplan som samtidigt planerar för två framtider – en i Sverige och en någon annanstans – att respektera den asylsökandes val att överklaga ett avslag i första instans, att finnas tillhands som stöd och samtidigt ha makten att fatta beslut om att ta den asylsökande i fängsligt förvar. Som systemet är uppbyggt just nu, krävs det av

handläggaren att kunna både slå och trösta och för detta finns inga väl fungerande metoder.

Trots de uppenbara svårigheterna i det dubbla uppdraget visar erfarenheterna sedan förändringen infördes att Migrationsverkets handläggare i en majoritet av avvisningsärendena lyckas ge ett sådant stöd att de avvisade väljer att självmant resa hem.

7.3 Problem och möjligheter under asyltiden

Enligt regeringens direktiv ska föreliggande utredning analysera ”i vilken mån förutsättningarna för integration påverkas av individens situation och samhällets insatser under den tid asylansökan prövas”. Utgångspunkt för analysen ska vara att den som beviljas uppehållstillstånd ska ges goda förutsättningar för att snabbt komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande. Vidare vill regeringen ha en analys av ”i vilken mån koncentrationen av asylsökande och nyanlända flyktingar till vissa kommuner och bostadsområden påverkar integrationsprocessen” och hur de som upplåter bostad för asylsökande påverkas av situationen.

Barns och ungdomars situation ska uppmärksammas liksom eventuella skillnader mellan kvinnor och män i fråga om integrationsprocessen. Analysen av barns och ungdomars situation bör bl.a. utgå från hur boendet under tiden asylansökan prövas påverkar barn och ungdomar och i vilken utsträckning kommunerna ger dem det stöd de har behov av. Situationen för barn som kommit till Sverige utan vårdnadshavare bör uppmärksammas särskilt.

7.3.1 Hur påverkas integrationen av asyltiden?

Som framgått av den tidigare redogörelsen har samhällets syn på asyltidens utformning och betydelse för den framtida integrationen förändrats under resans gång. Det är inte lätt att ur de olika redovisningarna, av invandrarnas situation i Sverige, urskilja just asyltidens betydelse för graden av integration och delaktighet vid olika tidpunkter. Medan åtskilliga rapporter och uppföljningar redovisar invandrarnas förhållanden efter vistelsetid i Sverige finns det mycket få undersökningar som ställer deras sysselsättningsgrad, inkomster och levnadsförhållanden i övrigt i relation till hur lång asyltiden varit och hur den varit utformad.

Lars Andersson gjorde i början av 90-talet en undersökning där han försökte urskilja hur asyltidens längd påverkade de sökandes benägenhet att söka och få arbete. Det statistiskt säkerställda samband han fann var att de som drabbats av långa utredningstider fick sitt första arbete snabbare än de med korta väntetider. Resultatet tolkades som att väntetiden visserligen försämrade yrkeskompetensen men samtidigt förstärktes kulturkompetensen och det senare överskuggade det förra. Det föreföll som om det generellt krävdes en viss tid – som asylsökande eller nyinvandrad – innan man lyckades få fotfäste på arbetsmarknaden. Dessutom fann han att olika nationaliteter behövde olika lång tid för att etablera. Hans slutsats, efter att ha kontrollerat för skillnader i utbildningsbakgrund m.m. blev att det förelåg etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. På något annat sätt kunde han inte förklara skillnaderna mellan nationaliteterna.

Dan-Olof Rooth har i sin avhandling *Refugee Immigrants in Sweden* följt närmare 56 000 personer som beviljats uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl under åren 1987–1991. Han har bland mycket annat försökt urskilja hur en lång väntetid på förläggning påverkar benägenheten att studera och sannolikheten för att ha arbete år 1995. Resultaten visar att studiebenägenheten ökar med lång förläggningstid och när det gäller sannolikheten för att ha arbete 1995 är det bara iranska och irakiska män och rumänska kvinnor som påverkats negativt av den långa väntetiden.

Den oro som finns för vad lång väntetid innebär för de asylsökandes framtida liv är snarast grundad i en allmänmänsklig erfarenhet av vad långa avbrott i det normala livet kan föra med sig. Kunskapen visar att det är svårare för människor att komma tillbaka i arbete efter långa sjukskrivningar och den långa och ofrivilliga arbetslöshetens plåga är ofta omvittnad. För de asylsökande är väntetiden också ofta förknippad med andra försvårande omständigheter som vi vet påverkar människors välbefinnande och därmed också deras koncentrationsförmåga, inlärningsmöjligheter och initiativkraft. I det forskningsprojekt om Hälsofrämjande introduktion, som under fyra år bedrivs vid Karolinska institutet i samverkan med Institutet för Psykosocial medicin, utgår man från fem grundläggande förutsättningar för hälsa:

- att man har det allra viktigaste i livet inom räckhåll; ofta gäller det självklart familj och vänner men det kan också gälla ens hus och hem
- att man inte hotas till liv och lem

- att man är tillförsäkrad sina mänskliga rättigheter och bemöts med respekt
- att man kan bibehålla eller återupprätta sina identitetsskapande roller; som man/kvinna, make/maka, mor/far, yrkesman eller andra samhälleliga roller
- att man kan se och förstå helheten i den situation man befinner sig i och också kan påverka den.

Asylsökande saknar ofta flera av dessa grundläggande förutsättningar. Familjen är kanske splittrad och familjeåterföreningen drar ut på tiden. Rollen som exempelvis familjefar och -försörjare är svår att återupprätta när barnen snabbare än föräldrarna orienterar sig i det nya landet och där vägen till egen försörjning är lång. Möjligheterna att själv påverka utgången i asylärendet – det som framstår som allra viktigast just då – är mycket begränsade. Ett beslut om asyl grundas normalt inte på den sökandes agerande under väntetiden utan på personens behov av beskydd i förhållande till hemlandet, dvs. på vad som redan har skett och kan komma att ske någon annanstans. Och att urskilja helheten i det asylprövnings- och mottagningssystem som en sökande befinner sig i – dessutom i ett land vars kulturella och juridiska regler är främmande – klarar knappast ens alla infödda svenskar. Att mer eller mindre ofrivilligt lämna sitt land är kort sagt aldrig någon sinekur men svårigheterna vägs delvis upp av förhoppningarna om säkerhet till liv och lem eller om ett bättre liv än i det land man lämnat.

Utredningen bedömer inte att bristen på vetenskapliga belägg, för just asyltidens påverkan på integrationen, behöver leda till någon tvekan när det gäller ambitionerna att göra den dels så kort som möjligt, dels så aktiv och hälsofrämjande som möjligt. Inte i några politiska dokument, som gäller vare sig migrations- eller integrationspolitik, finns heller några andra mål än att försöka förkorta asyltiden. Vare sig samhället eller de skyddsbehövande människorna har något att tjäna på långa handläggningstider men trots det har de gång på gång och under långa perioder varit alldeles för långa. Det ligger inte inom ramen för utredningsuppdraget att lägga några förslag avseende vare sig utformningen av utlänningslagstiftningen eller medelstilledningen till de ansvariga myndigheterna men vi vill ändå understryka hur angeläget det är att ansträngningarna att korta väntetiderna inte mattas. Mot bakgrund av de många årens erfarenheter av hur svårt det är att – trots god vilja – undvika att det tidvis uppstår långa väntetider är det desto mera angeläget att

asyltiden utformas så att det finns beredskap att möta också långa väntetider.

7.3.2 Från så lite som möjligt till åtta timmar per dag

Medan ansträngningarna att korta asyltiden så mycket som möjligt aldrig har ifrågasatts så har däremot utformningen och innehållet i asyltiden diskuterats vid många tillfällen. Diskussionen har ofta gällt rimligheten i, och effekterna av, att sätta igång olika aktiviteter för asylsökande innan man vet om de kommer att få stanna i landet eller ej. Frågan har självklart en ekonomisk sida – alla åtgärder kostar – men diskussionen har också gällt hur de själva och deras förväntningar påverkas av de olika åtgärderna. Hur tolkar de asylsökande det faktum att Sverige så att säga ”kostar på” dem svenskundervisning, samhällsinformation, lägenhet och försörjning? Tror de att de ska få stanna? Blir det svårare för dem att återvända? Eller är det möjligt att ge asyltiden ett innehåll, som kan utgöra en början på introduktionen för ett fortsatt liv i Sverige samtidigt som möjligheten och förberedelsen för ett återvändande kan hållas levande?

Ända fram till början av 90-talet var samhällets principiella inställning att asylsökande inte skulle bli föremål för samma ”omsorger” som de som beviljats uppehållstillstånd. Motivet var både att man ville undvika att ge människor i falska förhoppningar och att man oroade sig för att asyltiden i sig kunde fungera som magnet. Agfa-utredningen menade emellertid aldrig att åtgärderna under asyltiden kunde vara mera ”lockande” än möjligheten att få uppehållstillstånd. Vi den tiden var ju sannolikheten för att få uppehållstillstånd rent statistiskt tämligen goda.

I ett avseende kopplades asyltiden i Agfa-utredningen ihop med de framtida integrationsinsatserna. Det gällde boendet i kommunerna som bl.a. motiverades med att samma kommunala personal då skulle ansvara för kontakterna med de nykomna både under asyl- och introduktionstiden och det skulle, enligt utredningen, innebära effektivitetsvinster. Kostnadskrävande särlosningar för asylsökandes service skulle därigenom kunna undvikas.

Meningsfull verksamhet under väntetiden

Inte heller Invandrapolitiska kommittén som delvis arbetade parallellt med Agfa-utredningen mellan 1980 och 1984 förordade andra

insatser för de asylsökande än bostad och försörjning på en skälig nivå. Därtill kom akut sjukvård och vissa åtgärder för barnen men för vuxna asylsökande var det inte motiverat med andra insatser än "någon form av meningsfull verksamhet" som lämpligen kunde anordnas av kommuner studieförbund eller andra organisationer. Remissinstanserna var inte heller särskilt engagerade i frågan och bara Socialstyrelsen påpekade att insatserna "måste anpassas till det förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet". Om dessa begränsade insatser främst motiverades av ekonomiska skäl eller av oro för att skapa en dragningskraft framgår inte av den proposition som följde på utredningen (1983/84:124). Däremot poängteras i propositionen att ett kommunalt mottagande av asylsökande innebär att de så tidigt som möjligt kan leva som andra människor i en normal miljö och att de efter att ha fått tillstånd kan få en behovsanpassad introduktion i samma miljö. Stora förhoppningar knyts också, i både Agfa-utredningen, Invandrapolitiska kommittén och den följande propositionen, till möjligheterna att med hjälp av det lokala omhändertagandet sprida de nyinvandrare till fler och lämpligare kommuner. Därigenom hoppas man förhindra höga koncentrationer av utrikes födda till vissa kommuner och kommundelar.

Asyltidens innehåll och framtida integration

De båda utredningar i början av 1990-talet – *Arbete åt asylsökande* och *Mottagande av asylsökande och flyktingar* – lyfter fram de ekonomiska och mänskliga aspekter på asyltiden och även hur de asylsökandes sysslolöshet påverkar den allmänna opinionen. Regeringen konstaterar i sin proposition (1993/94:94) att väntetiderna tyvärr och ofrånkomligt blivit långa. "En lång och passiv väntan orsakar stora och onödiga kostnader för samhället," skriver regeringen och fortsätter: "Sysslolösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet. Asylsökande bör av dessa skäl ha möjlighet att genom arbete försörja sig och sin familj i de fall väntan på beslut blir lång."

I och med denna proposition understryks vikten av att asyltiden under upp till åtta timmar per dag fylls med arbete, studier och annan organiserad verksamhet. Istället för det förslag om asyllån som utredningen om asylmottagande la, föreslog utredningen om arbete åt asylsökande att en ersättning skulle utgå för utfört arbete. I den följande propositionen stannade regeringen för en dagersättning,

som skulle kunna sättas ned om den asylsökande inte deltog i den organiserade verksamheten. De asylsökande som skaffat sig arbete på den öppna marknaden skulle betala för bostad och eventuellt uppehälle på förläggning. Bakom förslagen fanns, förutom besparingsskäl, en mera långsiktig integrationsaspekt, som regeringen formulerade i propositionen. ”Om asylsökande under väntetiden får leva i passivitet och bidragsberoende får detta allvarliga konsekvenser för deras framtid.”

Mera aktivitet men inte samma som för flyktingar med tillstånd

Kopplingen av asyltidens innehåll till den framtida integrationen innebär emellertid inte att regelrätt sfi-utbildning borde påbörjas under asyltiden. Skälet var främst den koppling som då fanns till lagen om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare. För att inte minska de asylsökandes attraktivitet på den öppna arbetsmarknaden förordades istället en skyldighet för alla asylsökande att delta i svenskundervisning i annan form. Inte ens de som bodde i eget boende fick någon rätt att delta i sfi. Däremot underströks att den svenska de asylsökande skulle få lära sig under asyltiden skulle vara av så hög kvalitet att den inte bara underlättade livet under asyltiden utan också kunde förkorta integrationstiden för dem som så småningom fick uppehållstillstånd. För dem som avvisades konstaterades att språkkunskaper alltid var av värde.

Övriga organiserade verksamheter under asyltiden som de sökande skulle ha skyldighet att delta i var arbete på förläggningen med städning, trädgårdsarbete, kaféverksamhet, barn- och fritidsverksamhet m.m. Det ingick också att man deltog i orientering om det svenska samhället och i studiecirkel samt verksamhet utanför förläggningen.

Regeringen utgick ifrån att de förändringar som genomförts skulle leda till kostnadsbesparingar på flera sätt. Dessutom bedömde man att den redan tidigare införda möjligheten för asylsökande att arbeta skulle minska kostnaderna i mottagningssystemet liksom ett förslag om att lägga ut all förläggningens verksamhet på entreprenad.

Oklara ambitionsnivåer

Den ordning som infördes i och med att proposition 1993/94:124 antogs och trädde i kraft 1 juli 1994 gäller i princip fortfarande. Att den organiserade verksamheten är tänkt att förbereda de asylsök-

ande för den framtida integrationen framhålls också i regeringens integrationspolitiska proposition 1997/98:16, *Sverige framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Däremot har aldrig omfattningen och innehållet i den organiserade verksamheten preciserats i Migrationsverkets regleringsbrev.

Riksrevisionsverket, som under 2002 genomförde en granskning av den organiserade verksamheten är kritiskt till att det saknas tydliga operativa mål för aktiviteterna under asyltiden, liksom prioriteringar mellan migrationspolitiska och integrationspolitiska mål för asylsökande. (RRV 2002:19) Riksrevisionsverket konstaterar vidare att lagen om mottagande av asylsökande inte är utformad så att den ger stöd för de integrationspolitiska aspekterna av den organiserade verksamheten. Slutresultatet blir, enligt verket, en osäkerhet om den organiserade verksamhetens mål och medel. Ska den med all kraft inriktas på att förbereda dem som får stanna för den fortsatta introduktionen i någon kommun eller ska den organiserade verksamheten först och främst inrikta sig på att göra väntetiden meningsfull? Och hur ska den påbjudna balansgången mellan förberedelser för ett fortsatt liv i Sverige och ett återvändande hanteras?

Osäkerheten speglas också i de intervjuer Riksrevisionsverket gjort med handläggare inom Migrationsverket som arbetar med den organiserade verksamheten. Handläggarna är exempelvis inte alltid på det klara med vad kraven på individualisering av verksamheten innebär eller vad syftet med verksamheten har för den som fått avvisningsbeslut och om de då verkligen ska delta i den. Vidare är man inte klar över om det är önskvärt att de asylsökande ska ha någon arbetslivskontakt eller till och med arbeta på den öppna arbetsmarknaden. Det är också svårt att veta hur hårt man ska driva kravet på att deras deltagande i verksamheten när man samtidigt ska betona frivillighet och det egna ansvar.

Central överenskommelse ytterligare ett steg i utvecklingen

År 2001 träffades en överenskommelse mellan Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet om att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare. I de delar som berör asyltiden skymtar en ambition att ytterligare förstärka de integrationsinriktade åtgärderna under asyltiden men det dubbla syftet – förberedelse för att integreras i Sverige eller återvända till hemlandet – finns fortfarande kvar. Dock är de inblandade myndigheterna

överens om att försöka förstärka de rent arbetsmarknadsinriktade åtgärderna. Bland annat förordas att de asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet ska kartläggas redan under asyltiden. Dessutom ska arbetsförmedlingen vid behov medverka och erbjuda rådgivning åt dem med arbetslivserfarenhet.

Under de knappt åtta månader överenskommelsen gällt när granskningen görs, har emellertid "förvånansvärt lite" hänt på lokal nivå för att fylla överenskommelsen med ett konkret innehåll, konstaterar Riksrevisionsverket. Medel för insatser med anledning av överenskommelsen har inte avsatts och några resultat av den samverkan, som överenskommelsen talar om kan verket ännu inte urskilja.

Bara hälften av de asylsökande deltar

Deltagandet i organiserad verksamhet har aldrig nått de åtta timmar per dag för alla som var ambitionen när den infördes. Riksrevisionsverkets granskning visar att ca hälften av de asylsökande mellan 16 och 65 år deltog i organiserad verksamhet vid en given tidpunkt och i genomsnitt fyra timmar per dag. Enligt Migrationsverkets redovisning fanns det år 2001 i genomsnitt 16 962 asylsökande mellan 16 och 65 år i mottagningssystemet. Av dessa bedömdes drygt 70 procent kunna delta i organiserad verksamhet och drygt 70 procent av dessa deltog 21 timmar per vecka. År 2002 deltog 80 procent i organiserade verksamhet och drygt 70 procent deltog 27–28 timmar per vecka.

I Riksrevisionsverkets undersökning bestod innehållet i den organiserade verksamheten för hälften av deltagarna av att de läste svenska och för övrigt varierade innehållet. Mycket få, eller fyra procent, hade sin organiserade verksamhet i form av en praktikplats. Mellan tre och fyra procent av de asylsökande vägrade delta i organiserad verksamhet eller var frånvarande utan giltiga skäl. Slutligen var det ca 250 personer, ca 1,5 procent, som arbetade på den öppna arbetsmarknaden.

När det gäller arbetsmarknadsinriktade insatser konstaterar Riksrevisionsverket att Migrationsverkets handläggare i allmänhet inte arbetar aktivt för att de asylsökande ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Insatser för de asylsökande från arbetsförmedlingarnas sida är sällsynta och mellan 70 och 80 procent av de sökande har inte haft någon praktik inom ramen för den organiserade verksamheten. Validering av yrkesutbildning eller erfarenhet genom arbetsförmedlingens försorg sker för närvarande inte.

Många orsaker bakom det låga deltagandet

Bakom det låga deltagandet i organiserad verksamhet finns flera orsaker. Riksrevisionsverket har bl.a. pekat på oklara mål och ambitionsnivåer och därmed svårigheter att följa upp och utvärdera insatserna. Bristande resurser och tid, dålig samverkan med andra myndigheter och kvalitativa brister i den organiserade verksamheten ligger också bakom det låga deltagandet.

Andra komplikationer är den stora variationen av nationaliteter, åldrar, bakgrunder, hälsotillstånd, modersmål, bostadsförhållanden och personliga önskemål och ambitioner, som måste hanteras inom mottagningssystemet. Om handläggarna inom den organiserade verksamheten tillsammans med de asylsökande ska kunna utforma individuella och konstruktiva planer för den organiserade verksamheten, som också upplevs som meningsfulla och nyttiga för de sökande, krävs att det finns ett rikt och varierat utbud av aktiviteter att välja och vraka bland. Att utforma och upphandla ett sådant rikt utbud, som dessutom måste kunna variera över tid, kräver både tid och pengar. Att knyta och upprätthålla kontakter med lokala arbetsplatser för att hitta och förmedla lämpliga praktikplatser kräver goda yrkesrådgivningskunskaper, branschkunskaper och ännu mera tid. Att på ett insiktsfullt och nyanserat sätt motivera asylsökande, som tvekar att satsa helhjärtat innan uppehållstillståndet är klart, som mår dåligt eller som aldrig tänkt sig att arbeta utanför hemmet och heller inte ser nödvändigheten i att lära sig svenska, kräver stor psykologisk skicklighet, tålamod och ännu en gång tid. Att motivera och förklara varför graviditet inte är en giltig grund för att befrias från deltagande i organiserad verksamhet och varför dagersättningen satts ned på grund av ogiltig frånvaro kräver pedagogiska utförsgåvor av stora mått. Några ekonomiska fördelar har en asylsökande inte av att öka sitt deltagande i den organiserade verksamheten. De fördelar en asylsökande måste kunna se är att han kan lära sig svenska och att han genom deltagande i organiserad verksamhet sannolikt kan förbättra sina framtida chanser att få arbete och tjäna pengar.

Till detta kommer sedan rent praktiska problem som måste hanteras; att tolkar måste beställas och vara närvarande och att både de asylsökande som bor i eget boende och de som bor på anläggningarna allt oftare finns spridda på många orter. Även de logistiska uppgifterna med att boka mötestider, lokaler, tolkar och ta hänsyn till resorna kräver sin tid. Riksrevisionsverket har uppskattat att varje handläggare som sysslar med organiserad verksamhet ansvarar för

mellan 120 och 176 asylsökande mellan 16 och 65 år. Om de oavbrutet under hela arbetstiden enbart ägnar sig åt att samtala med "sina" asylsökande skulle de rent teoretiskt kunna ägna ca en timme per månad och asylsökande åt sådana samtal och då har de inte avsatt någon tid för arbetsplatsgemensamma frågor än mindre deltagit i någon komplex extern upphandling eller försökt hitta en skräddarsydd praktikplats åt en irakisk snickare eller en iransk ingenjör specialiserad på att konstruera anläggningar för juicetillverkning.

Att hälften av de asylsökande deltar fyra timmar per dag i organiserad verksamhet kanske trots allt är en bra siffra, säger Riksrevisionsverket i sin granskningsrapport när de efterlyser klagoranden från statsmakterna avseende både målen för och omfattningen av den organiserade verksamheten.

7.3.3 Hur påverkas integrationen av boendet under asyltiden

Tanken på att boendet under asyltiden kan ha betydelse för den framtida integrationen spelade en stor roll redan i Agfa-utredningen. Det var ambitionen att ge de asylsökande ett " normalt " boende som motiverade övergången till ett lokalt omhändertagande av asylsökande direkt i kommunerna istället för omhändertagande på institution. Att statsmakterna bara tre år senare retirerade med de asylsökande tillbaka till förläggningarna grundades knappast på att man omvärderat institutionernas inflytande på integrationen utan på kommunernas problem med att hantera blandningen av väntande och avvisade asylsökande. Ambitionen blev istället att försöka utforma institutionerna, förläggningarna, så att ett normalt boende i vanliga lägenheter blev möjligt.

Även utredningen om mottagande av flyktingar och asylsökande misstrodde institutionernas möjligheter att bidra till en god framtida integration, t.o.m. när de var utformade som vanligt lägenhetsboende. Istället förordades stöd för det egna boendet hos släkt och vänner av flera skäl, bl.a. att de asylsökandes fria val av boende borde accepteras och att det egna boendet var mindre passiviserande än förläggningensboendet. Stora koncentrationer av nyinflyttade på förläggningar kunde skapa normlöshet och vara ett irritationsmoment för kringboende, menade man. Det egna boendet kunde också motverka främlingsfientlighet eftersom flera kontakter mellan asylsökande och svenskar uppstod och det kunde också vara lättare för den asylsökande att hitta arbete på den öppna arbetsmarknaden. Ytterligare en fördel var om den asylsökande var

inneboende hos släktingar eller vänner eftersom dessa då på ett effektivt och pedagogiskt sätt kunde lära ut samhällets skrivna och oskrivna regler.

De farhågor som framfördes om trångboddhet, konflikter mellan värdfamilj och inneboende och risk för accelererande boendesegregation bedömde utredningen som hanterbara. Trångboddhet är en så subjektiv känsla att den helt och hållet bör överlåtas till den enskilde asylsökanden och hans värdar. Skulle konflikter uppstå fanns alltid möjligheten för de asylsökande att flytta tillbaka till förläggningsboende. Skulle boendet innebära att barn och ungdomar far illa eller att kringboende blir störda borde sådana problem behandlas på samma sätt som när det händer med svenska familjer. Slutligen avfärdades oron för ökad boendesegregation med hänvisning till att flyktingarna med den flyktingmottagning som hade praktiserats hade spritts till mer än 280 kommuner. Eftersom dessutom bara tio procent av de asylsökande uppskattades komma att bo i eget boende så kunde de inte rimligen påverka boendesegregationen nämnvärt, menade utredaren. Regeringens proposition följde utredningens förslag.

Farhågor besannas och förhoppningar infrias

Både förhoppningar och farhågor i anslutning till förändringarna 1994, när den nya lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes, besannades snart. Ambitionen att få så många asylsökande som möjligt att ordna boendet på egen hand uppnåddes med råge när uppåt 60 procent av de asylsökande snart valde eget boende och därmed minskade förläggningskostnaderna med ca 200 miljoner kronor. Samtidigt besannades också farhågorna för att det egna boendet skulle bidra till en ökad boendesegregation när majoriteten av de asylsökande i eget boende valde att bosätta sig i storstadsområden och företrädesvis i de redan invandrartäta bostadsområden.

När den invandrapolitiska kommittén som tillsattes på nittio-talet (dir. 1994:130) 1996 utvärderade mottagandet av asylsökande fann de att de negativa effekterna av det egna boendet översteg de positiva. Bland annat hade möjligheten att sprida de nyinvandrade till många kommuner närmast omintetgjorts eftersom de som valt eget boende under asyltiden automatiskt stannade kvar och bosatte sig i samma kommuner om och när de fick uppehållstillstånd.

Lagen om mottagande av asylsökande hade lett till ökad inflyttning till storstäderna, konstaterade utredningen och de befarade att

det skulle leda till ökad arbetslöshet och socialbidragsberoende bland de nyinvandrade. Eftersom de oftast bodde i invandrantäta bostadsområden skulle också deras möjligheter att knyta kontakter med svenskar och det svenska samhället försvåras avsevärt. Mot den bakgrunden föreslog utredningen en återgång till de regler som gällt före lagens tillkomst.

Något återtåg till förläggningarna blev det emellertid inte tal om i regeringens proposition om Sverige, framtiden och mångfalden. Individens rätt att själv välja sitt boende redan under asyltiden tillmättes så stort värde att regeringen inte ansåg det motiverat att inskränka de asylsökandes rätt till eget boende. Däremot skulle olika informationsinsatser inför bosättningen inriktas på att undvika bosättning i invandrantäta kommuner och bostadsområden. Sådan information borde även ges till asylsökande i eget boende, menade regeringen och senare riksdagen.

Färre väljer eget boende

Sedan 1999 har andelen i eget boende minskat i omfattning och vid halvårsskiftet 2003 var det ungefär hälften som valt att ordna sitt boende utanför Migrationsverkets mottagningssystem, s.k. ebo.

År	1999	2000	2001	2002	2003
Andel ebo	58%	56%	49%	47%	Ca 50%

Bakom de fallande andelarna i eget boende ligger flera faktorer. Bland annat har det egna boendets funktion som "gräddfil" till attraktiva kommuner försvagats, situationen på bostadsmarknaden har förändrats och det råder brist på bostäder i många kommuner. Fler föredrar anläggningsboende då de goda erfarenheterna av eget boende minskat samtidigt som anläggningsboendet "normaliserats" och man bor i lägenheter i normala bostadsområden. Ytterligare en faktor är att sammansättningen av de asylsökande har förändrats – nya grupper har kommit som i stor utsträckning saknar släkt- och vänanknytning till Sverige.

Eget boende som ”gräddfil” till attraktiva kommuner

Ett skäl för asylsökande att välja eget boende under asyltiden var att det snabbt framstod som det säkraste sättet att senare bli kommunmottagen där man själv ville. ”Gräddfilen” uppstod genom att de asylsökande, som bott i eget boende under väntetiden, helt enkelt stannade kvar i ebo-kommunen sedan de fått tillstånd. I enlighet med lagen om mottagande av asylsökande m.fl. folkbokfördes de, en månad efter att de fått uppehållstillstånd, närmast automatiskt i den kommun där de varit bosatta.

Avtalen om flyktingmottagande miste, bl.a. därigenom, snabbt sin betydelse eftersom det bara var en mindre del av dem som fick uppehållstillstånd som kommunplacerades. Det ledde både till att attraktiva kommuner fick ta emot många fler än de avtalat om medan andra kommuner inte fick det antal nyinflyttade som de räknat med. Båda kategorierna av kommuner var missnöjda och attraktiva kommuner har i några fall i protest sagt upp sina avtal med Integrationsverket eller vägrat att teckna nya.

Invandrarverket, och efter 1998 Integrationsverket, valde ibland att teckna s.k. nollavtal med vissa kommuner. Det innebar att kommunen beviljades den grundersättning på tre schablonbelopp, som alla kommuner med avtal om flyktingmottagande får. Därmed kunde kommunen hålla en viss beredskap för flyktingmottagande men Integrationsverket kunde inte garantera att de kunde placera ett bestämt antal flyktingar i kommunen. För attraktiva kommuner slöts å andra sidan avtal som innebar att kommunen fick grunderättningen men något antal, som kommunen förband sig att ta emot, fastställdes aldrig. Dessa kommuner förband sig heller inte att aktivt ta emot vare sig kvotflyktingar eller flyktingar från förläggningarna. Däremot räknades alla i eget boende och anhöriga till flyktingar – dvs. alla som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) – som kommunmottagna och de genererade också schablonbidrag för flyktingmottagande. Både för de kommuner som fick för få och för dem som fick för många nyinvandrade blev det svårare att planera och genomföra en bra introduktion.

För de asylsökande, som bott inom mottagningssystemet under väntetiden, minskade också valmöjligheterna. I de attraktiva kommunerna var det så att säga redan ”fullt” och Integrationsverkets bosättare kunde enbart erbjuda bosättning i andra mindre efterfrågade kommuner.

Det egna boendet som väg in i attraktiva kommuner etablerades under den tid under slutet av 90-talet då bostadsbristen ännu inte

hade blivit så kännbar. I takt med att allt fler kommuner – och i synnerhet storstäderna – fått bostadsbrist har det egna boende förlorat sin funktion, som vägröjare till attraktiva kommuner. Idag kan ofta inte de som bott i eget boende exempelvis i Stockholm erbjudas någon egen lägenhet när de fått uppehållstillstånd. De blir hänvisade till att antingen bo kvar hos de vänner eller släktingar där de tillbringat asyltiden, försöka hitta andra möjligheter på egen hand eller acceptera att flytta till någon annan kommun. Att få en egen bostad i storstaden har för många blivit en ouppnåelig dröm och kännedomen om dessa svårigheter har så småningom också spritts till nya asylsökande och påverkat deras benägenhet att välja anläggningsboende framför ebo.

Möjligen har även utvecklingen av det spridda boendet inom mottagningssystemet påverkat benägenheten att välja anläggningsboende. För många med tidigare erfarenheter av eller föreställningar om flyktingförläggningar är det högst förståeligt om de till varje pris söker efter andra boendalternativ. (Framför allt om ordet ”flyktingförläggning” vid tolkningen översätts till ”camp”.) Inställningen kan ändras när de får klart för sig att även anläggningsboende för det mesta handlar om att bo i en normal lägenhet.

Dåliga erfarenheter av eget boende

Redan de första utvärderingarna av det egna boendet, ett år efter införandet, visade att ca hälften av de asylsökande valt eget boende och det var särskilt vanligt i storstadsområdena. De berörda kommunerna började också tidigt rapportera problem med det egna boendet. Det rörde sig om både trångboddhet, störningar för grannar och husägare som klagade över onormalt slitage och fuktskador, när bad- och duschrum användes av så många att de aldrig hann torka upp. Till detta kom problem som uppstod i värdfamiljerna och bland de asylsökande. Påfrestningarna blev ibland så stora att det ledde till bråk och oenighet, som slutade med att de asylsökande blev tvingade att söka sig ett annat boende. Ibland kunde de ordna det via andra vänner och släktingar och resultatet blev ett flyttade mellan olika adresser. Inte minst för barnen i dessa familjer blev det problematiskt när de exempelvis tvingades byta skola och också i övrigt hade svårt att få tillräcklig ro för sitt skolarbete.

Även för de värdfamiljer, som generöst hade öppnat sitt hem för asylsökande släktingar eller vänner, påpekades det att det egna

boendet skapade problem. För många uppfattades det närmast som en självklar plikt gentemot släkten att man lät dem bo hos sig under väntetiden. Att säga nej framstod som omöjligt. Vårdfamiljerna kunde sannolikt inte bedöma hur lång denna tid skulle bli och inte heller vilka påfrestningar sammanboendet med de asylsökande släktingarna skulle innebära för den egna familjen och inte minst deras barn. Kommunala flyktingmottagare (Gemensam skrivelse och PM till regeringen 98-05-12 från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje) beskrev hur vårdfamiljens påbörjade introduktion och långsiktiga integration också stördes när gamla trauman väcktes liv av de asylsökande inneboendenas oro och väntan på asylbeslutet. Det har också förekommit att störningar och onormalt slitage lett till att vårdfamiljen blivit uppsagd och förlorat sin hyresrätt.

I många fall kunde vårdfamiljerna inte ens glädja sig åt den bostadsersättning, som de asylsökande fick och som var avsedd att vara ett bidrag till boendekostnaderna. I de fall då vårdfamiljen var beroende av försörjningsstöd drogs motsvarande summa av på försörjningsstödet och slutresultatet blev plus minus noll för vårdfamiljen. För att undgå denna effekt försökte en del asylsökande att uppge annan adress än den där de verkligen bodde och det utvecklades också ett visst "geschäft" med "ebo-adresser". Mindre nogräknade personer erbjöd – med största sannolikhet mot ersättning – de asylsökande ebo-adresser och dessa personer hade självklart inget intresse av att ge korrekt information om det egna boendets för- och nackdelar. Sommaren 2002 rapporterades också från Stockholm hur lokaler som hyrts för helt andra ändamål använts som bostad för asylsökande.

7.3.4 Ersättningen till kommunerna otillräcklig

Utredningen har besökt ett 20-tal kommuner och beskrivningarna av problemen med det egna boendet är legio, i synnerhet i storstäder och andra attraktiva kommuner, men det finns också kommuner som inte rapporterar några väsentliga störningar av det egna boendet. Det har inte varit möjligt att belägga den faktiska omfattningen av problemen med eget boende. De kommunala flyktingmottagarna kommer främst i kontakt med de asylsökande som drabbas av problem medan hälsan som vanligt tiger still. De asylsökande och de vårdfamiljer som kan upprätthålla goda relationer

har ju ingen anledning att ta kontakt med vare sig kommunens socialförvaltning eller flyktingmottagning.

Kommunernas ansvar för de asylsökande i eget boende är begränsat men omfattar exempelvis barnens skolgång och ansvaret för att ingripa och göra sociala utredningar om man misstänker att barn far illa. Detta är ett ansvar som också kommuner där det finns förläggningar har för de anläggningsboende. Kommunerna ersätts med schabloniserade belopp för skolgången och Migrationsverket har även möjlighet att ersätta kommunerna för extraordinära kostnader som kan uppkomma som en följd av att man har asylsökande boende i kommunen. I samband med att Migrationsverket velat etablera anläggningsboende har många kommuner hävdatt att de ersättningar de får för att ordna skolgång för barnen och göra sociala utredningar inte täcker de faktiska kostnaderna. Även kommuner med många asylsökande i eget boende menar att ersättningarna inte täcker de kostnader de har för asylsökande och att staten genom det egna boendet har övervältrat en del av det statliga ekonomiska ansvaret för asylsökande på kommunerna.

Ett stort kommunalt bekymmer med det egna boendet handlar också om de krav på bostäder som uppstår i de fall de asylsökande beviljas uppehållstillstånd, snarare än problem under väntetiden. Problemen med att hitta bostäder hänger ibland också ihop med den anknytningsinvandring, som följer en tid efter att en nyinvandrad har bosatt sig i kommunen. Den ensamme mannen med ett inneboendekontrakt får efter en tid hit sin hustru och sina barn och familjesituationen kräver plötsligt en helt annan bostadslösning.

En del av de problem, som påtalats av kommunerna, var förutsedda redan i den utredning som föregick införandet av det egna boendet. Det gäller trångboddheten, grannar som blev störda och att barn skulle kunna fara illa. I samtliga fall utgick utredningen ifrån att problemen skulle hanteras på samma sätt som när motsvarande problem uppstår i svenska familjer. Blir det bråk tillkallas polis, störda grannar vänder sig till värden som vidtar de åtgärder som hyreslagstiftningen föreskriver och far barn illa har alla som uppmärksammar det skyldighet att slå larm till de sociala myndigheterna. Det finns emellertid en del som tyder på att de berörda myndigheterna och värdena tvekar att ingripa och vidta "normala" åtgärder när problemen berör asylsökande. Kommunala flyktingmottagare, som utredningen har träffat, menar att både de och socialförvaltningen drar sig för att sätta igång omfattande utredningar, som exempelvis kan leda till att barn omhändertas. Huruvida detta beror på att man räknar med att boendet kommer att bli

kortvarigt eller osäkerhet och tveksamhet inför kulturella olikheter är oklart.

7.3.5 Eget boende – kortvarig plåga eller långsiktigt integrationshinder

Oron för vad det egna boendet ställer till för de asylsökande har rört både kort- och långsiktiga effekter. Den kortsiktiga skada, som kommunala flyktingmottagare, rapporterat har främst gällt trångboddhet och konflikter inom och mellan värdfamiljer och inneboende. Det har sedan i vissa fall lett till många flyttningar, skolbyten för barnen och i värsta fall att barn har farit illa. Detta kan ha lett till att introduktionen försvårats och förlängts, i första hand för de nykomna men ibland även för värdfamiljerna.

Den långsiktiga skada, som kommunernas företrädare befarat, hänger ihop med att det egna boendet i så stor omfattning lett till att de nykomna sedan de fått uppehållstillstånd bosatt sig i sin "ebo-kommun". Där har de hamnat i de mest invandrartäta områdena och detta framhålls av vissa kommuner som negativt för de nykomnas möjligheter att integreras i det svenska samhället.

I en skrivelse till regeringen i juni 2002, som överlämnats till utredningen, menar Södertälje kommun att ebo-systemets nuvarande utformning innebär att kommunen står helt maktlös och inte har några möjligheter att påverka hur många flyktingar som slår sig ner i kommunen. Majoriteten av de flyktingar som mottagits i kommunen har kommit som asylsökande. De bor inneboende och tvingas, på grund av bristen på lägenheter, att fortsätta att göra det även när de fått uppehållstillstånd. Den nuvarande invandrings-situationen motverkar, enligt kommunen, helt det arbete som bedrivs och förhindrar den integrationsprocess som varit på gång. Kommunen kräver tillfälliga begränsningar i flyktingmottagandet eller mottagningsstopp för flyktingar och säger samtidigt upp sitt avtal om flyktingmottagande med Integrationsverket.

De sju kommuner som 1998 överlämnade promemorian *Delaktighet och rättvisa, en PM om vissa flyktingpolitiska frågor och integrationsarbetet ur ett kommunalt perspektiv*, till regeringen påpekar emellertid att det råder delade meningar segregationens konsekvenser. "Meningarna ... är olika och spänner från att boendesegregationen är förkastlig ... till att boendesegregation är överspelad eller att segregationen kan ha direkta fördelar om samhället i

övrigt tar väl vara på den förmåga de boende har att skapa egna institutioner och företag”.

Det är svårt att hitta några uppföljningar som belyser hur asylsökande i eget boende i svenskglea bostadsområden påverkas av just bostadsområdet. Det man allmänt kan säga om dem som bor i eget boende är att de ibland kan ha större svårigheter att delta i den organiserade verksamheten än de som bor mera koncentrerat i anläggningsboende. Det större avståndet till mottagningshandläggarna kan också tänkas innebära att de har färre kontakter med dem och därigenom får mindre möjligheter att ingående diskutera exempelvis en eventuell framtida bosättning. Å andra sidan har de den självvalda fördelen av närhet till släkt och vänner och att ingå i ett hushåll där de kan delta i de normala sysslorna. Någon statistik som belyser förhållandet finns emellertid inte tillgänglig och inte heller några andra systematiskt insamlade uppgifter som visar att de inneboende i svenskglea bostadsområden mår sämre eller har sämre villkor i övrigt än de som bor inneboende i andra typer av bostadsområden.

7.3.6 Asylsökande föredrar eget boende – trots påfrestningar

Det har inte varit möjligt för utredningen att kvantifiera hur stora andelar av dem som bor i eget boende som far illa av det eller orsakar kringboende eller kommunen stora problem. Flera kommuner har gett exempel på problem bland dem som bor i eget boende men några systematiska redovisningar har inte stått att finna.

Statens invandrarverks region Stockholm gjorde 1999 en intervjuundersökning med ett urval av asylsökande barnfamiljer, som då bodde i eget boende inom Stockholmsregionen. 57 familjer intervjuades om erfarenheterna av eget boende och den övervägande delen tyckte då att eget boende var ett bättre alternativ än förläggingsboende. De 57 familjerna utgjorde då 70 procent av ett urval på 119 barnfamiljer. Totalt fanns vid tidpunkten för urvalet (oktober 1998) 339 barnfamiljer, som bodde i eget boende i region Stockholm. De 70 procent som intervjuades var de 59 familjer, som svarat positivt på ett brev med förfrågan om att medverka vid en intervju. Intervjuerna genomfördes för det mesta i de asylsökandes hem och av personal inom region Stockholm med hjälp av tolk.

Det främsta skälet till att familjerna valt eget boende var att de hade släktingar i Sverige som erbjöd dem bostad. 32 av familjerna hade först bott kortare eller längre tid på Carlslund – den för-

läggning som under åren tagit emot flest asylsökande, bl.a. på grund av sin närhet till Arlanda flygplats. Eftersom Carlslund fungerat som en sluss ut till andra förläggningar har den inte varit utrustad för självhushåll. Sex av dessa familjer hade även en tid bott på ytterligare en av Invandrarverkets förläggningar innan de flyttade hem till släkten. Nitton familjer uppgav problem och vantrivsel på Carlslund som skäl för att de flyttat. Det gällde exempelvis mat-hållningen – det var svårt att passa mattiderna och barnen tyckte inte om maten och åt därför dåligt – men också svårigheter att bo tillsammans med människor från så många olika länder och med olika kulturell bakgrund. Känslan av utsatthet var stor.

Tolv familjer underströk i intervjuerna sin önskan att ha eget hushåll och få klara sig själva. Livet på förläggningen kändes kvävande och begränsande och de såg det egna boendet hos släkten som en befrielse och en chans att leva ett normalt liv. Några tyckte också att det kändes tryggare att komma bort från Invandrarverkets vakande och kontrollerande öga. Slutligen uppgav sju familjer hälsoskäl som grund för att välja eget boende. De trodde att de skulle få bättre vård utanför förläggningen och de räknade också med att släktingarna i Sverige skulle kunna hjälpa till med kontakterna med sjukvården.

Av de 34 familjer som hade erfarenhet av både eget och förläggningsboende var det 29 som tveklöst föredrog det egna boendet. Ytterligare tre såg stora fördelar med förläggningsboendet men föredrog ändå att bo tillsammans med släkten och bara en familj tyckte förläggningsboendet hade varit bättre än livet i eget boende. Trots att familjerna också berättar om påfrestningar och svårigheter i det egna boendet så väger känslan av att klara sig själv och vara nära sina anhöriga upp problemen. De som har positiva minnen från förläggningsboendet är de som bott i egen lägenhet. Hade bara förläggningen legat i Stockholm hade de hellre bott kvar där än i ett trångt eget boende. Att få vara nära släktingar, bekanta och andra landsmän liksom att ha tillgång till det utbud storstaden erbjuder, sågs som mycket viktigt.

26 av de 57 intervjuade familjerna tog inte upp bostadsfrågan som ett problem. Så gott som samtliga av dessa hade också bott på samma ställe under hela ebo-tiden medan det annars var ganska vanligt att familjerna flyttat från ett eget boende till ett annat. 31 av familjerna hade erfarenhet av två eller fler flyttningar.

Det egna valet – en kvalitetsmätare?

Det faktum att så många asylsökande väljer eget boende – när de har möjligheten – kan tolkas som att det också upplevs som kvalitativt bättre än förläggingsboende av dem som berörs. Att befinna sig bland vänner och landsmän, kunna rå sig själv och leva i en normal omgivning är självklara kvaliteter som är svåra att erbjuda inom ramen för ett statligt mottagningssystem. I de fall då det egna boendet fungerar utan oöverstigliga problem med trångboddhet och konflikter är det också svårt att se att det skulle vara ett avgörande integrationshinder. Migrationshistorien erbjuder mängder av exempel från hela världen på att immigranter startat sin tillvaro i sitt nya land på just det sättet.

En annan fördel med det egna boendet är självklart också de lägre kostnaderna. Även om de första årens stora kostnadsskillnader mellan eget boende och anläggningsboende minskat så erbjuder fortfarande det egna boendet ett billigare alternativ. Medan dygnskostnaden per person år 2002 var 220 kronor i anläggningsboende kostade det egna boendet, enligt Migrationsverkets årsredovisning, 154 kronor per inskriven.

7.3.7 Alla har rätt att ha inneboende

Med gällande lagstiftning har både hyresrätts- och bostadsrättsinnehavare rätt att ha personer inneboende hos sig och det gäller självklart också dem som bor i eget hus. Något krav på hyresvärdens eller bostadsrättsföreningens godkännande finns inte så länge lägenhets- eller bostadsrättsinnehavaren själv bor kvar i lägenheten. Alla har också rätt att bo som inneboende med eller utan inneboendekontrakt. Något besittningsskydd följer emellertid inte med ett inneboendekontrakt. Det kan sägas upp och någon prövning av en sådan uppsägning görs inte av hyresnämnderna. Att bo i eget boende innebär därmed alltid ett visst mått av osäkerhet.

Det som i övrigt begränsar inneboendet är de lagregler som gäller störningar och skador, dvs., det är inte tillåtet att ha inneboende på ett sådant sätt att kringboende blir störda eller att det blir skador eller onormalt slitage på lägenheten. I sådana fall kan det vara en grund för uppsägning av den hyresgäst som har kontrakt på lägenheten.

Att knyta krav på hyresvärdens godkännande av inneboendet till bostads- eller dagersättningen innebär en särbehandling av asylsökande i förhållande till alla andra boende i landet. Samma sak

gäller förslaget om att göra Migrationsverket upplysningsskyldigt om eventuella asylsökande i eget boende i förhållande till hyresvärden. Förutom sekretessproblemen innebär det en särbehandling eftersom ingen upplyser hyresvärdarna om andra svenska eller utländska inneboende. Ingen hyresvärd har heller något att vinna på att acceptera inneboende; hur många personer som bor i en lägenhet kan aldrig påverka hyressättningen. Hyresvärlden får heller inga fler eller andra instrument för att avhysa inneboende eller kontraktsinnehavare genom att han får kännedom om att asylsökande bor i någon av de lägenheter han hyr ut. En sådan upplysning har ingen rättslig verkan.

Andra förslag som framförts till utredningen har gällt att knyta krav på viss standard och visst utrymme i det egna boendet till bostads- eller dagarsättningen. Det kräver att rimliga normer för vad som ska godkännas kan ställas upp och att det är möjligt att bygga upp en effektiv och ekonomiskt försvarbar administration och kontroll för att hantera ansökningarna och göra bedömningarna och kontrollerna.

Slutligen har även förslag om skriftligt godkännande från värdfamiljen framförts som ett krav för att ge bostads- eller dagarsättning. Ett sådant godkännande skulle kunna ge möjlighet för Migrationsverket att informera kontraktsinnehavarna om de lagregler, som gäller när man tar emot inneboende och vilket ansvar, som kontraktsinnehavaren har liksom vilken risk han löper om det uppstår störningar, skador eller onormalt slitage. Någon annan rättslig verkan har emellertid inte heller ett sådant godkännande eller inneboendeavtal. Det ökar inte i grunden den inneboende asylsökandens säkerhet eller rätt.

Utredningen har slutligen haft överläggningar med den kommitté som utreder genomförandet av EU:s rådsdirektiv om mottagandevillkor för asylsökande (dir. 2002:104) angående möjligheten att inskränka rätten till eget boende för asylsökande. Rådets direktiv medger att medlemsstaterna beslutar om var asylsökande ska bosätta sig och därvid ta hänsyn till allmänt intresse, allmän ordning eller behovet av skyndsamt prövning och effektiv uppföljning av asylansökan. Medlemsstaterna får vidare ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats. Sådana beslut ska vara grundade på nationell lag och fattas på individuell grund. Utredningen har varit tveksam till om intresset för att undvika trångboddhet och andra problem med det egna boendet, kunnat rymmas under begreppet "allmänt intresse". Att det egna boendet

skulle störa allmän ordning eller fördröja asylprövningen har utredningen inga belägg för. Mottagandevillkorsutredningens preliminära bedömning är emellertid att det skulle vara förenligt med EU-direktivet om miniminormer för asylsökande att kräva att de asylsökande bor på Migrationsverkets mottagningsenheter. Det bör även vara möjligt att göra dagersättningen beroende av att de asylsökande bor på anläggningarna.

För att helt förbjuda asylsökande, att bo i eget boende krävs ändringar i lagen om mottagande av asylsökande och det krävs också för att förändra bostadsersättningen som utgår till personer i eget boendet eller – som före 1994 – knyta dagersättningen till krav på anläggningsboende. Även före införandet av det egna boendet var det dock fritt fram för ekonomiskt oberoende asylsökande att bo inneboende hos släkt och vänner eller hyra egen lägenhet. Ett problem under den perioden var också att det förekom att asylsökande, som visserligen hade bostad på en förläggning och infann sig för att kvittera ut sitt asylbidrag (vilket då betalades ut kontant på förläggningen), ändå under längre eller kortare tider bodde hos släktingar. Förläggningarna har alltid varit öppna och de asylsökande har är fria att röra sig ute i samhället som de vill.

8 Bosättningen

Med ”bosättningen” syftar vi på den förhållandevis korta tidsperioden från det att en asylsökande beviljats uppehållstillstånd och tills han eller hon flyttat till en kommun som också blir ansvarig för introduktionen. Hur lång den perioden blir beror bland annat på om personen ifråga ordnat sitt eget boende eller bott på anläggning under asyltiden.

För personer i eget boende gäller att de inom fyra veckor efter att de har beviljats uppehållstillstånd ska folkbokföras/anmälas som inflyttade i den kommun där de valt att bosätta sig. Detta är oftast samma kommun, som de vistats i under asyltiden. Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), har en person i eget boende rätt till dagersättning under en månad från den dag uppehållstillståndet beviljades.

För personer som bor på Migrationsverkets anläggningar gäller att deras behov av bostad – om de inte själva vill eller kan ordna sitt boende – ska anmälas till Integrationsverket inom två veckor. Integrationsverket ska inom två veckor erbjuda personen bostad i någon av de kommuner, som har överenskommelse med Integrationsverket om flyktingmottagande. Inflyttningen ska kunna ske inom ytterligare fyra veckor. Tiden mellan uppehållstillstånd och inflyttning ska inte överstiga åtta veckor. Migrationsverket lämnar dagersättning enligt LMA tills personen eller familjen faktiskt flyttat och därmed skrivits ut från mottagningssystem.

8.1 Var ska de som fått uppehållstillstånd bo?

Fram till början av 80-talet då Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade för flyktingmottagandet, besvarades frågan om var flyktingarna borde bo, rätt och slätt med: där de har fått arbete eller utbildningsplats. Mottagandet var, som tidigare beskrivits, uppbyggt för

att passa organiserat överförda kvotflyktingar. Dessa stannade på förläggningarna tills fick en anställning eller utbildningsplats.

De spontant inresta asylsökande, som beviljades uppehållstillstånd, stannade oftast i de kommuner där de bott under asyltiden. Ansvaret för deras inkvartering övertogs av länsarbetsnämnden, som bara undantagsvis flyttade dem till förläggning. Det normala var istället att länsarbetsnämnden arrangerade enskild inkvartering i den kommun där de bott under asyltiden.

Ansvaret för att hitta bostäder, både åt flyktingar på förläggningar och i enskild inkvartering, låg på arbetsförmedlarna, som var knutna direkt till förläggningarna eller länsarbetsnämnderna. Länsarbetsnämnderna i Stockholm och Uppsala, som tog emot flertalet av de enskilt inkvarterade (1981 var drygt 700 av sammanlagt 828 enskilt inkvarterade i hela landet), hade särskilt inrättade enheter för omhändertagandet. I Stockholm fanns 25 tjänster fördelade på åtta arbetsförmedlare och lika många assistenter, två kuratorer samt sjuksköterska, psykolog, familjepedagog och kanslipersonal. I Uppsala arbetade sju personer, varav tre arbetsförmedlare, med de enskilt inkvarterade. Det tog då mindre än ett halvår för de enskilt inkvarterade att få arbete eller utbildningsplats och börja sitt liv i kommunen som en vanlig medborgare.

Eftersom de spontant inresta asylsökande i första hand sökte sig till Stockholm. Uppsala, Malmö och Göteborg var det också där de senare kom att få sin permanenta bosättning med de rutiner och regler som tillämpades under AMS-tiden. Men även utflyttningen från förläggningarna skedde i stor utsträckning till storstäderna eftersom det var där både arbets- och utbildningsmöjligheterna fanns.

8.1.1 Jämnare fördelning av flyktingar eftersträvas

Den skeva fördelningen av flyktingar mellan landets kommuner var ett av skälen till att flyktingmottagandet utreddes i början av 80-talet, men med nyordningen 1985 var det tänkt att Invandrarverket skulle ha avtal om mottagning med ett 60-tal särskilt lämpliga och väl förberedda kommuner men med den ökande asylinvandringen, som började i mitten av 80-talet, ökades snabbt antalet mottagningskommuner. År 1987 uppmanade Invandrarverket samtliga Sveriges kommuner att bistå i flyktingmottagandet med inriktningen att samtliga kommuner borde ha ett årligt flyktingmottagande som motsvarade 2,9 promille av befolkningen. Detta ini-

tiativ, framtvingat i en besvärlig situation, kom att få beteckningen Hela Sverige-strategin.

Det primära målet för strategin var alltså inte att sprida flyktingar till samtliga kommuner utan att hitta tak över huvudet åt alla asylsökande och göra det genom att vädja om en solidarisk uppställning. Det var inte heller något mål att de kommunplacerade nödvändigtvis skulle stanna kvar i den första bosättningskommunen för lång tid framåt. Snarare såg man den första bosättningskommunen som en introduktionskommun där de nykomna skulle kunna lära sig svenska och bli bekanta med det nya hemlandet. Därefter föreställde man sig att åtskilliga skulle flytta till andra kommuner för att de fått arbete eller utbildningsplats där. Ett faktum var dock att de mottagna till att börja med kom att spridas över hela landet och att många kommuner som tidigare inte haft någon flyktingmottagning – eller ens invandrad befolkning – kom att engageras. Med några få undantag ställde nämligen kommunerna upp på tanken om en proportionell solidarisk fördelning av flyktingarna.

Riksrevisionsverket gjorde redan 1988 en utvärdering av det lokala flyktingmottagandet och varnade då för följderna av Hela Sverige-strategin. Eftersom det var tak över huvudet som var det primära målet för kommunplaceringarna togs inte längre någon hänsyn till arbetsmarknads- eller utbildningsmöjligheterna i kommunerna. Flyktingarnas möjligheter att välja var de ville bo blev också mycket begränsade. För åtskilliga små kommuner innebar flyktingmottagandet en ekonomisk fördel eftersom de samtidigt kunde minska sina tidigare stora hyresförluster på grund av uthyrda lägenheter. Till fördelarna hörde, enligt Riksrevisionsverkets bedömning, också den sociala närheten i små kommuner. Men verket varnade samtidigt i sin revisionsrapport för att de ekonomiska fördelarna på sikt skulle bytas i sin motsats om de nya invånarna inte fick arbete utan blev långvarigt socialbidragsberoende.

Uppföljningen 1988 visade att endast tio procent av dem som tagits emot inom ramen för Hela Sverige-strategin hade lyckats få arbete och att många tycktes ha hamnat i en utbildningsspiral, som närmast fjärmade dem från målet egen försörjning. Andelen flyktingar som var kvar i inledande utbildning var dessutom störst i mindre och invandraglesa kommuner. Riksrevisionsverkets slutsats blev att nackdelarna med Hela Sverige-strategin övervägde. Den solidaritet mellan kommunerna, som lyfts fram, hade dessutom visat sig stå i omvänd proportion till kommunernas befolkningsstorlek och skattekraft, dvs. mindre kommuner hade tagit

emot större andelar och några stordriftsfördelar fanns inte i Hela Sverige-strategin.

Med Hela Sverige-strategin omfattades i slutet av 80-talet nästan samtliga svenska kommuner av flyktingmottagandet. Men det visade sig snart att på sikt hade de nykomna invånarna inte fördelats så mycket jämnare över landet. Istället berikades svenska språket med ett nytt ord: sekundärflyttningar,, som blev beteckningen när personer som fått uppehållstillstånd och kommunplacerats i en kommun, bestämde sig för att flytta till en annan kommun redan under introduktionsperioden. Alltför ofta var detta en storstad eller större stad och där återfanns snart de nyinvandrade i de invandrartäta bostadsområdena. ”Tvångsspridning” av asylsökande och ”tvångsbosättning” av personer som fått uppehållstillstånd har bara haft mindre betydelse för den mera långsiktiga fördelningen av de nykomna. År 2001 hade Stockholms län 21 procent av landets befolkning och 27 procent av de flyktingar m.fl. som kommit 1986–1995, dvs. då Hela Sverige-strategin etablerades och tillämpades under de flesta åren, var bosatta i länet. Av de flyktingar som kommit 1996–2001 och som i mindre utsträckning varit föremål för kommunplaceringar, bodde en obetydligt större andel (27 procent) i Stockholms län. I de andra storstads länen är förhållandena omvända. År 2001 hade Skåne och Blekinge län tillsammans 14 procent av befolkningen. Samma år bodde i dessa län 20 procent av de flyktingar som kommit de tidigare åren och 17 procent av dem som kommit under senare år. Västra Götalands och Hallands län hade år 2001 20 procent av rikets befolkning och 23 procent av de flyktingar som kom 1986–1995 och 21 procent av dem som kom 1996–2001.

Men om Hela Sverige-strategin enbart hade mindre effekt på den långsiktiga fördelningen av flyktingar över landet så hade den en bestående effekt på konstruktionen av schablonersättningen till kommunerna. Från att ha varit en klumpsumma som överfördes till mottagningskommunen i samband med mottagandet av den enskilde flyktingen så kom ersättningen att delas upp i mindre delar som överfördes under en längre tidsperiod. Förändringen var ett svar på de problem som sekundärflyttningarna skapade och som ofta ledde till att schablonersättningen fanns i en kommun medan flyktingen med sina behov redan hade flyttat till en annan kommun, som inte hade rätt till någon schablonersättning. Ambitionen var att pengarna bättre skulle följa de kommunmottagna.

Att styra bosättningen med andra medel

Ambitionerna att fördela de nykomna förhållandevis jämnt över landet försvagades successivt under de första åren på 90-talet när ett minskande antal asylsökande inte längre krävde lika många kommunplatser som tidigare. Med den rekordartade asylinvandringen från forna Jugoslavien blev det till att börja med behovet av förläggningsplatser som stod i fokus och när rätten till eget boende infördes 1994 miste strategin snabbt sin kraft. Följden blev att allt större andelar nya flyktingar bosatte sig i storstäder och större städer men tanken på att åstadkomma en jämnare fördelning av de nykomna levde kvar. När riksdagen behandlade den integrationspolitiska propositionen 1997/98:16 slog man fast att ”skyddsbehövandes möjligheter att välja bosättningsort inte bör inskränkas” men samtidigt underströks att ”ökade ansträngningar bör emellertid göras för att minska koncentrationen av nyanlända invandrare till vissa kommuner.”

Hur detta skulle gå till framgår delvis i propositionen. Regeringen menade att det, trots principen att varje enskild individ själv måste få bestämma sin bosättningsort, fanns möjligheter för staten att styra nyanländas bosättning. I första hand skulle denna styrning gälla dem som inte hade någon anknytning till landet eller inte själva kunde ordna någon bostad. Dessa borde inte erbjudas bostad i kommuner där det redan fanns en stor koncentration av invandrare, menade regeringen och riksdagen, som även påpekade vikten av information till dem som stod i begrepp att flytta till en kommun. Sådan information borde även ges till dem som bor i eget boende.

Ett par år senare (2000) presenterade Integrationsverket ett *Förslag till samlad strategi för framtida överenskommelser om bosättning och introduktion*. Strategin innehöll en kombination av åtgärder för att, trots den fria bosättningsrätten, styra dem som fått uppehållstillstånd bort från de invandrartäta områdena. Bland de åtgärder som förordades var enhetliga bosättningsregler oavsett boendeform, särskilda introduktionsplatser i kommunerna fördelade i enlighet med kommunernas andel av befolkningen och förändringar i socialtjänstlagen som skulle ge kommunen rätt att vägra försörjningsstöd med hänvisning till erbjuden introduktionsplats i en annan kommun. Detta förslag bedömde Integrationsverket då som ett av de få sätten – om inte det ”enda” – för att påverka den första bosättningen, för dem som fått uppehållstillstånd. Strategin har hittills inte omsatts i handling.

Påverkas bosättningen av spritt boende under asyltiden?

Ytterligare en faktor som möjligen kan styra bosättningen är Migrationsverkets ambitioner under de senaste åren att etablera spritt anläggningsboende under asyltiden. Det traditionella sammanhållna anläggningsboendet ersätts successivt med ett anläggningsboende i insprängda lägenheter i vanliga bostadsområden i flera kommuner i geografisk närhet till ett enhetscentrum. Ett första försök att etablera en ny typ av anläggningsboende gjordes i Ludvika redan 1992, där de asylsökande bodde utspridda i det normala lägenhetsbeståndet och där den vanliga kommunala och landstingskommunala servicen utnyttjades också för de asylsökande. Förläggningen lades ner efter några år när behovet av förläggningsplatser minskade och försöket fick ingen efterföljd förrän 2000. Då startade Migrationsverkets södra region på nytt en mottagningsverksamhet, som bygger på spritt boende med Helsingborg som centralort. Modellen har sedan spridits också till andra regioner.

Förslagets konstruktörer menade att ett spritt boende i insprängda lägenheter bidrog till att både bibehålla de asylsökandes självkänsla och initiativkraft och påverka den svenska allmänhetens syn på de asylsökande. För de asylsökande innebar det att de hela tiden kunde sköta sig själva och leva under normala "svenska" förhållanden. Det innebar visserligen att de kunde hamna längre bort från Migrationsverkets handläggare, svenskundervisning och andra organiserade verksamheter, men det är ju villkor som de delar med många medborgare. Eftersom man också strävade efter att inte ha stora grupper samlade i vissa hyreshus fick de asylsökande också erfarenhet av hur svenskar bor och lever till vardags och i bästa fall kunde de även etablera grannkontakter med svenskar.

Man trodde också att det spridda boendet kunde ha en långsiktigt god effekt för den svenska allmänheten. Asylsökande blev inga konstiga utomjordingar som var tvungna att bo i särskilda områden och ha egna myndigheter och serviceinrättningar. De fick vara som alla andra och kunde i långa stycken dela de svenska grannarnas levnadsvillkor. Det behövde inte heller längre bli fråga om stora nyetableringar med flera hundra asylsökande, ibland på små orter, som i en handvändning förändrade gatubilden och ofta väckte stor uppmärksamhet. Det spridda boendet kunde växa och krympa med behoven på ett lugnare och mindre uppseendeväckande sätt.

Det spridda boendet tillkom alltså inte främst för att man ville påverka fördelningen av nykomna över landet men det har i olika sammanhang (exempelvis i Integrationsverkets strategiförslag) be-

dömts kunna bidra till förändrade bosättningsmönster. Några uppföljningar av bosättningsmönstren för dem som bott i spritt anläggningsboende har emellertid inte gjorts. Det finns följaktligen inga belägg för att det spridda boendet påverkar valet av permanent bosättning.

En enkät som gjordes med de första grupperna, som flyttade ut i spritt boende, visar att den överväldigande majoriteten var mycket nöjd med sitt nya boende. Alla tillfrågade hade tidigare bott på mottagningsenheten i Landskrona och kunde följaktligen jämföra villkoren i det spridda boendet med boendet på en mera traditionell sammanhållen förläggning. Även i Landskrona hade de bott i egna lägenheter och vanliga hyreshus men ett helt bostadsområde hade där varit upplåtet som förläggning. Eftersom Migrationsverkets handläggare och den organiserade verksamheten också varit samlad inom området hade de asylsökande sällan anledning att röra sig ute på stan. Allt som de behövde fanns ju i närheten.

Den kritik som riktats mot det spridda boendet tar bl.a. fasta på att det gör det svårare att genomföra den organiserade verksamheten och att erbjuda stöd och service till de asylsökande. Det blir mycket resor för både asylsökande och mottagningshandläggare och de asylsökande har ibland, av omgivningen, uppfattats som utslängda och övergivna av Migrationsverket. Dessutom har det visat sig att även det spridda förlägningsboendet är helt beroende av situationen på bostadsmarknaden och antalet asylsökande. Så länge det finns ett överskott av hyreslägenheter på många orter har det varit möjligt för Migrationsverket att teckna hyreskontrakt för asylsökande men när bostadsbristen ökar blir det svårt att hitta de insprängda lägenheter som behövs. Eftersom samtidigt Integrationsverket efterfrågar lägenheter för kommunplacering av dem som står i begrepp att bosätta sig permanent i landet konkurrerar de två verken delvis med varandra om samma lägenheter. Under de senaste två åren har verken dessutom fått konkurrens om lägenheterna från några av de storstadskommuner, som fått särskilda möjligheter att erbjuda sina bostadslösa kommunmottagna bostäder och introduktion på andra orter.

Försök med alternativa kommunplaceringar

Sedan 2001 arbetar även några av storstäderna och deras förorter med egna försök att styra bosättningen. Det gäller för närvarande Botkyrka, Burlöv, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Möln-

dal, Nacka, Sollentuna, Stockholm och Upplands Väsby, som har fått möjlighet att erbjuda kommunmottagna utan egna lägenheter boende och introduktion i en annan kommun. Staten garanterar den nya bosättningskommunen hel schablonersättning för de nyinflyttade personer de tar emot även om de redan har hunnit påbörja och genomföra en del av introduktionen i den kommun de flyttar från. Det normala enligt förordningen (1990:927), som reglerar kommunernas ersättningar för flyktingmottagande, är annars att den kommun, som tar emot en sekundärflyttare, bara får den andel av schablonersättningen som motsvarar den resterande introduktionen.

Dessa försök att förmå nyinflyttade utlänningar att lämna storstäderna inleddes 2000 med Projekt Mälardalen och omfattade enbart Stockholms stad, som genomförde det i samverkan med Integrationsverket och ett antal kommuner i Mälardalen. Stockholm stad ansåg att den dåliga bostadssituationen påverkade introduktionsarbetet negativt och menade att möjligheterna till både boende och introduktion skulle bli bättre i en mindre kommun i Mälardalen. Det fanns vid den tidpunkten också kommuner där som var beredda att ta emot omflyttarna.

Successivt har sedan antalet berörda utflyttningskommuner utökats och även mottagarkommunerna har blivit fler. Flera kommuner har på egen hand sökt sig egna avtalspartners, ofta på betydligt längre avstånd. Södertälje har exempelvis ett eget avtal med Sandviken och på motsvarande sätt har Botkyrka avtal med Strömsund. Intensiteten i utflyttningsarbetet varierar emellertid mellan kommunerna.

Intensifierat bosättningsarbete på Migrationsverket

År 2000 startade en fortsättning på det tidigare Mälardalsprojektet, Stockholmsprojektet, och då som ett samverkansprojekt mellan Migrationsverket, Integrationsverket och Stockholm stad. Tanken med projektet var att de personer i eget boende, som just fått uppehållstillstånd, skulle få så god information om bosättningsvillkoren på olika orter att de helst avstod från att försöka stanna kvar i Stockholm. Migrationsverkets handläggare kunde antingen föreslå dem ett boende i kommuner som Integrationsverket hade överenskommelse med eller i de samarbetskommuner, som var knutna till projektet. Samarbetet mellan Migrationsverket och Stockholm innebar sedan att särskilda handläggare i Stockholms kommun tog

över och fortsatte att bearbeta de nyinflyttade med information och bostadserbjudanden i samarbetskommunerna.

Resultatet av dessa ansträngningar att styra bosättningen presenterades i en utvärdering från Integrationsverket våren 2003 (*Att flytta eller inte flytta?* Integrationsverkets stencilserie 2003:03). Projektets kvantitativa mål var att 250 personer under projektåret 2001 skulle ha valt att flytta till en annan kommun än Stockholm. Projektet kom att förlängas och pågick från januari 2001 för att avslutas i juni 2002 men utvärderingen omfattar endast de 42 hushåll (169 personer), som flyttade under 2001 och flyttade till de kommuner som ursprungligen ingick i projektet, Avesta, Eskilstuna, Fagersta, Lidingö, Nyköping, Sandviken, Strängnäs och Västerås. Om man inkluderar dem som flyttade till andra kommuner än de ursprungliga var det sammanlagt 86 hushåll bestående av 322 personer som flyttade från Stockholm genom projektets försorg. Trots att den kvalitativa utvärderingen visar på att graden av fritt val för utflyttarna kan diskuteras – merparten uppfattade inte att de hade någon större valfrihet – ansåg 90 procent hösten 2002 att deras livssituation förbättrats efter flyttningen. 70 procent rekommenderade t.o.m. andra personer i eget boende i Stockholm att flytta därifrån.

Tillfredställelsen med att äntligen ha en egen bostad gjorde flyttarna nöjda och för barnfamiljerna spelade också barnens förbättrade villkor och utveckling en stor roll. Alla utflyttare bodde också kvar i sina nya kommuner drygt ett år efter flytten men av de högutbildade bedömde hälften att deras möjligheter att få arbete inom sitt yrke i kommunen var små och de hade därför börjat söka arbete på flera andra orter. Övriga högutbildade bedömde sina möjligheter att få arbete som lika bra i den nya kommunen som i Stockholm och endast två var fast beslutna att flytta tillbaka och då av personliga skäl. Totalt umgicks drygt hälften av utflyttarna med planer på att försöka flytta tillbaka till Stockholm. Ingen av dem hade ännu fått arbete.

Någon rättvisande jämförelse mellan utflyttarna och de som stannade i Stockholm har inte varit möjlig för utvärderarna att göra på grund av bristande registermaterial. De har emellertid gjort ett försök genom att intervjua en del av dem som från början visat intresse av att flytta men som till slut ändå bestämde sig för att bo kvar i Stockholm. Totalt var det 40 påbörjade bosättningar som avbröts under projektåret och av dessa gjordes ett urval på 16 hushåll. Det var emellertid bara 16 personer i nio hushåll som

stälde upp för intervju. Sju av hushållen var barnfamiljer och två var ensamstående.

TVå av familjerna hade lyckats skaffa sig ett fast boende och i båda fallen hade kommunen hjälpt till sannolikt på grund av föräldrarnas hälsotillstånd. Båda familjerna var nöjda med sitt beslut att stanna kvar i Stockholm trots att de varken var klara med sin sfi, hade sökt eller fått praktik eller arbete. Övriga barnfamiljer hade en dålig och ibland alarmerande dålig situation. De bodde fortfarande inneboende och flyttade i ett par fall runt bland olika värdfamiljer. Tre av familjerna ångrade att de tackat nej till erbjudandet om att flytta, men vid intervjutillfället var det redan för sent att ångra sig. Erbjudandet att få hjälp med flyttning gällde enbart personer som bott kortare tid än 18 månader i Stockholm. Deras möjligheter att skaffa sig en egen bostad var nu sämre än någonsin. Den enda väg till egen bostad som de nu kunde se var att de lyckades skaffa sig arbete och fast inkomst och de var därför mycket inriktade på att klara sina sfi-studier. I genomsnitt hade de 16 personer som intervjuades bott 18 månader i Stockholm efter uppehållstillståndet. Halva gruppen hade klarat sina sfi-studier och tre hade lyckats få arbete.

Merparten av de totalt 86 hushåll som flyttade gjorde det genom kommunens försorg. 24 av familjerna bestämde sig för utflyttning redan på Migrationsverket och övriga 62 hushåll först efter ytterligare samtal med kommunens projektmedarbetare och ofta ganska sent när tiden för erbjudandet höll på att rinna ut. Att så få flyttade direkt från Migrationsverket belyses i intervjuer med handläggarna. Ett viktigt skäl var att många som fick uppehållstillstånd var ensamma i Stockholm och hade familj som väntade någon annanstans. Av 32 barnfamiljer, som omfattades av projektet, var det bara fem där alla familjemedlemmar kommit samtidigt. Det var alltså ofta en ensam kvinna eller man som väntade på sin familj som skulle ta ställning till bosättningserbjudandet. För dessa innebar beslutet om uppehållstillstånd både glädje och bekymmer, glädje över vissheten att ha fått ett nytt hemland men samtidigt bekymmer för den väntande familjen. För den ensamma kvinnan var det ofta otänkbart att flytta någonstans innan familjen var samlad och för den ensamme mannen gällde det först och främst att hjälpa hit familjen och att skicka pengar till dem. I en sådan situation framstod inte alltid det s.k. "PUT-samtalet" – då beslutet om permanent uppehållstillstånd meddelas – som rätt tillfälle att fördjupa sig i alternativa bostadserbjudanden.

En annan svårighet för Migrationsverkets handläggare finns i kravet på att personer i eget boende skall skrivas ut från mottagningssystemet efter en månad. Man hann, enligt utvärderingen, helt enkelt inte med att organisera lokal, tolk och tid för PUT-samtal, presentera bostadserbjudanden, kontakta Integrationsverket, meddela den aktuella kommunen och faktiskt bosätta personen. Några möjligheter att t.ex. besöka den tilltänkta bosättningskommunen fanns knappast och hela bosättningen upplevdes av många som stressig.

Till de stora bekymren hörde också att Migrationsverkets bosättare aldrig riktigt säkert kunde veta vilka kommunplatser som stod till förfogande vid varje enskilt tillfälle. Platserna i de kommuner som ursprungligen ingick i projektet räckte heller inte till och både Migrationsverket och Stockholms kommun tog på eget initiativ kontakter med helt andra kommuner, ofta betydligt längre ifrån Stockholm. Det var emellertid svårare att intressera de som just fått uppehållstillstånd för att flytta till de mer avlägsna orterna.

Projektmedarbetarna i Stockholms kommun hade mindre tidspress på sig i sitt bosättningsarbete och kunde kosta på sig flera samtal och också ge de presumtiva flyttarna betänketid. De flesta i intervjuundersökningen var också nöjda med den information de fick av kommunens företrädare och bland dem som bara var ganska nöjda var det främst arbetsmarknadsinformation som de saknade. Några ambitioner att ta hänsyn till framtida arbetsmarknads-möjligheter ingick inte heller i projektets mål.

Projektet vände sig till alla flyktingfamiljer i eget boende som bott högst ett år i kommunen. Bara under 2001 beviljades ca 900 personer i eget boende uppehållstillstånd i Stockholm och minst lika många under 2000. Hur den stora majoriteten av f.d. asylsökande i eget boende i Stockholm klarat sig finns inga uppgifter om.

Att styra bosättningen med information

De försök som därutöver har gjorts att styra bosättningen av nyanlända har främst varit inriktade på att göra det med informationsinsatser, dvs. att ge dem som fått uppehållstillstånd information om villkor och möjligheter, som är förknippade med olika val av bostadsort. En sådan inriktning fanns både i den integrationspolitiska propositionen 1997/98 och i de uppdrag, som regeringen

gav Integrationsverket i regleringsbrev 1999 och 2000. Enligt regleringsbrevet för 1999 skulle verket utveckla och fördjupa informationen om bosättning till nyanlända samt i årsredovisningen bedöma hur den fördjupade informationen påverkat valet av bostadsort. Året därpå fanns samma uppdrag i regleringsbrevet, nu med tillägget att arbetet skulle genomföras i samverkan med Migrationsverket samt att årsredovisningen skulle innehålla en jämförelse mellan de två åren.

Det informationsmaterial som togs fram bestod av två fyrfärgsbroschyrer på svenska riktade till asylsökande och de som fått uppehållstillstånd inom Migrationsverkets mottagningssystem. Samma broschyrer översattes till åtta språk och fanns i dels en fyrfärgsversion, dels svartvit version för nedladdning från Integrationsverkets hemsida. Dessutom tog man fram en folder till kommunerna med riktlinjer för vilken information de bör rikta till dem som står i begrepp att bosätta sig i landet via sina hemsidor på Internet och med uppgifter om på vilka språk de kontinuerligt bör hålla informationen uppdaterad och tillgänglig.

Tanken var att de asylsökande redan under asyltiden skulle påbörja orienteringen om boendevillkoren i olika kommuner i Sverige med hjälp av den första, mera allmänna, broschyren. De som sedan beviljades uppehållstillstånd skulle inför sitt bosättningsbeslut få fördjupad bosättningsinformation med stöd av den andra broschyren. Slutligen ingick i planerna att kommunerna skulle framställa, lägga ut och löpande uppdatera målgruppsanpassad information om boende- och levnadsvillkoren i kommunen på sina hemsidor. Där kunde de som stod i begrepp att bosätta sig ta reda på mera om exempelvis tillgången på bostäder, skolor och övrig service.

Integrationsverket har utvärderat projektet 2002 och 2003 och konstaterar i 2003 års rapport, som bygger på 24 svar från 38 mottagningsenheter, att Migrationsverkets handläggare numera känner till materialet och att ungefär hälften har använt det. Flertalet av enheterna informerar inte de asylsökande om boende och introduktion och förutsättningarna i olika kommuner. Ett viktigt skäl till detta är handläggarnas otillräckliga kännedom och kunskap om bostads- och andra förhållanden i de olika kommunerna. Att man inte informerar beror också på att så många av de asylsökande får avslag att det därför inte känns rätt att börja diskutera bosättning. Tidsbrist är också ett skäl som uppges liksom att materialet behandlas inom svenskundervisningen. Bara på fyra enheter menar handläggarna att deras information har påverkat bosättningen. Det är främst närheten till släkt och vänner och kommunens storlek

som påverkar bosättningen. I övrigt är det information om arbets- och utbildningsmöjligheter och barnens situation i kommunerna, som är mest efterfrågat.

Den senare typen av aktuell lokal information skulle i det ursprungliga informationsprojektet finnas tillgänglig på särskilda kommunala hemsidor riktade till nyanlända. Länkar till dessa hemsidor finns på Integrationsverkets hemsida men det var bara sex av Migrationsverkets enheter som använt dem. En enkät, som Integrationsverket skickade till samtliga kommuner under 2002, visade att 22 kommuner (av dåvarande 289) då hade information till nyanlända på sina hemsidor varav fyra också hade översatt informationen. I augusti 2003 fanns det länkar till 24 kommunala hemsidor på Integrationsverkets hemsida.

Integrationsverket har inte i anslutning till uppföljningarna gjort någon värdering av i vilken utsträckning informationsinsatserna har påverkat bosättningsmönstren bland dem som fått uppehållstillstånd. Den slutsats som verket drar i årsredovisningen 2002 är att ”informationsmaterialet *Introduktion och bosättning* måste få en större spridning och ges högre prioritet av berörd personal”.

Landsmän och arbetsmöjligheter lockar

En undersökning av var flyktingar och invandrare valde att bosätta sig eller vart de flyttade gjordes 2001 av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. *Now and forever? Initial and subsequent choices of immigrants* (Working paper 2001:11). Den bygger inte på intervjuer utan på statistisk bearbetning av 13 000 1980-talsflyktingars faktiska val, som ställts i relation till olika kommuners befolkningssammansättning, arbets- och bostadsmarknad, ekonomiska förutsättningar och sociala service. Olof Åslund, som gjort undersökningen, använder sig av två grupper av flyktingvandrare; dels en som bosatte sig mellan åren 1981 och 1983, dvs. då de flesta själva valde sin bosättningsort, dels en som kom mellan 1987 och 1989 och bosattes inom ramen för den s.k. Hela Sverige-strategin.

Resultatet visar, som så många andra undersökningar från 70-talet och framåt, att det är närheten till landsmän – men också till andra invandrare – som avgör valet av både den första bosättningsorten och till flyttning. Även storstaden lockar och i synnerhet flyttarna. Detta överensstämmer för övrigt med amerikanska bosättningsmönster. Flyktingarna bosätter sig oftare än svenskar i stora kommuner med stor invandrabefolkning och en slutsats som

Olof Åslund drar är att kommuner, som redan har stor andel utrikes födda i sin befolkning, kan förvänta sig fortsatt inflyttning och ofta av invandrare från samma länder som de som redan bor på orten.

Andra faktorer som styr bosättningen är arbetsmarknadssituationen och de ekonomiska förutsättningarna på den ort dit man flyttar. Invandrarna söker sig från kommuner med hög arbetslöshet och till kommuner där utsikterna att få jobb är bättre och där medelinkomsterna är högre. Men de flyttar också till kommuner med stort biståndsberoende, vilket antingen kan bero på att de inte har något annat val eller på att de vill bo bland likar. Den lokala bostadsmarknaden påverkar även bosättningsbeslutet och invandrare flyttar oftare till orter där det finns en stor andel hyreslägenheter. De finns också resultat i undersökningen som tyder på att just flyktinggrupper väljer att flytta till orter med god samhällsservice. Någon motsvarande tendens finns inte hos invandrare från OECD-länderna.

8.1.2 Försök att hejda koncentrationen av invandrare

En slutsats av de olika försöken att sprida de nyinvandrade, och därmed förhindra att de ytterligare ökar koncentrationen av utrikes födda i de redan invandratäta områdena i storstäder och större städer, är att det i varje fall inte är lätt. Trots ett par decenniers tämligen unisont uttalade politiska ambitioner att försöka förhindra uppkomsten av etniskt segregerade bostadsområden har utvecklingen under samma tid gått i motsatt riktning. Det är svårt att avläsa några effekter av de förändringar i lagstiftning, organisation och ansvarsfördelning, som under tiden gjorts bl.a. för att förhindra att invandrare koncentreras till vissa bostadsområden i ett mindre antal kommuner. Däremot har perioder av stor bostadsbrist i delar av landet lett till att allt fler kommuner har engagerats i flyktingmottagandet och numera har invandrare i sin befolkning, om än blygsamma andelar.

1995 fanns det 58 (av totalt 9 446) bostadsområden i landet där de inrikes födda var i minoritet. Tre år senare (1998) fanns det nästan dubbelt så många bostadsområden där svenskarna var i minoritet och i *Välfärdens förutsättningar* (SOU 2000:37) uppskattar man att andelen utrikes födda, som bodde i invandratäta – eller svenskglea – områden i realiteten ökat från 19,3 procent 1995 till 22,8 procent 1998. Dessa bostadsområden återfanns i alla typer av

kommuner, både stora och små, men det var främst storstädernas och de större städernas svenskglea bostadsområden som fokuserades i den allmänna debatten. Där har de oftast benämnts "invandrartäta" eller "utsatta" bostadsområden eftersom många av dem som bor där inte bara har det utländska ursprunget utan även en svag social och ekonomisk ställning gemensam.

Särskilda satsningar på storstädernas utsatta bostadsområden

Ända sedan början av 70-talet har dessa bostadsområden varit "utsatta" och därför varit föremål för insatser, som syftat till att förändra dem både rent fysiskt och genom att förbättra levnadsvillkoren för de människor som bor där. Under 90-talet arbetade Storstadskommittén bl.a. med sådana ambitioner och kommittén konstaterade i sitt första delbetänkande att storstadsregionernas socialt och ekonomiskt svagaste bostadsområden redan 1985 också var de mest invandrartäta. Nio år senare (1994) var andelen invandrare sex gånger så hög i de socialt och ekonomiskt utsatta storstadsområdena som i bostadsområden där invånarna hade höga eller "extremt höga" inkomster. Andelen invandrare hade under den tiden i och för sig ökat i alla typer av bostadsområden men ökningen var störst i de områden som redan 1985 hade en hög andel invandrare, noterade Storstadskommittén.

Storstadskommitténs arbete ledde 1999 till att ett nytt politikområde – storstadspolitiken – introducerades. Ett av de två övergripande målen för den nya storstadspolitiken är "att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare" (Regeringens skrivelse 2001/02:129). För detta ändamål anvisade regeringen drygt 2 miljarder kronor för perioden 1999–2003, pengar som var avsedda att delfinansiera insatser tvärsektoriellt utvecklingsarbete genom att erbjuda sju storstadskommuner möjlighet att teckna lokala utvecklingsavtal med staten. Sammanlagt 24 stadsdelar omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. För att på statlig nivå kunna följa och utveckla den nationella storstadspolitiken bildades en storstadsdelegation i regeringskansliet, som består av statssekreterare från de sju mest berörda departementen. Kommunerna (Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje) förutsattes själva bidra med lika mycket pengar för att finansiera det lokala

utvecklingsarbetet. Integrationsverket fick samtidigt i uppdrag att följa och utvärdera storstadsarbetet.

Individinriktade insatser rör inte på segregationen

I juni 2002 presenterade Integrationsverket sin nationella utvärdering av utvecklingsarbetet och kunde peka på positiva resultat i flera avseenden i de berörda bostadsområdena. Däremot var det för tidigt att dra några slutsatser om på vilket sätt utvecklingsarbetet hade påverkat den etniska segregationen, som snarast hade förstärkts ytterligare under utvärderingsperioden.

Enligt Integrationsverkets analys förklaras utvecklingen främst av ut- och inflyttningarna under perioden. Luckorna efter dem som flyttat från områdena har i ökande utsträckning fyllts av nya invandrare och de redan tidigare svenskglea områdena har därmed blivit ännu mera svenskglea. Några av de positiva effekterna av det lokala utvecklingsarbetet har också delvis förtagits av att de som flyttat från områdena har varit personer med arbete, utbildning, skapliga inkomster, goda svenskkunskaper osv. och de som flyttat in har oftare varit arbetslösa, försörjningsstödsberoende och lågutbildade. Integrationsverkets slutsats är att insatser, om än aldrig så bra, som riktar sig till individer i avgränsade bostadsområden helt enkelt inte tycks förmå att påverka segregationsmekanismerna, som verkar på ett vidare och strukturellt betingat plan.

Till samma slutsats har för övrigt de flesta utvärderingar av särskilda insatser i utsatta bostadsområden kommit. Detta framgår av den kunskapsöversikt, *Förort i fokus – interventioner för miljöner*, som doktoranden Lahti Edmark sammanställt på Integrationsverkets uppdrag. Hon har gått igenom forskning som bedrivits i de nordiska länderna under 1990-talet och som gällt olika försök att påverka situationen i utsatta bostadsområden. Att individinriktade insatser i avgränsade bostadsområden inte rör på segregationsprocesserna är alltså ingen isolerad svensk erfarenhet. Av Integrationsverkets nationella utvärdering *På rätt väg?* framgår också att problematiken inte ens är nordisk utan också europeisk.

Segregationens mekanismer

Segregationens mekanismer har varit föremål för forskning sedan 1900-talets början och forskarna har tagit olika teoretiska utgångs-

punkter för att försöka förstå och förklara hur segregerade bostadsområden uppkommer. Segregering, i betydelsen geografisk åtskillnad mellan olika befolkningsgrupper, har i någon mening alltid funnits. I de medeltida städerna bodde de rika inne i staden medan de fattiga fick hålla sig i utkanterna och även på landsbygden var det bara de självägande bönderna som bodde längs bygatan medan backstugusittarna och de andra bodde just i backarna och på utmarken runt omkring byn. Slummen i det nyligen industrialiserade 1800-talets London är inte bara litterärt dokumenterad och här i Sverige har exempelvis Söders höjder både besjungs och beskrivits med avsky av flera välkända författare. Exemplet Södermalm i Stockholm visar också på segregationen som process, snarare än tillstånd. Det Söder, som för ett halvsekel sedan var ett fattigt arbetarklassområde håller som bäst på att utvecklas till ett chickt innerstadsområde för de välbeställda och ”innefolket”. En liknande utveckling kan skönjas i ett av Berlins mera välkända ”invandrarområden”, Kreuzberg, som ibland har påståtts vara Turkiets tredje största stad. Där börjar nu konstnärer, studenter och skådespelare att renovera och bygga om och blanda sig med den stora turkiska befolkningen.

Många drivkrafter bakom segregationen

De tidiga segregationsforskarna var till stor del amerikaner som tillhörde den s.k. Chicagoskolan och arbetade utifrån ett humanekologiskt perspektiv. De såg människorna först och främst som varelser som konkurrerade om det ”bästa” livsrummet, dvs. det bästa läget i staden och de som hade mest resurser – ofta pengar – ”vann”. Övriga fick gruppera sig i mån av resurser i zoner, sektorer eller mindre attraktiva stadskärnor runt omkring den åtrådda lustgården. Mellan de olika bostadsområdena skedde sedan flyttningarna i takt med att individerna förbättrade eller försämrade sin konkurrenskraft.

Den marxistiska segregationsforskningen försökte självklart hitta segregationsmekanismerna i klassamhället och ägnade därför kultur, religion, etnicitet eller ursprung mindre uppmärksamhet. Här är det inte människornas utan kapitalets intressen som styr segregationsprocessen. Med den neoweberianska ansatsen blir boendesegregationen visserligen ett resultat av konkurrensen om det attraktiva boendet, som är en bristvara, men det är inte bara människors finansiella förutsättningar som avgör utgången. Även

stabiliteten i deras arbetsmarknadsposition, utbildningsnivå, kunskap om bostadsmarknaden, sociala kontaktnät och den diskriminering de eventuellt utsätts för, är faktorer som förklarar hur segregerade bostadsområden uppstår och utvecklas.

Beteendeforskarna har sökt en del av segregationens mekanismer i hushållens val av boende under olika delar av livscykeln, men även de som lägger stor vikt vid individens eget val måste ta hänsyn till att individens val begränsas av bostadsutbud och -tillgänglighet. En beteendevetenskaplig ansats, managerialismen, betonar särskilt fastighetsägares, mäklares, förvaltares och finansieringsinstitutens roll när det gäller att fördela bostäder. Alla instanser med makt och ansvar att fördela bostäder påverkar också segregationsprocessen.

Mismatch-hypotesen försöker förklara boendesegregationen utifrån strukturella förändringar på arbetsmarknaden, som gör vissa grupper mindre gångbara på arbetsmarknaden och därmed låser dem inne i vissa bostadsområden. Boendet i dessa områden – själva ”kontexten” – har därefter en negativ inverkan på deras möjligheter att på nytt få fäste på arbetsmarknaden.

Tesen om den polariserade ekonomin söker segregationens drivkrafter i växande klyftor mellan rika och fattiga i samhället. Skiftet från industri- till servicesamhälle gör att yrkesstrukturen förändras. Efterfrågan på högutbildad arbetskraft ökar samtidigt som den växande servicenäringsen söker utbildad och anpassningsbar arbetskraft, ofta invandrad, medan mellanskiktet av industriarbetare successivt krymper. I det polariserade samhället är villkoren för de fattigaste respektive de rikaste mycket olika och det tar sig, enligt den här tesen, också uttryck i ett segregerat boende.

En miljon flyttbeslut per år bidrar till segregation

De olika forskningsansatserna har på olika sätt bidragit till att kasta ljus över segregationens mekanismer. I Sverige har bl.a. professor Roger Andersson, beskrivit hur våra svenskglea områden vuxit fram och definierats som ett stort samhällsproblem under en tid då social och etnisk blandning varit idealet och målet för samhälls- och bostadsbyggandet.

Hans utgångspunkt är att socialgeografisk variation är något som människor tar hänsyn till vid val av bostad. Dessa val är självklart inte opåverkade av strukturella villkor som stadens form, bostadsmarknadens uppdelning efter bostadstyper och upplåtelseformer, statliga regleringar och stöd, men ytterst är det de många – över en

miljon per år – flyttningsvalen som skapar eller motverkar segregation. Dessa val är komplexa, ofta betingade av en sammanvägning av alla hushållsmedlemmars behov och begränsade av tillgången på bostäder, som ytterst beror på stadsplanering, bostadsbyggande, planrestriktioner, finansiella villkor, lagar och regler m.m. Det är de etniskt selektiva flyttningarna som å ena sidan är en drivkraft för den etniska segregationen men de är samtidigt också orsakade av den rådande segregationen.

De områden som idag kallas invandrartäta – Roger Andersson föredrar begreppet svenskglesa – har inte alltid varit svenskglesa. Rinkeby hade exempelvis 1970 närmare 90 procent inrikes födda men 30 år senare har dessa krympt till en minoritet på 40 procent (varav en hel del sannolikt har invandrade föräldrar). Utvecklingen kan jämföras med den urbaniseringsprocess som lämnade ödegårdar, förgubbning och folktomma byar efter sig men till skillnad från glesbygdens bostäder fylldes miljonprogrammets lägenheter i stor utsträckning av invandrare. Hur alternativet skulle ha kunnat se ut idag kan man få en aning om i östra Tyskland där den stora utflyttningen efter de båda tyska staternas enande lämnat över en miljon lägenheter i de nya förbundsländerna tomma och övergivna.

Strukturella förändringar gav förutsättningar

Men varför började då svenskarna under 70-talet att flytta ifrån sina bostadsområden? Ett skäl var förstås att det s.k. miljonprogrammet – den goda ambitionen att bygga bort en bostadsnöd som både plågade familjer och hotade störta regeringar – nådde sitt mål i början av 70-talet. Då var den bostadsbrist bortbyggd, som uppstått till följd av den stora inflyttningen till städerna och de många nya ensamhushållen. Därmed förelåg också en grundläggande förutsättning för att börja fundera på att flytta – tillgång till alternativa bostäder. En ansevärd del av dessa tillgängliga bostäder utgjordes under miljonprogrammets slutskede av småhus och småhusbyggandet subventionerades också under 60- och 70-talet – än en gång med det goda syftet att ge även låginkomsttagare möjlighet att bo bra i eget hus.

Det var i hyreshusdelen av miljonprogrammet som flyttningarna startade och det har i den allmänna debatten ofta förklarats med deras skala, arkitektur och materialval. Inte minst betongen – detta anrika byggnadsmaterial som bl.a. det, i Rom, beundrade Pantheon är byggt av – utpekades ofta som boven i dramat. Andra egenskaper

som också utpekats som motiv för att flytta är exempelvis att dessa ”sov”- eller ”förstäder” i storstädernas periferi saknade många av stadens kvaliteter, som blandningen av bostäder, arbetsplatser, service och nöjesetablissemang. Detta öde delade hyreshusområdena med radhus- och egnahemsområdena, som också växte upp i städernas utkanter men med upplåtelseformen – hyresrätt – fick de nya hyreshusområdena ingen chans att etablera sig som stabila bostadsområden.

Just hyresrätten passar de många människor som av olika skäl inte kan eller vill engagera sig hårdare i sitt boende, som är på väg någon annan stans, inte har råd eller prioriterar annat än boendet. Det innebär att exempelvis många ensamstående bor i hyresrätt och att omsättningen av boende är högre än i bostadsrätts- och villaområden. Eftersom småhusbyggandet under 70-talet gynnades, både volymmässigt och med förmånliga avdragsregler för bostadslån, var det många hushåll i familjefasen, som lockades av – och hade råd med – ett mera långsiktigt boende med egen gräsmatta direkt utanför dörren.

Denna utflyttning från hyreshusområdena ledde under 80-talet till tomma lägenheter i miljonprogrammets, ofta kommunala, bostadsbolag. Att de – med tanke på sina hyresgästers plånböcker – ville minimera hyresförlusterna genom att hyra ut till alla hugade spekulanter är knappast förvånande, men i den allmänna debatten har bostadsbolagen ofta fått klä skott för den etniska segregationen. För de hugade spekulanterna var ofta just invandrare och orsakerna bakom det kan vara flera. En nära till hands liggande förklaring är att de ofta var fattiga och inte hade råd med något annat boende i likhet med många av de svenskar som redan bodde i områdena. Och även om villaboendet inte alltid var dyrare så saknade invandrarna ofta det kapital eller den stabila anknytning till arbetsmarknaden som var (och är) en förutsättning för att få de nödvändiga huslånen. En viktig fråga, som Roger Andersson pekar på, är varför invandrare är fattiga. De utrikes födda är nämligen jämförelsevis fattiga även när de bor i bostadsområden där de inrikes födda är i majoritet och det gör drygt hälften av de utrikes födda i Stockholm och Göteborg och knappt hälften i Malmö.

En annan förklaring till att så många invandrare har flyttat till miljonprogrammets hyreshusområden är de s.k. nätverksgenererande flyttningarna, dvs. människor flyttar till släkt, vänner och landsmän. Detta är inget speciellt ”invandrarfenomen” utan ett tämligen allmänmänskligt beteende men för varje inrikes född som lämnar ett område och ersätts med en utrikes född hyresgäst så

ersätts också ett nätverk med ett annat. Omfattningen av de nätverksgenererade flyttningarna bland utrikes födda är, enligt Roger Andersson, inte tillräckligt studerad.

Ett specialfall av nätverksgenererade flyttningar är när människor med samma etniska eller nationella ursprung söker sig till varandra, så som vi sett assyrier/syrianer göra i Södertälje. En studie av etniska kluster för perioden 1995–1998 visar att det finns sådana koncentrationer av hushåll med samma ursprung i vissa bostadsområden. Tre specialstuderade grupper – födda i Turkiet, Chile och Irak – visade att de större turkiska och chilenska klustren försvagades under perioden medan de irakiska förstärktes.

Stigmatisering och de vitas flykt

I Sverige är fenomenet etniska kluster tills vidare relativt begränsat, det dominerande bosättningsmönstret är att svenskar bosätter sig bland svenskar och utrikes födda koncentreras i multietniska områden.

Detta svenska mönster – som blir tydligare ju högre upp på den socioekonomiska skalan man kommer – skulle kunna tolkas som att svenskarna, när de har möjlighet, flyr från ”de andra”, de utrikes födda och annorlunda. Men det finns också andra skäl som hänger ihop med hur villkoren för social gemenskap, trivsel, skolarbete och möjligheterna att utöva ett aktivt medborgarskap faktiskt ser ut i områden som blivit föremål för s.k. ”white flight”. När de svenska leden glesnar i ett bostadsområde utsätts området regelmässigt för både folklig och massmedial stigmatisering. Både i stora och mindre städer finns det ofta ett område som benämns ”negerbyn”, ”Kanackistan”, ”Lilla Bagdad” eller något liknande och dit bussar eller tåg döps om till exempelvis Orientexpressen. Även politikerna och myndigheterna välvilliga satsningar på att förbättra förhållandena i de utsatta bostadsområdena kan bidra till denna stigmatisering, påpekar Integrationsverket i sin nationella utvärdering. Samma iakttagelse görs i Lahti Edmarks nordiska kunskapsöversikt.

När stigmatiseringen sedan paras med att andelen barn i skolorna, som inte har svenska som modersmål, ökar blir segregationen i sig en faktor som leder till svenskarnas utflyttning och därmed ännu högre grad av etnisk segregation. Just företeelsen höga koncentrationer av invandrarbarn i skolorna är i synnerhet ett problem i storstäderna, där bostadsområdena är så stora att de ensamma ger

elevunderlag för både en och flera skolor. I mindre städer – där också de svenskglea bostadsområdena är mindre – rymmer skolornas upptagningsområden ofta bostadsområden av varierande typ och andelen barn med annat modersmål än svenska blir inte så stor som exempelvis i vissa av Malmöskolorna. Invandrapolitiska kommittén konstaterade redan i mitten av 1990-talet att 60 procent av de modersmålsberättigade barnen i Malmö gick i skolor där de svenskspråkiga barnen var i minoritet medan bara 15 procent av de barn som hade svenska som modersmål återfanns i samma skolor.

Var den ”tipping point” finns, som får den befintliga segregationen att också bli en drivkraft för en fortsatt segregationsprocess råder det delade meningar om. Roger Andersson exemplifierar med en amerikansk studie där både svarta och vita som svarade förklarade sig helst vilja bo i ett ”etniskt blandat” bostadsområde. Med ”etniskt blandat” avsåg de vita ett område med 10–20 procent svarta och 80–90 procent vita medan de svarta amerikanerna, som besvarade frågan, tänkte sig en 50/50-fördelning.

Fenomenet att etnisk segregation, när den når en viss omfattning, också blir en drivkraft för accelererande segregation är främst studerat på bostadsområdesnivå. En intressant fråga är om det också kan etableras på kommunnivå, dvs. att hela kommuner kan komma in i en utveckling av accelererande segregation när andelen utrikes födda nått en viss nivå. Årsskiftet 2001/2002 redovisar exempelvis Botkyrka 32,4 procent utrikes födda kommuninnevånare men huruvida detta har någon effekt totalt sett på svenskarnas flyttningar från kommunen är okänt.

8.1.3 Hur påverkar segregationen integrationen?

Att segregationen uppfattas som ett hinder för invandrares integration i samhället bygger på antagandet att boendet i ett visst område också påverkar de boendes möjligheter att exempelvis försörja sig och bli delaktiga i samhället. Att försöka belägga eller vederlägga det antagandet ingår delvis också i denna utrednings uppgifter.

Situationen och utvecklingen i några av de invandrantäta bostadsområdena har belysts i Integrationsverkets nationella utvärdering av storstadspolitiken, *På rätt väg?* Där görs också jämförelser – inte direkt med svensktäta områden men med hela de kommuner där de invandrantäta bostadsområdena ligger. Jämförelser görs också med andra invandrantäta bostadsområden som inte berörs av storstadspolitiken.

När det gäller nyinvandrade konstaterar Integrationsverket att en stor andel – år 2000 var det 11,8 procent av dem som invandrat under året – bosatte sig i något av de 24 bostadsområden som ingår i de lokala utvecklingsavtalen. Av Sveriges totala befolkning bodde år 2000 2,8 procent i storstadssatsningens kommuner. Mellan 1998 och 2000 var trenden snarast en ökning av andelen nyinvandrade som sökte sig till dessa områden.

Eftersom dessa nyinvandrade i stor utsträckning flyttade in i lägenheter som blivit tomma sedan inrikes födda och mer väletablerade invandrare flyttat därifrån, så bidrog ut- och inflyttningarna tillsammans till att segregationen ytterligare förstärktes, det lokala storstadsarbetet till trots. Utvärderingen säger emellertid ingenting om huruvida det bostadsval som de nyinflyttade gjort var till fördel eller till nackdel för deras fortsatta integration i det svenska samhället.

Industrikommunerna sänkte försörjningskostnaderna snabbast

Jämförelser mellan hur nyinvandrade "lyckas" mätt i egen försörjning finns istället i Integrationsverkets löpande uppföljning av kommunernas kostnader för olika årskullar av kommunmottagna. Där framgår visserligen inte om de kommunmottagna bor i svensk-glesa bostadsområden eller ej utan bara i vilken typ av kommun de tagits emot.

Den senaste uppföljningen som vi kunnat ta del av, en ytterligare kommer att presenteras under hösten, avser de personer som togs emot inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet 1998 och heter *Ett steg bakåt?* Titeln syftar på föregående års uppföljning av 1997 års mottagna då titeln var *Trenden vänder?* Då hoppades Integrationsverket att de sjunkande kommunala kostnader för flyktingmottagandet, som kunde noteras mellan 1997 och 2001, skulle visa sig vara ett trendbrott. När analysen av 1998 års mottagna var klar visade den emellertid att kostnaderna nu på nytt ökat något.

År 1998 togs 12 012 personer emot inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Av dem har 22 procent flyttat från sin förstagångskommun någon gång mellan 1998 och 2001. Det var en något mindre andel sekundärflyttare än i 1997 års kontingent och båda åren låg avsevärt under 1995 och 1996 års kontingenter.

Storstadsregionerna tog emot flest av de kommunmottagna. Drygt en fjärdedel, av hela årskullen bosatte sig i Stockholm, Göteborg och Malmö medan landsbygds- och glesbygdskommuner

hade det lägsta mottagandet. Under de tre åren fram till 2001 kommer också ett antal sekundärflyttare från 1998 års kontingent till storstäderna och de kommer främst från landsbygds- och glesbygdskommuner samt övriga större och mindre kommuner. Från medelstora städer och industrikommuner har också en viss nettoutflyttning ägt rum medan antalet boende i förortskommuner och större städer i stort sett var oförändrat under perioden.

Medan de dryga 12 000 kommunmottagna under 1999 fick drygt 464 miljoner kronor i försörjningsstöd eller introduktionsersättning så hade försörjningskostnaderna för årskullen sjunkit till drygt 340 miljoner kronor 2001. Efter analys av siffrorna konstaterar Integrationsverket att den så gott som enda förklaringen till att kostnaderna har sjunkit är att möjligheterna till egen försörjning förbättrats avsevärt när vistelsetiden i landet ökat. Kostnaderna varierar emellertid mellan de olika kommuntyperna. Den högsta genomsnittliga per capitakostnaden har storstäderna medan industrikommunerna har den lägsta. Industrikommunerna har också lyckats bäst i att minska kostnaderna för försörjningsstöd.

Att industrikommunerna lyckas minska försörjningskostnaderna för de kommunmottagna så snabbt noterades redan i undersökningen av dem som togs emot 1997. Skälet är, menar Integrationsverket, att det allmänna arbetsmarknadsläget på orter av denna typ är väsentligt bättre än i glesbygds- och landsbygdsområden. ”Det gör att flyktingarna i dessa kommuner har bättre möjligheter att snabbt komma ut på arbetsmarknaden och därmed nå egen försörjning än flyktingar, som är bosatta i områden med sämre arbetsmarknadsläge”, skriver verket. Just den tidiga kontakten med arbetsmarknaden är den enskilda faktor, som visat sig ha störst betydelse för invandrarnas integration mätt i egen försörjning.

Det lönar sig för det mesta att flytta

I Integrationsverkets uppföljning framgår även graden av försörjningsstödsberoende och hur det utvecklats mellan åren 1998 och 2001. Även här är skillnaderna mellan olika kommuntyper stora. De största andelarna, som är helt beroende av försörjningsstöd, återfinns under hela perioden i storstäderna medan övriga mindre kommuner, övriga större kommuner, medelstora städer och landsbygdskommuner innehåller andelar som ligger under riksgenomsnittet. Glesbygdskommunerna har extremt låg

grad av helt försörjningsstödsberoende men eftersom de tagit emot så få är siffrorna osäkra.

Integrationsverket kartlägger även skillnaden i försörjningsstödsberoende mellan dem som flyttat under treårsperioden och dem som stannat kvar i sin första bosättningskommun. Det visar sig att både andelarna helt beroende och delvis beroende av ekonomiskt bistånd är något lägre bland dem som flyttat jämfört med de kvarboende. Skillnaderna är små, men resultaten indikerar att det är möjligt att förbättra sina möjligheter till egen försörjning genom att flytta, konstaterar Integrationsverket. I synnerhet verkar det löna sig att flytta från storstäderna eftersom försörjningsstödsberoendet för den gruppen sjunker betydligt snabbare än för dem som valt att bo kvar.

Även de som flyttat från förortskommunerna har förbättrat sin egenförsörjning men i jämförelse med dem som stannat kvar är förändringen inte lika stor. För dem som flyttat från industrikommunerna är däremot förändringen omvänd. Där var det de som satsade på att bo kvar som drog det längsta strået och minskade sitt försörjningsstödsberoende (helt eller delvis) snabbare än de som flyttade. Andelarna som var helt beroende av ekonomiskt bistånd minskade ungefär lika mycket för kvarboende och flyttare. I glesbygdskommunerna sjunker försörjningsstödsberoendet (helt eller delvis) för flyttarna medan det t.o.m. ökar bland de kvarboende. I landsbygdskommunerna skiljer sig inte flyttarna och de kvarboende från varandra.

Sammanfattningsvis tjänar flyttare, utom de som lämnar industrikommunerna och de större städerna, på flytten. Statistiken visar inte till vilka kommuntyper de flyttat men med tanke på hur flyttningsmönstren ser ut har sannolikt många sökt sig till storstäderna och där har det goda arbetsmarknadsläget gjort att de fått jobb efter en introduktion på annat håll i landet.

Lågutbildade tjänar mest på att bo i segregerade områden

Frågan om hur just svenskglea bostadsområden påverkar de invandrare som bor där när det gäller deras försörjningsmöjligheter har däremot varit huvudfrågan för IFAU i en studie av etniska enklaver och invandrades ekonomiska framgång. (Working paper 2000:9.) *Belägg från ett naturligt experiment* är undertiteln på den rapport där forskarna studerat perioden 1987 till 1989, dvs. den tid då den s.k. Hela Sverige-strategin tillämpades mest konsekvent. De

jämför den periodens Hela Sverige-grupp med den grupp som bosatte sig i Sverige mellan 1981 och 1983.

Forskarna antog till att börja med att rörligheten skulle vara större bland dem som ingick i Hela Sverige-gruppen, eftersom de inte själva hade kunnat välja sin första bosättningsort. Flyttningsbenägenheten visade sig vara stor i båda grupperna och ungefär hälften av invandrarna i båda grupperna flyttade inom landet. Närmare 14 procent i båda grupperna lämnade landet men i den tidiga gruppen stannade drygt 51 procent i sin första bosättningskommun medan 46,5 procent av Hela Sverige-gruppen stannade.

Eftersom Hela Sverige-strategin var en reaktion på den höga koncentrationen av invandrare i de tre storstäderna jämför forskarna de initiala bosättningsmönstren i de två grupperna och finner, föga överraskande, att de skiljer sig åt högst väsentligt. Hela Sverige-gruppen blev mera spridd över landet. Det finns koncentrationstendenser i båda grupperna men de är mera uttalade i Hela Sverige-gruppen. Flyttningarna går inte bara från norr till söder utan också från mindre orter i norr in till regionala centralorter. Dock kom en hel del av dem som kommunplacerades genom dåvarande Invandrarverkets försorg att stanna i sin första bosättningskommun och de har åtta år efter invandringen inte nått en sådan koncentration till storstäderna som den tidiga gruppen. Forskarna drar slutsatsen att Hela Sverige-strategin har haft en bestående effekt på invandrarernas spridning.

I den fortsatta analysen av hur boende i ”etniska enklaver” påverkar de boendes försörjningsmöjligheter, konstaterar forskarna att dagens ekonomiska teori inte ger något entydigt svar på frågan. De refererar till fyra olika typer av förklaringar där effekterna av att bo i etniskt segregerade områden kan vara både positiva och negativa.

- det går trögare att tillgodogöra sig de kunskaper och kvalifikationer som behövs i landet man flyttat till,
- nätverk av landsmän underlättar kontakter med arbetsmarknaden,
- spatial mismatch, dvs. rätt person på fel plats i förhållande till arbetsplatserna försvårar arbetsmarknadsinträdet,
- humankapitaltillgången – närvaron av väletablerade landsmän underlättar integrationen

Forskarna menar att den första förklaringen förefaller ha varit ett motiv för Hela Sverige-strategins införande. Man tänkte sig att de boende i invandrantäta bostadsområden skulle ha mindre kontakt med svenskar och därmed vara mindre motiverade att lära sig den svenska, som är nödvändig för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Invandrantäta bostadsområden blir därmed ett hinder för arbete och högre inkomster.

Den förklaring som bygger på nätverkseffekter har en mera positiv syn på de invandrantäta områdena. Där tänker man sig att de invandrantäta områdena erbjuder ett nätverk som förmedlar värdefull information om arbetsmöjligheter och ökar chanserna att hitta jobb. Dessutom är invandrarna i dessa områden mindre utsatta för diskriminering. I synnerhet nyanlända med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden har nytta av den invandrantäta omgivningen och får också annan värdefull information exempelvis om tillgången på samhällsservice och stöd.

Den spatiala mismatchhypotesen poängterar diskrimineringen på bostadsmarknaden som tvingar invandrare att bo i invandrantäta områden. Dessa ligger ofta långt från arbetsplatserna och de boende har därför svårare att hitta arbete. Det är alltså inte de invandrantäta bostadsområdena i sig som är problemet utan deras lokalisering i förhållande till arbetsplatserna.

Resonemanget om humankapital bygger också på boendesegregationen men den betraktas inte alltid vara av ondo. Om det segregerade området också innehåller välutbildade och framgångsrika landsmän och de boende främst umgås med varandra så kan det segregerade bostadsområdet och den etniska enklaven bli ett stöd och en hjälp för, i synnerhet, nykomlingarna.

Genom att använda åren med Hela-Sverige-strategin som ett ”naturligt experiment” prövar sedan forskarna de olika idéerna om hur segregerat boende påverkar de aktuella årskullarnas inkomster och sysselsättning. De slutsatser de drar efter att ha prövat olika beräkningsmetoder och också gjort flera kontroller, är att boendet i invandrantäta kommuner har varit gynnsamt för de nykomna när det gäller arbetsinkomster och arbetslöshet. Det är de lägst utbildade som tjänar på att bo där och de ökar sina inkomster med 19 procent. Den positiva effekten är störst i kommuner där det redan finns landsmän med stark ställning på arbetsmarknaden och det stödjer, menar forskarna, de förklaringar som betonar vikten av nätverk och kontakter.

8.1.4 Introduktionen och kommunstorleken

En tanke som ofta har framförts i diskussionen om bosättningen i större eller mindre kommuner och invandrantäta områden har gällt kvaliteten på introduktionen. Den stora inströmningen av kommunmottagna har tidvis lett till att väntetiden på sfi har blivit lång och att kommunerna har haft svårt att klara av att snabbt ge en god introduktion. Den mindre ortens fördelar med större närhet, mer personligt bemötande och mer av informella nätverk har lyfts fram som ett bättre alternativ för introduktionstiden. Sådana resonerang fanns exempelvis med under Hela Sverige-strategins tid.

En fråga som forskarna vid IFAU ställt sig i rapporten *Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants* (Working paper 2000:22), gäller strategin att vid bosättningen sätta bostad och kommunal introduktion före jobbmöjligheterna. Har det varit till nytta för de nykomna eller rent av försenat deras arbetsmarknadsinträde?

Forskarnas tolkning av resultaten är att det försvagade sambandet mellan bosättning och arbetsmarknadsinträde, som Hela Sverige-strategin innebar, har haft långvarig negativ effekt på individernas utkomstmöjligheter. Hade de dessutom stannat kvar på sina första bosättningsorter hade den förväntade sysslösheten varit 20 procent högre. Eftersom de i så stor utsträckning flyttade på eget initiativ så inträffade inte det och forskarna tillskriver spridningen av de kommunmottagna en mindre del av de negativa effekterna. Det var främst den förlorade arbetsmarknadsfokuseringen som ledde till att de mottagna åtta år efter ankomsten hade ca 25 procent lägre inkomst, 7 procentenheter högre sysslöshet och 10 procentenheter högre försörjningsstödsberoende än de skulle ha haft om de inte varit föremål för Hela Sverige-strategin.

Riksrevisionsverket gjorde 2002, på eget initiativ, en effektivitetsrevision av introduktionsverksamheten, *Att etablera sig i Sverige, En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga* (RRV 2002:15). Verket granskade den kommunala introduktionsverksamheten genom en kvalitativ fallstudie i 24 kommuner, där man studerade sammanlagt 260 slumpmässigt utvalda personer, som fortfarande befann sig i eller just avslutat introduktionen. Man gjorde också intervjuer med kommunala tjänstemän, företrädare för sfi och arbetsförmedlingen samt personer med flyktingbakgrund.

Riksrevisionsverket har delat upp de 24 kommunerna efter kommuntyp. I en allmän beskrivning av flyktingarnas situation på den

svenska arbetsmarknaden använder man samma statistik som IFAU, dvs. bearbetad statistik över invandrare från länder utanför OECD och redovisar de andelar som har en inkomst som överstiger tre basbelopp fördelat på de olika kommuntyperna. Mottagningsåret är 1994 och inkomstsituationen redovisas 1, 2 och 3 år senare.

Tabell 1. Invandrare från länder utanför OECD med inkomst över tre basbelopp per år, fördelade efter kommuntyp. Mottagningsår 1994

Kommuntyp	1995	1996	1997
	Efter ett år	Efter två år	Efter tre år
Storstad	3 %	8 %	21 %
Förort	4 %	13 %	34 %
Medelstor stad	1 %	6 %	23 %
Landsbygdskommun.	1 %	9 %	21 %
Glesbygdskommun.	3 %	11 %	43 %

Riksrevisionsverket kommenterar "det förvånande resultatet" att storstäderna tillsammans med landsbygdskommunerna förefaller ge sämst förutsättningar för att skaffa sig en inkomst som överstiger tre basbelopp och att glesbygdskommunerna tycks ge bäst förutsättningar. Men bilden är motsägelsefull, konstaterar verket, eftersom landsbygdskommunerna inte ger bättre förutsättningar än storstäderna. Någon närmare analys av siffrorna har Riksrevisionsverket inte haft möjlighet att göra men ställer den viktiga frågan: Har människor låg inkomst för att de bor i storstäder eller är det de med låg inkomst som flyttar dit?

Någon systematisk genomgång och jämförelse mellan olika kommuntypers introduktionsverksamhet har inte gjorts, men verket noterar en del skillnader som är intressanta ur ett bosättningsperspektiv, bland annat att ju större kommun desto sannolikare är det att sfi-anordnaren deltar vid planeringen. Vidare är arbetsförmedlingen sällan delaktig i planeringen av introduktionen. Det är främst i stora och medelstora kommuner som det finns ordnade former för ett systematiskt och kvalificerat samarbete med arbetsförmedlingen i kartläggnings- och planeringsfasen. I de mindre kommunerna blir individens inflytande något av en chimär, eftersom små kommuner bara kan erbjuda ett tämligen begränsat

utbud. Riksrevisionsverket noterar också att bristen på individanpassning gör det svårt att skapa motivation för människor att delta i sfi-utbildningen och att de mindre kommunerna, av naturliga skäl, har begränsade möjligheter att tillhandahålla intensivundervisning för högutbildade.

8.1.5 Ansvarsfördelning och rutiner för bosättningen

Så länge AMS var ansvarig för flyktingmottagandet var det handläggarna/arbetsförmedlarna på förläggningarna som också ansvarade för bosättningen. Valet av bosättningsort var knutet till anställning eller utbildningsplats. Det fanns inte något avtal mellan AMS och kommunerna om mottagningsplatser och i de flesta fall gjordes inga försök att få de spontant inresta att bosätta sig på någon annan ort än där de inväntat resultat av asylprövningen.

Konstruktionen med i förväg slutna avtal om mottagning på viss nivå och med visst innehåll kom när det lokala omhändertagandet av flyktingar och asylsökande infördes 1985. Tankarna bakom förändringen var, som tidigare beskrivits, att få en jämnare spridning av de nykomna över landet och att ge kommunerna förberedelse- och planeringstid.

Invandrarverket fick ansvaret både för att sluta avtal om mottagning med kommunerna och att ansvara för bosättningsarbetet. Till att börja med var bosättningen en uppgift för de dåvarande förläggningarna, som själva direkt kontaktade olika avtalskommuner och diskuterade de aktuella bosättningsfallen. 1989 samordnades bosättningsarbetet inom verket. Det innebar att alla kommunplaceringar i princip sköttes av fyra regionala bosättningsgrupper. Bakom förändringen låg erfarenheten av ett mycket tidsödande arbete där bosättningshandläggare från kanske hundratalet förläggningar jagade bostäder i mer än 200 kommuner.

Migrationsverket och Integrationsverket – samarbete och ansvar

När Integrationsverket inrättades 1998 diskuterades var gränsen mellan det nya verket och Migrationsverket skulle dras. Gränslinjen kom att sättas vid uppehållstillståndet, dvs. Migrationsverkets ansvar sträcker sig i princip fram till att en asylsökande har beviljats uppehållstillstånd. Det är emellertid en sanning med viss modifiering eftersom lagen om mottagande av asylsökande ger personer

med uppehållstillstånd rätt till dagersättning fram till den dag då flyttningen till en kommun faktiskt sker. Därefter övergår ansvaret till bosättningskommunen, som också har rätt till statsbidrag för att täcka sina mottagningskostnader.

Det är Integrationsverket som har ansvaret för att direkt medverka vid bosättningen av de f.d. asylsökande som fått uppehållstillstånd och som inte på egen hand kan hitta en bostad. Det sker dels genom att Integrationsverket gör överenskommelser om mottagande av flyktingar m.fl. med ett antal kommuner, dels medverkar i de enskilda bosättningsärendena genom att "para ihop" de personer som vill ha hjälp med bosättningen med lämpliga kommuner. Vidare har Integrationsverket en roll när det gäller att ta fram information om boende och bosättning i Sverige, som är tänkt att utgöra en god grund för den enskildes val av bostadsort. I detta avsnitt behandlas enbart Integrationsverkets medverkan i de enskilda bosättningsärendena eftersom det är det som händer under själva bosättningstiden. Att göra överenskommelser med kommuner om flyktingmottagande och introduktion är ett mera långsiktigt arbete som behandlas i avsnittet Överenskommelser för ett fåtal.

Med överföringen av bosättningsansvaret på Integrationsverket var det naturligt och nödvändigt att fortsätta på den inslagna vägen med en samordnad bosättning. Integrationsverket fanns ju redan från början samlat i Norrköping och hade bara försöksvis en viss regional representation. Integrationsverket inrättade därför en enhet med ansvar för att både ingå överenskommelser med kommunerna och förmedla bostäder i dessa kommuner åt dem som fått uppehållstillstånd. 3,5 tjänster var från början avsatta för arbete med kommunplaceringarna. Därtill tillkom ett antal tjänster som bl.a. innefattade att anskaffa kommunplatser och komma överens om flyktingmottagande och introduktion. Senare har funktionen förstärkts med ytterligare tjänster och våren 2003 finns åtta tjänster inrättade för bosättning och kommunöverenskommelser. En geografisk uppdelning av bosättningsansvaret har hela tiden funnits mellan bosättarna på Integrationsverket, så att varje bosättare arbetar med kommunerna i en avgränsad geografisk del av landet. Sedan hösten 1999 har Integrationsverket och Migrationsverket en gemensam arbetsgrupp för att utveckla samverkan i bosättningsarbetet. Inom ramen för detta samarbete har gemensamma rutiner och datastöd för bosättningsarbetet utvecklats.

Gällande bosättningsrutiner

Problem med långa väntetider före utflyttningen i kommunerna ledde till att båda verken i sina respektive regleringsbrev för år 2000 fick regeringens uppdrag att gemensamt se över bosättningsrutinerna med sikte på att göra en besparing på 10 miljoner kronor. I denna översyn fastställdes gemensamma rutiner och tidsgränser, och uppdraget och besparingen avrapporterades till regeringen i februari 2001. Då hade väntetiderna, främst genom effektivare registreringsrutiner, kortats med 16 dagar om man jämför fjärde kvartalet 1999 med den genomsnittliga väntetiden under år 2000.

De rutiner som etablerats innebär att Migrationsverket upprättar ett bosättningsunderlag för den person eller den familj som fått uppehållstillstånd och ska bosätta sig. De som själva har hittat en bostad och kan visa upp ett hyreskontrakt, liksom de som stannar kvar på samma adress där de bott i eget boende, skrivs ut från förläggningssystemet och blir inget ärende för Integrationsverkets bosättningshandläggare. För de övriga tas ett bosättningsunderlag fram vid ett samtal med personen eller familjen i fråga. Bosättningsamtalet bygger på ett formulär med bl.a. frågor om familjesammansättning, yrkes- och utbildningsbakgrund, var eventuella släktingar finns och – från början – egna önskemål om bosättning. Bosättningsunderlaget sänds därefter till mottagande kommun eller till Integrationsverket om deras bistånd behövs för att hitta en bosättningskommun.

Migrationsverket ska enligt gällande rutiner genomföra bosättningsamtalet inom en vecka efter att beslutet om uppehållstillstånd kommit. Bosättningsunderlaget ska därefter inom en vecka skickas till Integrationsverkets enhet för bosättning. Integrationsverket har sedan två veckor på sig att försöka para ihop flyktingen med lämplig kommun. Rent praktiskt innebär det ofta både telefonkontakter och att bosättningsunderlaget skickas över till en presumtiv mottagningskommun. Kommunen undersöker och bedömer sina möjligheter att förse den aktuella personen eller familjen med en lämplig bostad och introduktion och lämnar sitt besked till Integrationsverket. Det kan alltså innebära att svårplacerade familjer med flera speciella behov av exempelvis bostadsutrymmen och vård kan behöva presenteras för flera kommuner innan någon accepterar att ta emot familjen. Dessutom kan kravet på att det ska finnas en lägenhet som är färdig att ta i bruk och flytta in i inom ytterligare fyra veckor ibland vara svårt att uppfylla.

Integrationsverket lämnar därefter beskedet om att en viss kommun accepterat bosättningen till Migrationsverket. Deras handläggare sköter sedan de praktiska arrangemangen inför flyttningen i samverkan med inflyttningskommunen.

För de 45–60 procent av de asylsökande som, sedan möjligheten infördes 1994, valt att bo i eget boende ser bosättningsituationen annorlunda ut. De har redan under asyltiden bott hos släktingar eller vänner i någon kommun och de som senare får uppehållstillstånd begär mycket sällan Integrationsverkets hjälp för att skaffa sig en egen bostad. Den överenskomna rutinen mellan Migrationsverket och Integrationsverket, för personer i eget boende, är att bosättningsunderlag bara skickas till Integrationsverket för dem som begär hjälp med bostadsanskaffningen. Flertalet av dem som bosätter sig i landet varje år omfattas alltså inte av Integrationsverkets bosättningsinsatser eftersom inte heller anknytningar till tidigare kommunplacerade, blir föremål för något bosättningsarbete. De flyttar automatiskt in hos sina anhöriga.

8.1.6 Överenskommelser för ett fåtal

Den andra sidan av bosättningsarbetet gäller de överenskommelser med mottagningskommuner som Integrationsverket gör om mottagning och introduktion av flyktingar m.fl. Grunden för överenskommelserna mellan Integrationsverket och kommunerna finns i *Samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem för ersättning till kommunerna m.m.* (prop. 1989/90:105).

Regeringen utgick då från att så gott som alla kommuner skulle träffa överenskommelser med dåvarande Invandrarverket om flyktingmottagande och därmed solidariskt ställa upp för att genomföra den flyktingpolitik, som riksdagen beslutat. Antalet kommuner med överenskommelser har sedan dess minskat och varierat från tid till annan bl.a. beroende på hur många flyktingar m.fl. som varit aktuella för bosättning i landet varje år. Ansvaret för att sluta överenskommelser överfördes 1998 till det då nyinrättade Integrationsverket. I den integrationspolitiska propositionen (1997/98:16) förutsätts att det nya verket ska sluta avtal med kommunerna på en nivå som motsvarar behovet och att bosättningen ska ske i kommuner som kan erbjuda introduktionsprogram som är anpassade till de kommunmottagnas bakgrund. Verket ska också sträva efter att undvika bosättning i invandratäta kommuner.

Integrationsverket har hela tiden haft ambitionen att väga in kommunstorlek och kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och utbildningsutbud när de tagit initiativ till nya överenskommelser och uppsägning av gamla. Andra bedömningar som måste göras är om det kommer att bli möjligt att utnyttja platserna eller ej och verket har också anpassat sina förslag till hur många asylsökande som finns i eget boende i kommunerna. Kommuner med många asylsökande har erbjudits att göra överenskommelser som enbart omfattar mottagande av dem som bor i eget boende eftersom sannolikt åtskilliga av dem som bor i eget boende senare kommer att bosätta sig i kommunen.

De kriterier som Integrationsverket har fastställt för att bedöma vilka kommuner man vill träffa en överenskommelse med är mera resultatet av en anpassning till rådande villkor än ett uttryck för verkets önskan. När det gäller förutsättningen att göra en bra introduktion i enlighet med Integrationsverkets mål för integrationen har verket bedömt att samtliga Sveriges kommuner har sådana förutsättningar.

Olika typer av överenskommelser

I mitten av 2003 hade Integrationsverket överenskommelser om mottagande med 159 kommuner. Den övervägande delen av överenskommelserna löpte tills vidare medan några få var tidsbegränsade. För de löpande överenskommelserna gällde ömsesidig möjlighet till uppsägning, vanligtvis med tre månaders uppsägningstid.

Överenskommelsernas konstruktion varierade. Medan vissa kommuner hade maximerat antal mottagna hade andra ett intervall – exempelvis 30–50 mottagna per år – angivet i avtalet. För andra kommuner angavs enbart en planeringsinriktning på exempelvis 50 mottagna per år och för vissa kommuner fanns inget antal alls angivet. Dessa kommuner förklarade sig med överenskommelsen vara beredda att vid behov ta emot personer för bosättning. Attraktiva kommuner, som erfarenhetsmässigt har en omfattande inflyttning av personer som tidigare bott i eget boende eller anhöriga till tidigare kommunmottagna, hade ofta s.k. nollavtal, dvs. dessa kommuner förband sig enbart att ta emot anhöriga och personer från eget boende. För alla kommuner med överenskommelser – oavsett utformning – gällde att de hade rätt till grundersättningen motsvarande tre schablonbelopp.

Under år 2002 tog Sveriges kommuner emot närmare 13 000 personer, som tillhörde den krets som definieras i ersättningsförordningen. Drygt två tredjedelar av dem som togs emot var personer som kom från eget boende och anhöriga till tidigare kommunmottagna. Dessa har inte varit aktuella för några insatser, om de inte själva bett om hjälp med bosättningen. De som är föremål för bosättningsinsatser är de som tagits emot för vidarebosättning i Sverige inom ramen för den årliga flyktingkvoten (drygt 1 000) samt merparten av dem som bodde på Migrationsverkets anläggningar när de beviljades uppehållstillstånd (drygt 2 600), men alla dessa har inte fått sin bosättning genom Integrationsverkets försorg eftersom en del av dem på egen hand hittat och skrivit kontrakt på en lägenhet. Under 2002 var det i realiteten 3 063 personer som fick hjälp med sin bosättning av Integrationsverkets bosättningshandläggare.

Vid sidan av asylinvandringen sker årligen en större invandring av anhöriga, arbetskraft, gäststuderande, EU/EES-medborgare m.fl. År 2002 handlade det sammanlagt om 36 000 personer. Dessa bosätter sig helt på egen hand där deras anhöriga bor eller där de har fått arbete eller studieplats. Merparten av de nyinvandrade varje år berörs alltså inte över huvud taget av bosättningsarbetet.

8.2 Problem och möjligheter i bosättningsarbetet

De särskilda åtgärder som riktas till mottagna flyktingar m.fl. motiveras i proposition 1997/98:16 dels med att dessa grupper har särskilda behov, dels av att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande. De möjligheter man sett i arbetet med flyktingars bosättning har bland annat varit att förkorta tiden mellan uppehållstillstånd och bosättning och att hjälpa dem till en bosättning som ger förutsättningar för egen försörjning och delaktighet.

8.2.1 Väntetider på bosättning

För 2002 redovisar Integrationsverket en genomsnittlig väntetid på 88 dagar från beviljat uppehållstillstånd tills de boende på Migrationsverkets anläggningar anvisats en kommunplats. Under 2003 ökade väntetiderna och var vid halvårsskiftet 135 dagar istället för de 8 veckor som är målsättningen. Bakom väntetiderna ligger för-

dröjningar i alla led i bosättningsarbetet. Migrationsverkets bosättningsunderlag kommer först efter 36 istället för 14 dagar, Integrationsverkets bostadserbjudande efter 30 istället för 14 dagar och slutligen behöver kommunerna 69 istället för 28 dagar för att förbereda mottagandet. Enligt Migrationsverkets statistik var det 31 procent av de kommunplacerade som under 2002 kunde flytta till sin permanenta bosättning inom två månader.

Det finns många skäl till att det inte alltid går att hålla de överenskomna tiderna som gäller för bosättningen. Under en period hade Integrationsverkets bosättningshandläggare svårt att hinna med att para ihop flyktingar och kommunplatser tillräckligt snabbt. Under andra perioder har Migrationsverkets mottagningshandläggare haft svårt att hinna med att genomföra bosättningsamtalen inom en vecka och det har också dröjt ytterligare innan bosättningsunderlagen skickats till Integrationsverket. En ökad inströmning av asylsökande med allt vad det innebär är en av förklaringarna.

Fördröjningar i bosättningen inträffar även därför att de som fått uppehållstillstånd i första hand vill försöka ordna sitt boende på egen hand. I takt med att situationen på bostadsmarknaden förändrats har det blivit allt svårare för den enskilde individen på mottagningsenheten att på egen hand hitta en bostad i den kommun dit han eller hon helst vill. Trots detta vill många ändå först göra försöket. Den bostadssökande tror kanske att han har en chans att få en bostad i en viss kommun, väntar och hoppas och ber att få ytterligare en viss tid på sig, vilket fördröjer handläggningen.

Hänsyn till framtida utbildnings- och försörjningsmöjligheter kan också förlänga utflyttningstiderna. Om en viss kommun skulle passa mycket bra med tanke på framtida egenförsörjning kan det vara motiverat att låta den bostadssökande vänta på att en lägenhet blir ledig i just den kommunen – även om det inte sker inom den stipulerade tidsgränsen – hellre än att hänvisa honom eller henne till en ledig bostad i en kommun utan samma framtida försörjningsmöjligheter. Det kan också vara motiverat att göra liknande avvägningar när det exempelvis finns behov av viss vård eller speciella krav på bostaden som handikappanpassning eller liknande. Sjukdom och ohälsa har ofta bidragit till Integrationsverkets förlängda tider.

Sammantaget har fördröjningarna i utflyttningen lett till att ett varierande antal personer med uppehållstillstånd varit kvar i förläggningssystemet längre än de veckor som är målet för bosättningen. I juni 2003 väntade 1 400 personer med uppehållstillstånd

på kommunplats och det var en ökning med 400 i förhållande till året innan och delvis en återspeglning av den förvärrade bostadsbristen.

När allt stämmer, dvs. när flyktingens önskemål om bosättningskommun överensstämmer med Integrationsverkets erbjudande, innebär bosättningsarbetet ändå en del administration. Integrationsverkets roll i ett sådant fall blir rent administrativ och handlar enbart om att ta emot papper, sätta dem i pärmar samt göra registreringar för bosättningsstatistik och statistik över väntetider hos olika instanser. Tankar har framförts på att förenkla administrationen genom att göra det möjligt för den bostadssökande att själv vara aktiv i bostadssökandet, exempelvis genom någon form av ”bostadsbank” på Internet.

Adekvat gränsdragning mellan verken?

De nuvarande formerna för bosättningsarbetet har aktualiserat diskussionen om gränsdragningen mellan Integrationsverket och Migrationsverket. Det ingår även i direktiven till denna utredning att pröva den gällande ansvarsfördelningen.

Skälen bakom den gränsdragning som gjordes när Integrationsverket inrättades framgår inte av propositionen. Där konstateras bara att ansvaret för nykomna är en huvuduppgift för det nyinrättade verket och att det innebär att Integrationsverket ska medverka ”direkt” vid bosättningen av kvotuttagna och personer på förläggningar som inte själva kan ordna bostad.

Ett förhållande som begränsar Integrationsverkets möjligheter till ”direkt” medverkan vid bosättningen är att verkets personal rent geografiskt befinner sig långt bort från de personer som står i begrepp att bosätta sig. Den direkta personkontakten har istället Migrationsverkets handläggare som finns på mottagningsenheterna. Integrationsverket får därigenom en mera indirekt roll vid bosättningen och det gäller även den information som flyktingar m.fl. behöver för att kunna fatta ”ett väl underbyggt beslut om var de ska bosätta sig”.

Samtidigt kräver ofta en bra medverkan vid bosättningen ingående kännedom om de aktuella personerna. För att kommunerna ska kunna bedöma om de kan erbjuda bostad och introduktion som passar vill de ofta ha mer detaljerad information om familjen än vad det ifyllda formuläret, bosättningsunderlaget, innehåller. Resultatet blir att Integrationsverkets bosättningshandläggare måste kontakta

Migrationsverkets handläggare för att komplettera informationen och sedan förmedla den vidare till kommunen. Det händer också att de kommunala flyktingmottagarna tar direktkontakt med Migrationsverkets handläggare för att få svar på sina frågor.

Informationen till flyktingarna om den presumtiva bosättningskommunen sker på motsvarande sätt i andra hand, dvs. Integrationsverket har kontakten med mottagningskommunen och vidarebefordrar deras besked via Migrationsverkets handläggare till flyktingen i fråga. Det är inte självklart att Migrationsverkets handläggare sedan kan besvara alla följdfrågor som flyktingen ställer. Slutligen kräver de praktiska arrangemangen kring den fysiska flyttningen direktkontakter mellan Migrationsverket och mottagningskommunen.

Till komplikationerna i bosättningsprocessen hör att det är svårt för både Integrationsverkets och Migrationsverkets handläggare att ha en aktuell bild av vilka bostäder och introduktionsprogram som vid varje tidpunkt står till förfogande. Platser som stod till förfogande för en tid sedan har kanske tagits i anspråk av personer som flyttat in i kommunen från eget boende eller nära anhöriga som anslutit till familjen, eller bostadssituationen i kommunen har förändrats och det finns inga lediga bostäder. Integrationsverket försöker tillhandahålla färsk boendeinformation på Migrationsverkets intranät men inte heller de kan vara säkra på vilka platser som för tillfället är tillgängliga. Medverkan vid bosättningen kan följaktligen innebära flera försök, översändande av bosättningsunderlag och telefonsamtal innan en bosättning är ett faktum.

8.2.2 Överenskommelser en dubbel förhandlingsfråga

Medan mottagandet av asylsökande främst är ett statligt ansvar så är bosättningen av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd en uppgift där ansvaret är delat mellan staten och kommunerna. Enligt proposition 97/98:16 ska Integrationsverket

- träffa överenskommelser med kommuner om att de med kort varsel ska kunna ta emot personer som fått uppehållstillstånd från Migrationsverkets anläggningar samt organiserat överförda flyktingar,
- se till att kommunernas beredskap att ta emot skyddsbehövande svarar mot det totala behovet,

- medverka vid bosättningen av de personer som fått uppehållstillstånd och sträva efter att bosättningen sker i en kommun där ”förutsättningarna är goda för den enskilde att delta i ett introduktionsprogram avpassat till hans eller hennes bakgrund”,
- inte erbjuda bostad i kommuner där det finns en stor koncentration av invandrare.

Några motsvarande förpliktelser för kommunerna att tillhandahålla bostäder och introduktionsplatser finns emellertid inte. De lag- och förordningsreglerade kommunala förpliktelserna gäller först efter bosättningen, oavsett om den skett i samverkan mellan Integrationsverket och kommunen eller ej. Förutom att varje överenskommelse om mottagande mellan Integrationsverket och en kommun är en förhandlingsfråga så är också varje individuell bosättning, som aktualiseras av Integrationsverket, föremål för kommunens övervägande och godkännande.

Med bosättningen i en kommun följer sedan bestämda kommunala förpliktelser t.ex. att tillhandahålla svenskundervisning för personer som inte behärskar språket, skolgång för barnen m.m. Vill dessutom kommunen ha del av den statliga schablonersättningen för mottagande av flyktingar m.fl. måste kommunen upprätta en introduktionsplan och erbjuda en introduktion med ett innehåll som regleras i ersättningsförordningen. Teoretiskt skulle kommunen kunna avstå från schablonersättningen och enbart uppfylla de allmänna och lagfästa skyldigheterna gentemot de nyinflyttade, men kommunen har då ändå samma skyldighet att sörja för de nyinflyttades väl och ve som för alla andra kommunmedborgares. Det innebär bl.a. också att ge försörjningsstöd om personerna inte kan försörja sig själva, vilket få nykomna flyktingar och deras anhöriga kan.

Problemen varierar mellan olika kommuntyper

Kommuner med ett stort antal nyinflyttade påpekar att överenskommelserna om flyktingmottagande saknar funktion som ett instrument för att dimensionera och styra flyktinginvandringen till enskilda kommuner. De anser inte heller att den ekonomiska ersättningen täcker kommunens kostnader och att de anknytningsinvandring som följer på flyktinginvandringen kräver lika stora introduktionsinsatser, insatser som de inte alltid får någon ersättning för.

Andra kommuner har välkomnat flyktingmottagandet och har velat ha ett mottagande på en bestämd, kontinuerlig och helst jämn nivå. När det rör sig om små kommuner med svag arbetsmarknad och få utbildningsmöjligheter har dessa kommuner ibland fått se sina erbjudna platser stå outnyttjade eller t.o.m. fått tidigare överenskommelser uppsagda. Något eller några år senare, när behoven av bostäder och introduktionsplatser ökat, har de kanske på nytt fått en förfrågan från Integrationsverket om att göra en ny överenskommelse.

Kommuner med sådana erfarenheter klagar snarare över svårigheter att planera och att de inte får det antal nyinflyttade som de förberett både bostäder och introduktionsprogram för. Till bilden i den här typen av kommuner, som ofta återfinns i Norrland, hör att de tidigare kommunmottagna flyttar ut.

Slutligen finns också kommuner som av andra skäl avböjer att göra överenskommelse om flyktingmottagande med Integrationsverket. Det vanligaste skälet som anges är numera bostadsbrist men det finns också exempel på att man hänvisar till att man anser att det statliga bidraget inte täcker kostnaderna eller att man anser att koncentrationen av invandrare i kommunen är för hög. Både när det gäller att göra en överenskommelse med Integrationsverket och i de enskilda bosättningsfallen är det möjligt för kommuner att avböja med hänvisning till att man saknar lämpliga lägenheter. Integrationsverkets uppgift blir då närmast att vädja och påminna om kommunernas lagfästa bostadsförsörjningsansvar. Denna lag innehåller emellertid inga stadganden om kommunala skyldigheter att planera bostadsförsörjningen med hänsyn till förväntad invandring. Någon befogenhet att tvinga en kommun att godkänna en överenskommelse om flyktingmottagande på någon nivå har inte Integrationsverket. Kommuner kan också planera sitt bostadsbyggande så att det i realiteten inte är möjligt för nykomna flyktingar m.fl. att få en bostad där. Finns exempelvis enbart bostadsrätter och småhus tillgängliga är det få nykomna flyktingar som har en sådan ekonomisk situation eller anknytning till arbetsmarknaden att de kan finansiera ett boende av det slaget. Det är fullt möjligt för kommuner att av olika skäl och i årtal helt eller delvis ställa sig utanför systemet för flyktingmottagande. Ibland gäller det kommuner, som ur integrationssynpunkt skulle vara mycket passande, dvs. kommuner i storstadsområden, med god arbetsmarknad, bra kommunikationer, närhet till ett rikt utbildningsutbud och låg andel invandrare i befolkningen.

Oetiskt att marknadsföra flyktingar ?

Asymmetrin i skyldigheter och rättigheter när det gäller ansvaret för att tillhandahålla bostäder för de flyktingar m.fl. som beviljats uppehållstillstånd märks också i varje enskilt bosättningsärende. Även om en kommun har tecknat en överenskommelse om flyktingmottagande kan kommunen i varje enskilt fall ha invändningar. För just den aktuella familjen/personen är tillgängliga lägenheter för små/stora, de särskilda problem som finns i familjen har man inte resurser att hantera, en viss etnisk/religiös tillhörighet ”passar” inte i kommunen/bostadsområdet osv.

De flesta kommunala flyktingmottagare gör emellertid sitt bästa för att möta behoven men kvar står att det ibland blir diskussioner innan en bosättning kan komma till stånd. Åtskilliga tjänstemän, som under någon period arbetat med bosättning av flyktingar, kan vittna om hur de på olika sätt försöker tala för ”sina” flyktingar och presentera dem på ett positivt sätt för att kommunen ska acceptera en bosättning. Det förekommer också att kommuner försöker byta bort personer som kommunplacerats eftersom man upplever att man inte har möjlighet att lösa en familjs eller en enskild familjemedlems problem i kommunen. Integrationsverkets bosättare får ömsom vädja för den aktuella flyktingen eller vädja till kommunens känsla för plikt eller rättvisa i förhållande till andra kommuner som så att säga tagit ”sin del” av ett visst problem.

Sett utifrån kommunens synvinkel är det förståeligt att man först och främst strävar efter att ta emot flyktingar som man bedömer kan integreras väl i kommunen. Är man övertygad om att kommunen inte har resurser att möta vissa behov eller bedömer man den föreslagna familjen som särskilt svårintegrerad värjer man sig för en bosättning. Har kommunen dessutom tidigare tagit emot personer från eget boende som inte har lyckats med integrationen, kan det ytterligare förstärka tveksamheten inför en familj eller person, som kanske kan medföra kommunala åtaganden på lång sikt.

”Det är i dessa fall mycket viktigt att bosättningen föregås av kontakter med den kommun som anses lämplig och att kommunen har goda förutsättningar för introduktionen”, skrev regeringen i sin integrationspolitiska proposition 1997, apropå Integrationsverkets medverkan i bosättningen. Det framgår inte vad dessa kontakter tänktes innehålla. Kanske var det just den typ av överläggningar som nu äger rum som också var tänkta men åtskilliga av dem som är direkt involverade i arbetet har uttryckt etiska betänkligheter. Det upplevs inte som värdigt att tvingas ”marknadsföra” enskilda

personer för att kunna bistå dem vid bosättningen även om detta bara sker i en mindre del av bosättningsärendena.

Problem på bostadsmarknaden grusar förhoppningarna

De förhoppningar, som i tidigare utredningar och propositioner knutits till överenskommelserna om flyktingmottagande, grusas allt för ofta av problem på bostadsmarknaden. Det är enbart i perioder när det i princip råder bostadsöverskott i hela landet som Integrationsverket har möjlighet att välja ut de lämpligaste introduktionskommunerna för att göra överenskommelser om flyktingmottagande. Samtidigt är det just bostadsproblemen, som oftast nämnts som ett avgörande hinder för introduktionen, vid de kommunbesök som utredningen gjort. Förutom det arbete som Migrationsverkets och Integrationsverkets handläggare lägger ner på att medverka vid bosättningen så går mycket av de kommunala flyktingmottagarnas tid och kraft åt att försöka hjälpa till att lösa bostadsproblem för de nykomna. Utan något så när stabila och rimliga bostadsförhållanden är det mycket svårt för de nykomna att koncentrera sig på skolgång och introduktion.

8.2.3 Spridnings- och segregationsproblemen

Det system för medverkan vid bosättningen, som byggts upp, har inte bara som mål att de som beviljats uppehållstillstånd snabbt ska kunna få permanent bosättning och bra introduktion i en kommun. Ytterligare ett mål är att myndigheternas medverkan vid bosättningen ska leda till att etnisk segregation undviks. Även detta mål har visat sig svårt att nå dels därför att den allmänna bostads-situationen i så hög grad dikterar bosättningsvillkoren, dels för att en del av de nykomna själva gör andra bedömningar än regering och riksdag när det gäller var det är bäst för dem att bo. Ytterligare en viktig faktor som påverkar bosättning och flyttningar är det allmänna arbetsmarknadsläget.

Svårt att lyckas

En obligatorisk medverkan vid bosättningen, av den typ som gällde under åren med Hela Sverige-strategin har visat sig leda till att en viss långsiktig spridning kan åstadkommas på det sättet men det

sker till priset av en stor sekundärflyttning och sannolikt förseningar i introduktion och arbetsmarknadsinträde. Hela Sverige-strategin under åren 1985–1989 lyckades initialt sprida bosättningen av flyktingar m.fl. ganska bra över landet men redan 1990 hade halva gruppen koncentrerats till 13 kommuner. Fem år senare fanns hälften i nio kommuner och år 2000 har flyttningarna lett till att hälften av de ursprungligen väl spridda flyktingarna sekundärflyttat till åtta kommuner. Där utgjorde de 5–11 procent av befolkningen när avlidna och utvandrade räknats bort. Bilden ser likartad ut för senare årskullar av kommunmottagna flyktingar men de årskullar som bosatte sig 1995–2000 bor år 2000 mer koncentrerat än de som bosatte sig 1990–1994 vilket sannolikt är en effekt av att det egna boendet tillåtit människor att redan från början bosätta sig där de ville. För alla årskullar av flyktingar som bosatts 1985–1989, 1990–1994 och 1995–1999 avviker bosättningsmönstren kraftigt från hela befolkningen; de bor alla mycket mer koncentrerat än resten av befolkningen. Kartor över bosättningsmönstren för de olika årskullarna av flyktingar visar alla samma bild: Sverigekartan kan uppfattas som ett glas där saften från början är ganska väl blandad men i takt med att åren går sjunker fruktsaften mot botten – söderut – och vattnet blir allt klarare ju längre upp – norrut – man kommer.

De uppföljningar och utvärderingar som stått till buds ger inte underlag för några säkra slutsatser om vinsterna för individerna och samhället av den långsiktiga spridningen av de nyinvandrade, som en obligatorisk bosättning kan åstadkomma. Trots motsatta ambitioner har den etniska segregationen, ökat under hela 90-talet.

Möjligheterna att med olika metoder försöka sprida de mottagna flyktingarna m.fl. har nyligen studerats inom ramen för ett jämförande internationellt forskningsprojekt, Research on Immigration and Integration in the Metropolis, där erfarenheter från England, Nederländerna och Sverige redovisats av professor Roger Andersson i arbetspappret *Settlement Dispersal of Immigrants and Refugees in Europe: Policy and Outcomes* (Working Paper Series No. 03–08). I alla tre länderna har man under många år gjort olika försök att sprida flyktingar över landet. Bakgrunden har varit likartad, dvs. koncentrationen av asylsökande och flyktingar har blivit hög i storstäder och ”heta” områden och detta har man av olika skäl velat förändra. 1997 uppskattades exempelvis Londonområdet härbärgera 85 procent av landets flyktingar och asylsökande.

Men även om det finns stora likheter mellan länderna så finns det också tydliga skillnader. De etniska kluster, där olika etniska

grupper samlas i olika bostadsområden, som spelar en stor roll i England och Nederländerna saknas i stor utsträckning i Sverige. Här är de invandrantäta bostadsområdena oftast mångetniska. Förklaringarna till de olika typerna av invandrantäta bostadsområden är delvis också olika. I England och Nederländerna förklaras ofta segregationsproblemen med att de olika etniska grupperna söker sig till sina egna landsmän medan man i Sverige är benägen att söka orsakerna i strukturella faktorer och diskriminering. Oavsett vilka orsakerna till den etniska boendesegregationen är så är Roger Anderssons slutsats att det är svårt att motivera en påtvingad spridning av flyktingarna. Hänger segregationen ihop med att olika etniska grupper frivilligt söker sig till varandra är det ur moralisk synpunkt problematiskt att försöka tvinga fram ett annat bosättningsmönster. Beror segregationen å andra sidan på strukturella faktorer och diskriminering så borde ansträngningarna vara inriktade på att förändra de strukturella faktorerna och bekämpa diskrimineringen snarare än att försöka bosätta "offren" mot deras vilja.

Ett argument för spridning av flyktingarna, som är gemensamt för alla tre länderna, är att asylsökande och flyktingar betraktas som en "börda" för samhället och en "börda" som med spridningen åtminstone ska delas rättvist av alla landsdelar. Men i vilken utsträckning flyktingar är en börda beror bl.a. på vilket tidsperspektiv man tillämpar, ålderssammansättningen på flyktingarna och arbetsmarknadsförhållandena liksom på hur kommunernas verksamhet finansieras. Med dagens svenska statsbidragssystem blir invandrare som inte är självförsörjande efter tre och ett halvt år en kostnad för kommunerna där de bor. En alternativ lösning på problemet med de orättvist fördelade "bördorna", som Roger Andersson framför, är att försöka hitta budgetmekanismer som utjämnar kostnaderna snarare än att lägga pengar på ansträngningar att försöka sprida människorna. Hittills har försöken att sprida flyktingar inte lett till förbättrad integration vare sig på arbetsmarknaden eller i samhället, sammanfattar Roger Andersson, som menar att forskningen bör öka sina ansträngningar att omdefiniera problemen och kritiskt pröva de antaganden som ligger bakom försöken att sprida flyktingarnas bosättning.

8.2.4 Andra verktyg för att åstadkomma spridning

De medel som hittills stått till buds för att styra de nykomnas bosättning har främst varit de regler och rutiner som gällt Migrationsverkets och Integrationsverkets medverkan i bosättningen. Enligt

utredningens direktiv bör emellertid olika alternativ övervägas om det står klart att det finns anledning att påverka bosättningen. Särskilt nämns hemustrustningslånen utformning och syfte och deras eventuella betydelse för bosättningen.

Hemustrustningslån ersatte försörjningsstöd

Från och med 1991 kan flyktingar m.fl. som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet söka och få hemustrustningslån. Centrala studiestödsnämnden har ända sedan hemustrustningslån infördes administrerat verksamheten. Handläggare på Migrationsverket och kommunala flyktingmottagare fungerar som kontaktpersoner och informerar regelmässigt dem som fått uppehållstillstånd och tagits emot i en kommun om möjligheterna att söka lån. De bistår också med ansökningsblanketter och kan också hjälpa till med ansökan.

Alla personer över 18 år som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet kan ansöka om hemustrustningslån inom två år från bosättningen i en kommun. Lånet kan sökas för att utrusta både möblerad och omöblerad lägenhet. Bor den sökande i möblerad lägenhet är det maximala lånebeloppet 5 000 kronor oavsett familjestorlek. För personer som bor i en omöblerad lägenhet varierar det maximala lånebeloppet mellan 15 000 och 35 000 kronor beroende på antalet familjemedlemmar och egna tillgångar.

Hemustrustningslånet är amorteringsfritt under de första två åren men ränta på lånet löper från den dag det första lånet utbetalas. Amorteringstiden varierar mellan 1–15 år beroende på skuldens storlek. Återbetalning av lånet påbörjas efter två år men personer med låg inkomst kan söka anstånd med återbetalningen eller ansöka om nedsatt betalning. Lånet är neutralt i förhållande till bostadsort, dvs. det utgår med samma summa och villkor oavsett var i landet låntagaren bosatt sig.

Under åren 1989–2001 har mellan 4 000–6 000 hemustrustningslån årligen beviljats. 2002 var antalet beviljade lån 5 433 och merparten av låneansökningarna kom via kommunala flyktingmottagningar.

Problem och möjligheter med styrande hemutrustningslån

Några försök att använda hemutrustningslånet för att styra bosättningen till vissa orter eller typer av bostadsområden har inte gjorts men är teoretiskt möjligt. Det skulle kunna göras genom att lånen eller lånevillkoren görs mer eller mindre förmånliga beroende på bosättningsort, typ av bostadsområde eller antal år i den första bosättningskommunen alternativt flyttning till annan ort.

Oavsett vilka krav som skulle knytas till en ökad variation i hemutrustningslånets storlek och villkor skulle det innebära att ett helt nytt ekonomiskt styrmedel introducerades. Hittills har de ekonomiska styrmedlen, i form av statliga ersättningar, varit riktade till kommunerna. Med ett differentierat hemutrustningslån skulle styrmedlen istället riktas direkt till den enskilde låntagaren. Det skulle på ett mera direkt och omedelbart sätt "löna sig" för den enskilde personen att bo på vissa orter. I de försök som gjorts att förmå personer som tillbringat asyltiden i eget boende att flytta från storstadsområden, har sådana tankar framförts. Om man, förutom att erbjuda mottagningskommunen full schablonersättning, också skulle kunna erbjuda invandraren bättre lånevillkor skulle det eventuellt kunna ge extra stimulans åt dem som fått förslaget att flytta.

Samtidigt innebär ett införande av flera nivåer i och varierande villkor för hemutrustningslånet också ökad administration och nya risker för oförutsedda och oavsiktliga styrningseffekter. Svårigheterna att fastställa vilken bosättning som skulle "belönas" vid varje tidpunkt ska heller inte underskattas. Upp- och nedgångar i flyktinginvandringen, konjunkturer, arbetskraftsefterfrågan och bostadstillgång varierar erfarenhetsmässigt kraftigt från tid till annan. Orter som, ur integrationssynpunkt, betraktas som mycket lämpliga vid en viss tidpunkt kan bara några år senare framstå som mindre lämpliga. Omvänt har exempelvis stora öknings i antalet personer som beviljats uppehållstillstånd i kombination med bostadsbrist och/eller bostadsöverskott lett till att tidigare mindre lämpliga orter framstått som de enda möjliga och därför acceptabla.

9 Flyktingmottagande och introduktion

9.1 Från invandrapolitik till integrationspolitik

Insatserna för att stödja nykomna invandrare växte fram under slutet av 1960-talet framför allt som en följd av den arbetskraftsinvandring som då redan pågått under ett par decennier. Under Sveriges nybörjarår som invandringsland var samhällets ambitioner främst inriktade på att låta den generella politiken, exempelvis socialförsäkringssystemet, omfatta också invandrarna. När den reglerade invandringen etableras i slutet av 60-talet är ett av motiven att invandringen ska hållas på en sådan nivå att den invandrade befolkningen ska kunna leva på i stort sett samma levnadsstandard och med samma villkor som de svenskfödda.

När systematiska skillnader mellan den infödda och den invandrade befolkningens levnadsvillkor började bli synliga tolkades det som att den generella politiken inte räckte till. Behoven av särskilda insatser för invandrare kartlades och analyserades av den 1969 tillsatta Invandrarutredningen (SOU 1974:69). Utredningen ledde sedan till att ett nytt politikområde – invandrapolitiken – introducerades 1975. Röst rätt för invandrare i kommunal- och landstingsval tillämpades första gången vid 1976 års val och ett antal säråtgärder, som syftar till att underlätta invandrarnas inlemmande i det svenska samhället, lagfästes under 1960- och 70-talen. Ingredienser i invandrapolitiken var exempelvis svenskundervisning, tolkhjälp, samhällsinformation och stöd till invandrarorganisationer och kulturverksamhet. Invandrarnas barn fick rätt till hemspråksundervisning (sedermera modersmålsundervisning), studie-stöd på modersmålet och svenska som andra språk.

9.1.1 Mer omfattande introduktion för flyktingar

Målen för invandrapolitiken formulerades som jämlikhet, valfrihet och samverkan och omfattade alla invandrare, oavsett skäl för invandringen. För organiserat överförda flyktingar hade emellertid Arbetsmarknadsverket ansvaret för både vissa generella (exempelvis sjukvård, skola och arbetsmarknadsservice) och invandrapolitiska åtgärder (sfi, samhällsinformation, tolkhjälp) och därutöver för deras överföring, mottagande och bosättning. Motivet för att särbehandla de organiserat överförda flyktingarna var att man bedömde att de, med tanke på sina erfarenheter som flyktingar, hade särskilt stora behov av samhällets stöd. Majoriteten av invandrarna fick istället del av de invandrapolitiska insatserna via de kommuner där de bodde och där bl.a. invandrarbyråer och tolkförmedlingar ofta byggdes upp under 1970-talet.

De invandrapolitiska målen och åtgärderna utreddes på nytt under 1980-talet av den Invandrapolitiska kommittén (IPOK) och genomgick en del förändringar. Samtidigt ändrade invandringen karaktär och kom att domineras av asylsökande vilket riktade uppmärksamheten mot innehållet i och formerna för mottagande av asylsökande och flyktingar. Tyngdpunkten i det kommunala arbetet för att stödja nykomna kom successivt att förskjutas från arbetskrafts- och anhöriginvandrare till flyktinginvandrare.

När det lokala flyktingmottagandet utreddes och infördes under 1980-talet fick kommunerna två olika kategorier av nyinvandrade; asylsökande som fått uppehållstillstånd och de som fått uppehållstillstånd som anhöriginvandrare eller arbetskraft. För de båda kategorierna utvecklades delvis olika former för stöd och även statens ersättning till kommunerna utformades på olika sätt. Grundtanken var att staten skulle stå för kostnaderna för flyktingar och deras anhöriga eftersom flyktingmottagande var ett nationellt beslut och ansvar. Det statliga ansvaret för flyktingar innebar att kommunerna fick rätt att i efterhand söka och få ersättning för de socialbidrag som de gett till flyktinginvandrarna under ankomståret och de följande tre åren. Ersättningssystemet ändrades 1991 då kommunerna istället fick ett samlat schablonbidrag för varje kommunmottagen. Samtidigt var det delvis samma såråtgärder – exempelvis sfi, tolkservice och invandrarundervisning för barnen – som båda kategorierna hade rätt till och gränsen mellan kategorierna var ibland bara en fråga om ankomstdag.

När invandrapolitiken på nytt utreds i början av 1990-talet diskuterar Invandrapolitiska kommittén skillnaden i de kom-

munala mottagningsinsatserna mellan flyktingar och deras anhöriga och övriga invandrare. Kommittén konstaterar att anhöriginvandrare kan ha samma behov av stöd som kommunmottagna flyktingar och deras anhöriga och förordar att även de vid behov ska omfattas av samma introduktionsprogram. De borde även kunna omfattas av den introduktionsersättning, som kommittén föreslog skulle ersätta socialbidragen till kommunmottagna.

Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det invandrapolitiska området (dir. 1997:10) övertog utredningsstafetten men med uttryckliga direktiv att inte vidare fördjupa sig i frågan om att ha samma typ av introduktion för alla nykomna. Mot den bakgrunden formulerade utredningen i sitt slutbetänkande dels ett övergripande nationellt mål för introduktionen som gäller alla nykomna, dels ett antal nationella mål som enbart omfattar de kommunmottagna. En arbetsgrupp inom regeringskansliet utredde samtidigt introduktionsersättningen och prövade förslaget att låta alla nykomna omfattas av introduktionsprogram och introduktionsersättning. Arbetsgruppen konstaterade att om fler fick rätt till introduktionsersättning skulle det innebära ökade kostnader för staten. De stannade vid att föreslå att kommunerna skulle få möjlighet att på egen bekostnad ge introduktionsersättning också till andra än kommunmottagna. Detta blev också förslaget i propositionen om integrationspolitiken (prop. 1997/98:16) och ändringen i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning trädde i kraft 1 mars 1998.

9.1.2 Introduktionsperiodens längd preciseras

När invandringspolitiken formulerades under 70-talet sattes ingen tidsgräns för när insatserna för invandrare skulle vara avslutade. Med tanke på invandrapolitikens ursprung i den generella politiken var det kanske naturligt och dessutom fanns då också en föreställning om att de olika invandrargrupperna skulle komma att bilda bestående etniska minoriteter i det svenska samhället. Politikområdet där säråtgärderna för invandrare samlades benämndes ”invandrar- och minoritetspolitiken” (prop. 1975:26).

Minoritetspolitiken försvann i 1985 års proposition (1985/86:98) om invandrapolitiken och begreppet minoriteter kom därefter att beteckna inhemska minoriteter. De olika invandrapolitiska säråtgärderna som sfi, tolkservice, organisationsstöd och samhällsinformation m.m. levde emellertid vidare med smärre förändringar

under beteckningen invandrarpolitik. Så småningom började frågan ställas hur länge invandrare hade behov av särskilda insatser. Behövde invandrare som bott i Sverige 10, 15 eller 20 år fortfarande samhällsinformation och nyhetsförmedling på modersmålet, tolkservice vid sjukhusbesöket och särskilt stöd till sina organisationer? Omvänt ställdes också frågan hur länge människor egentligen är invandrare och ärvs till och med invandrarskapet av barn, som både är födda i Sverige och svenska medborgare? Istället för att vara något förmånligt som gav tillgång till särskilda samhällsåtgärder uppfattades invandrarskapet ibland snarare som stigmatiserande.

Den nya syn på invandrapolitiken som Invandrapolitiska kommittén lanserade i sitt slutbetänkande *Sverige framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55) innebar att säråtgärderna så mycket som möjligt borde begränsades till insatser under en övergångstid på fem år. Därefter borde den generella politiken ta vid och svara mot alla invånares behov. Detta såg man som ett uttryck för att Sverige numera är ett mångkulturellt land. En arbetssökande invandrare är i första hand arbetssökande, inte invandrare, och ska som arbetssökande få del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som alla andra i samma situation. Den generella politiken måste också ta hänsyn till befolkningens etniska och kulturella mångfald och både utgå från och spegla det faktum att Sverige är mångkulturellt.

Introduktionsprogram och individuella handlingsplaner för nyanlända sågs som de viktigaste instrumenten för den nya tidsbegränsade invandrapolitiken. I normala fall skulle ett introduktionsprogram sträcka sig över de två första åren efter uppehållstillstånd men under vissa omständigheter skulle introduktionen kunna förlängas upp till fem år.

När den senare tillsatta utredningen om introduktion för nyanlända formulerade förslag till nationella mål för introduktionen stannade den vid en tvåårig introduktionsperiod med möjlighet till förlängning till tre år. Utredningen ville också lagfästa introduktionens längd och innehåll.

I propositionen (prop. 1997/98:16) hade de invandrapolitiska säråtgärderna samlats under begreppet integrationspolitik istället för den tidigare ”utpekande” invandrapolitiken. Målen för den nya integrationspolitiken fastslogs som

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett kulturell och etnisk bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt

- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Vidare sades bl.a. att det integrationspolitiska arbetet särskilt skall inriktas på att ge individer förutsättningar för egen försörjning och delaktighet. Någon ny lag om introduktionsprogram bedömdes inte som nödvändig eftersom det mesta av det som ingår i introduktionen, som sfi, skolgång och försörjningsstöd redan är lagreglerat. Inte heller fastställdes någon bestämd tidsgräns för introduktionen. Normalt borde ett introduktionsprogram omfatta högst två år, menade riksdagen, men med möjlighet till förlängning för personer som behöver en längre introduktionsperiod. Ett introduktionsprogram bör dock påbörjas inom ett år från det att uppehållstillstånd beviljats.

9.1.3 Varierande innehåll i introduktionen

När den första samlade invandrarpolitiken tog form i mitten av 70-talet bestod den av en lång rad åtgärder, som ofta i varierande omfattning införts successivt eller som försöksverksamhet under tidigare år. Till åtgärderna hörde bl.a. sfi, tolkservice, invandrarbyråservice, samhällsinformation, nyhetstidning och radio- och TV-program på invandrarpråk. Det fanns också stöd till organisationer och trossamfund samt tidskrifter på invandrarpråk. I grund- och gymnasieskolan fanns invandrarundervisning och studiestöd på modersmålet och svenska som andra språk, i förskolan fick barnen hemspråksträning. Dessutom infördes rösträtt i kommunal- och landstingsval. Till det svenska samhället kom riktad information om invandring och invandrare riktad.

De invandrarpolitiska åtgärderna var utformade som erbjudanden som invandrare kunde ta i anspråk om de så önskade och det fanns ingen koppling mellan exempelvis socialbidrag och sfi. Där- emot fanns en rätt till 240 timmars svenskundervisning med bibehållen lön för nyinvandrade med anställning. Något program för den första tiden fanns inte heller utom för de flyktingar som togs emot på AMS-förläggningar inom ramen för den årliga flyktingkvoten och dessa utgjorde en mycket liten andel av den årliga invandringen.

9.1.4 De asylsökande förändrar introduktionens innehåll

Det var det ökande antalet asylsökande under mitten av 80-talet som drev fram en utveckling av särskilda introduktionsprogram för de som beviljades uppehållstillstånd och därmed också skulle tas emot och introduceras i någon kommun. Till att börja med var ambitionen främst att de kommunmottagna flyktingarna skulle få del av samma invandrapolitiska åtgärder och samma offentliga service som andra invandrare. Kommunerna fick stor frihet att själva välja hur de ville samordna och organisera det lokala omhändertagandet. Alternativ som nämndes i Agfa-utredningen var att kommunen helt inordnade mottagandet i den ordinarie kommunala organisationen eller byggde upp en särskild organisatorisk enhet för flyktingmottagandet. Mellanformer kunde också tänkas när exempelvis invandrarbyrån eller ett visst socialdistrikt fick ett huvudansvar för att samordna de olika insatser som behövdes.

Den samordning som sågs som nödvändig gällde dels de olika kommunala insatserna inom social-, skol-, fritids- och kulturförvaltning, dels nödvändiga insatser från hälso- och sjukvården och arbetsförmedlingen. Samordningen skulle ske både i varje enskilt fall och i den övergripande planeringen men varje fackmyndighet och kommunal fackförvaltning ansvarade för sina respektive insatser för de kommunmottagna. Den bärande principen var att det var den ordinarie verksamheten inom varje fackområde, som skulle ge stöd och service också till de kommunmottagna. Arbetsmarknadsverket skulle exempelvis fortfarande ha ansvaret för arbetsplacering av flyktingarna även om "omhändertagandet i övrigt överförts till annan huvudman", som Agfa-utredningen uttryckte det. Det exakta innehållet i de samordnade insatserna skulle anpassas till de individuella behoven. Ett schablonbidrag per mottagen utgick till kommunerna för att täcka bl.a. de kostnader som uppstod.

Nästa steg i utvecklingen mot särskilda introduktionsprogram för kommunmottagna flyktingar m.fl. togs i början av 90-talet när ersättningen till kommunerna förändrades. Bakgrunden till förändringen var växande problem för dem som fått uppehållstillstånd att få en bosättning i en kommun och att komma in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Ett av hindren var ersättningssystemet till kommunerna. Det uppmuntrade snarast kommunerna att passivt betala ut socialbidrag hellre än att satsa på aktiva åtgärder för att de kommunmottagna skulle bli självförsörjande, menade regeringen i sin proposition om nytt ersättningssystem (prop. 1989/90:105). Det

faktum att olika fackmyndigheter ansvarade för olika åtgärder gentemot de kommunmottagna ledde också ofta till glapp mellan insatserna och det förlängde tiden av socialbidragsberoende.

9.1.5 Den individuella introduktionsplanen tar form

Det nya ersättningssystemet med ett schablonbidrag som i princip täckte alla kostnader för flyktingar m.fl. syftade till att premiera aktiva åtgärder för att snabbt få in kommunmottagna i egen försörjning. Det förväntades också främja ett individinriktat och samordnat arbetssätt i de flyktingmottagande kommunerna och där utpekades den individuella introduktionsplanen som ett viktigt verktyg. De olika insatserna för att ge de kommunmottagna förutsättningar att komma in i samhället och bli självförsörjande skulle inte bara samordnas, de skulle också samlas och skrivas ner i en introduktionsplan. De områden som skulle ingå i en sådan introduktionsplan preciserades som

- bosättning
- kartläggning av den enskildes personliga situation och familjeförhållanden samt utbildnings- och yrkeserfarenhet
- kartläggning av barnens situation och eventuella behov av stödinsatser
- svenska för invandrare
- samhälls-, studie- och arbetslivsorientering
- arbetsmarknadsservice
- kompletterande eller grundläggande utbildning i skilda skolformer
- arbete
- rehabilitering

Samtidigt som kommunernas ansvar för en planerad och systematisk introduktion markerades, fick kommunerna stor frihet att i samverkan med arbetsförmedlingen utforma insatserna. De kunde både välja när och i vilken omfattning insatser skulle göras. Om introduktionen var framgångsrik och den kommunmottagne snabbt blev självförsörjande fick kommunen ändå behålla hela schablonbidraget. Syftet med den konstruktionen var att ge kommunerna ett incitament för ett målinriktat och effektivt introduktionsarbete. Det enda villkoret för att få den statliga schablonersättningen var att kommunen skulle upprätta en individuell introduktionsplan i samverkan med varje kommunmottagen. Detta reglerades i ersättningsförordningen (1990:927).

Redan när schablonersättningen infördes fanns också tankar på att låta den individuella introduktionsplanen utgöra grund för ett slags kontrakt mellan samhället och den kommunmottagne. Genomförandet av introduktionsplanen sågs som en arbetsinsats från den kommunmottagnes sida och man övervägde att införa en introduktionsersättning, dvs. en slags "lön" för mödan istället för socialbidrag. Det dröjde emellertid till 1993 innan kommunerna fick möjlighet att välja att, istället för socialbidrag, betala ut introduktionsersättning.

9.1.6 Utvärderingar förändrar introduktionen

Det samordnade kommunala flyktingmottagande som startade 1991 började omedelbart följas och utvärderas bl.a. av Invandrarverket, som ansvarade för den statliga schablonersättningen till kommunerna. Avsikten med uppföljningarna var dels att säkra den överenskomna kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, dels att utvärdera i vilken grad målen för flyktingmottagandet uppnåddes. Ytterligare ett syfte med de löpande uppföljningarna och utvärderingarna var att sprida erfarenheter från och till kommuner och berörda myndigheter.

Fem år och 140 000 kommunmottagna flyktingar m.fl. senare, 1996, redovisar Invandrapolitiska kommittén sitt uppdrag att utvärdera invandrar- och flyktingpolitiken. Kommittén konstaterar att få av de mottagna klarar sin egen försörjning efter 18 månaders introduktion och att endast en liten del försörjer sig själva 3,5 år efter mottagandet. Utredningen ger tre förklaringar till detta nämligen den allmänt höga arbetslösheten, strukturella förändringar på den svenska arbetsmarknaden samt flyktingarnas ursprung i mer avlägsna språk- och kulturområden.

Kommittén ifrågasätter om det befintliga systemet för flyktingmottagande "till innehåll och organisation är relevant för att bistå senare tiders flyktinggrupper till egenförsörjning på nuvarande svenska arbetsmarknad och delaktighet i det svenska samhället".

Kommitténs förslag rör företrädesvis organisationen av flyktingmottagandet och åtgärder för att styra de nyinvandrade till ett mindre antal särskilt lämpliga mottagningskommuner. När det gäller innehållet i introduktionsprogrammen poängteras emellertid arbetsmarknadsinriktningen och hur angeläget det är att svenskundervisningen kombineras med praktik och "andra yrkesrelaterade insatser". Sfi skulle utgöra basen i en introduktion som

skulle bedrivas på heltid. Eftersom utvärderingen visat att samordningen mellan kommunerna och Arbetsmarknadsverket var ett problemområde menar utredningen att kommunerna bör få större resurser och ett samlat ansvar också för arbetsmarknadsåtgärder under introduktionstiden. Samtidigt vill utredningen att arbetsförmedlingens medverkan när introduktionsplaner upprättas ska vara ett uttryckligt villkor för att kommunerna ska få den statliga ersättningen.

Till nyheterna hörde också att kommittén ville se ”relevanta och realistiska mål och delmål med angivna tidsperspektiv” i alla introduktionsplaner. Arbete med att formulera nationella mål blev senare ett uppdrag för Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur på det integrationspolitiska området (dir. 1997:10).

Förutom att föreslå ett övergripande mål för introduktionen – både för anhöriga, arbetskraftsinvandrare och kommunmottagna flyktingar m.fl. – formulerade utredningen ett antal operativa mål för svenskundervisningen, ungdomsskolan, samhällsinformationen, arbetsmarknadsåtgärderna och arbetet med att skapa delaktighet i samhället för de kommunmottagna med individuella introduktionsplaner. För den individuella introduktionsplanen och sjukvårds- och rehabiliteringsinsatser föreslog utredningen bindande riktlinjer. Även för arbetsförmedlingen föreslogs bindande riktlinjer och slutligen föreslogs en ny lag om introduktionsprogram. I introduktionsprogrammet skulle finnas sfi enligt skollagen, praktik, utbildning svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden. De nationella målen som skulle uppnås med introduktionen föreslogs också bli reglerade i lag.

Den nya integrationsmyndighet, som utredningen samtidigt hade i uppdrag att föreslå former för, skulle ha tillsynsskyldighet och om en kommun åsidosatte sina åligganden skulle de utbetalade statsbidragen kunna återkrävas.

9.1.7 Ingen lag men förbättringar och mer delaktighet

Regeringen fann det inte motiverat att föreslå någon introduktionslag och i den integrationspolitiska propositionen fastställdes innehållet i introduktionsprogrammet för vuxna enligt följande: svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning

som är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv och information om vardagslivet i en kommun.

Barn och ungdomar skulle få de insatser de behövde för att delta i förskoleverksamhet och skolverksamhet. Dessutom skulle de nyanlända få möjlighet till svenska kontakter. I anslutning till introduktionsprogrammet skulle kommunerna uppmärksamma de nyanländas hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser.

Kommunerna skulle, enligt propositionen, även i fortsättningen ansvara för individuellt inriktad introduktion för flyktingar m.fl. men på vissa punkter skulle introduktionen förbättras. Introduktionen skulle i större utsträckning än hittills utgå från individens behov och förutsättningar samt utformas tillsammans med den kommunmottagne. Stöd och insatser borde samlas i ett introduktionsprogram som liksom tidigare skulle skrivas ner i en individuell introduktionsplan. Folkrorelsens roll poängterades. Slutligen skulle introduktionen följs upp och resultatet återföras till dem som varit ansvariga för den.

9.1.8 Färre invandrare får rätt till den nya introduktionen

Det mål som kommunerna och deras samarbetsparter skulle sträva mot i sitt arbete med introduktionen slogs fast som egen försörjning och delaktighet i samhället. Utvecklingen från målen valfrihet, jämlikhet och samverkan till egen försörjning och delaktighet var därmed avslutad och den tidigare icke tidsbestämda invandarpolitiken var ersatt av en integrationspolitik där säråtgärder för invandrare skulle begränsas till den första tiden. Flyktingar m.fl. har fortfarande rätt till ca 2 års extra insatser, som kommunerna ska samordna och delvis genomföra och som ska dokumenteras i en individuell handlingsplan.

För övriga invandrare gäller samma mål och delvis samma insatser – det handlar framför allt om sfi – men för dessa måste inget samlat introduktionsprogram erbjudas och heller ingen individuell introduktionsplan göras. Om det mellan 1985 och fram till 1994 fanns en klar majoritet av flyktingar m.fl. så är det i dagsläget nästan tre gånger fler invandrare som kommer som anhöriga och arbetskraft än som flyktingar m.fl. En del kommuner – på frivillig grund och på egen bekostnad – arbetar på samma sätt med vissa anhörig- och arbetskraftsinvandrare som med kommunmottagna.

Det har dock inte genomförts några systematiska uppföljningar av introduktionen för dessa kategorier.

9.2 Innehållet i introduktionen idag

Integrationsverkets är, sedan inrättandet 1998, den statliga myndighet som har det övergripande ansvaret för att de fastlagda integrationspolitiska målen och synsätten får genomslag på alla berörda samhällsområden. När det gäller introduktionen av flyktingar m.fl. har verket ett särskilt ansvar för att följa upp den och föra tillbaka resultaten av uppföljningarna till kommuner och myndigheter. Inte minst uppdraget att återföra resultaten av uppföljningarna är viktigt eftersom dessa är tänkta att fungera som en drivkraft för en ständig utveckling och förbättring av kommunernas introduktionsarbete. Samtidigt är utvärderingarna också tänkta att utgöra en grund för vilka kommuner verket väljer ut för att skriva överenskommelser om mottagande med.

Eftersom introduktionen med det här betraktelsesättet inte består av en bestämd och oföränderlig uppsättning åtgärder förändras också verkets måldokument kontinuerligt. Det är dessa mål – grundade på riksdagens målformuleringar – som först och främst ska styra utformning och innehåll i det kommunala flyktingmottagandet. Reglerna för den statliga ersättningen för flyktingmottagandet till kommuner och landsting återfinns i förordning (1990:927) om statliga ersättning för flyktingmottagande m.m.

Det övergripande målet för den första tiden i Sverige för både flyktingar och andra invandrare är att ge den enskilde möjligheter att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhällslivet.

Huvudmålet för den introduktion som kommunerna är skyldiga att erbjuda kommunmottagna flyktingar m.fl. (och som man rekommenderar att de ska erbjuda även andra nya invandrare) är att de som avslutat sin introduktion kan ta del av och bidra till det generella utbudet inom svenskt arbets- och samhällsliv. Detta förutsätter, menar Integrationsverket, att de som genomfört introduktionen har fått kunskaper om det svenska samhället, arbetslivet och i det svenska språket. Som delmål ska de bl.a. också ha fått sin utbildning och yrkeskompetens värderad och även fått eller påbörjat kompletterande utbildningar.

Integrationsverket har också satt upp ett antal kriterier som introduktionen måste uppfylla, bl.a. ska män och kvinnor ha likvärdiga möjligheter och alla berörda aktörer bör samordna intro-

duktionsinsatserna för att tydliggöra att alla arbetar mot gemensamt uppsatta mål. Arbetsförmedlingen har en klar och tydlig roll, de ska ge individuell rådgivning och erbjuda olika arbetsmarknads-politiska insatser.

9.2.1 Tvåårig heltidsintroduktion för alla rekommenderas

Introduktionstiden är inte klart avgränsad men högst två år anges i Integrationsverkets måldokument som "normal" tid och det finns en möjlighet till förlängning om den kommunmottagne har behov av det. Att introduktionen ska anpassas till form och innehåll om någon har fått arbete, antyder att inträde på arbetsmarknaden inte automatiskt ska ses som att personen i fråga har nått målet.

När det gäller försörjningen rekommenderar Integrationsverket att kommunerna utnyttjar möjligheten att betala introduktionsersättning istället för försörjningsstöd. Introduktionsersättningen bör dessutom konstrueras så att den ger individerna möjlighet att påverka sin ekonomi genom att t.ex. välja billigare boende eller genom att ha arbetsinkomster vid sidan av introduktionsersättningen. Vidare bör introduktionen vara en heltidssysselsättning och kunna omfatta också andra som har behov av den.

Slutligen ingår uppföljning av introduktionen som en del av kommunernas uppdrag och där anger Integrationsverket att deras uppföljning och utvärdering bör visa vilka prestationer och effekter som introduktionsinsatserna givit. Integrationsverket kan ge kommunerna stöd när det gäller att utforma uppföljnings- och utvärderingsinstrument. Vid behov ska kommunerna redovisa resultaten av sina insatser till Integrationsverket som har det samlade uppföljningsansvaret för introduktionsverksamheten. Resultaten ska sedan återföras till kommunerna för att utgöra underlag för deras arbete med att utveckla sitt introduktionsarbete.

9.3 Uppföljningar 1991–1998 pekar på brister

Det är många aspekter av introduktionen som enligt utredningens direktiv ska skärskådas i jakten på att identifiera vilka hinder som finns för att nyinvandrade ska nå målen om egenförsörjning och delaktighet. En viktig källa för kunskap om den kommunala introduktionen är de uppföljningar som gjorts ända sedan det samordnade kommunala mottagandet trädde i kraft 1991. Det ingår i

utredningens direktiv att ta del av och beakta dessa uppföljningar och utvärderingar. Fram till 1998 var det Statens invandrarverk som ansvarade för uppföljningarna och därefter har Integrationsverket varje år gjort nationella utvärderingar.

9.3.1 Barn och gamla saknar introduktionsplaner

Stort intresse riktades från början mot de individuella introduktionsplanerna och inte bara för att de var ett uttryckligt villkor för att kommunerna skulle få schablonersättning. Med de skriftligt dokumenterade individuella introduktionsprogrammen hoppades man också få till stånd den "glappfria" samordning av myndighetsinsatser, som skulle lotsa de kommunmottagna fram till egen försörjning och delaktighet. Den individuella handlingsplanen sågs också som ett viktigt underlag för de kontinuerliga uppföljningarna och Invandrarverkets regioner krävde i varierande omfattning in dem från kommunerna; ibland samtliga handlingsplaner och ibland stickprov.

Eftersom det inte fanns någon enhetlig modell för uppföljningarna (den första nationella uppföljningen kom först i rapporten Individuell mångfald 1997) utformade Invandrarverkets regioner sina uppföljningar på olika sätt och med olika fokus men ett primärt intresse var att se om kommunerna över huvud taget gjorde de handlingsplaner de var skyldiga att göra. Det gjorde de i ökande omfattning år från år men för vissa kategorier kommunmottagna saknades ofta individplaner. Det gällde exempelvis för barn liksom äldre invandrare, som inte bedömdes ha möjlighet att komma ut på arbetsmarknaden.

9.3.2 Brist på individualisering och myndighetsmedverkan

När uppföljningarna fördjupades och innehållet i introduktionsplanerna började granskas framträdde snabbt den stora variationen mellan kommunerna. Både innehållet i dem och själva planerna såg mycket olika ut i olika kommuner. Och dessa stora variationer mellan kommunerna var inte självklart ett uttryck för den påbjudna individualiseringen för samtidigt var planerna i varje enskild kommun ofta mycket lika varandra. Många utvärderingar under åren 1991 till 1997 konstaterar att den önskade individualiseringen i stor utsträckning saknas. Till de ofta gjorda iakttagelserna hör också att samordningen mellan de olika medverkande aktörerna saknas eller är

otillräcklig. De parter vars medverkan i handlingsplanen oftast lyser med sin frånvaro är arbetsförmedlingen och sfi-företrädare.

Till komplikationerna i uppföljningsarbetet hör iakttagelsen att en "bra" plan inte alltid motsvaras av en "bra" introduktion och att planerna främst beskriver vad som gjorts medan framåtsyftning med kort- och långsiktiga mål saknas. Det är också svårt att få handlingsplanerna att bli de "levande dokument" som de är tänkta att vara. Revideringar av planerna görs inte alltid och intervjuundersökningar med kommunmottagna avslöjar att de ibland inte känner till att de har en individuell introduktionsplan. Många har inte någon kopia av sin plan och brister i deras delaktighet konstateras gång på gång. I en intervjuundersökning med 38 kommunmottagna framgår att de flesta känner till att de har en individuell plan men däremot är de inte på det klara med varför de har en.

Sammantaget visar de uppföljningar som Invandrarverket gör mellan 1991 och 1998 att kommunerna anstränger sig och att det sker förbättringar när det gäller de individuella handlingsplanerna. I bästa fall fungerar de som samordningsdokument mellan de berörda myndigheterna och kommunala instanserna men problemen kvarstår när det gäller att individanpassa innehållet i introduktionen, att få alla berörda att medverka och att göra huvudpersonerna, de kommunmottagna, delaktiga.

9.3.3 Nya idéer om uppföljning av introduktionen

Svårigheterna med att använda introduktionsplanerna i uppföljningsarbetet ledde till att flera av Invandrarverkets regioner, under den tid de hade ansvaret, började fundera på andra sätt att följa upp kommunernas arbete. Någon region ville ersätta introduktionsplanerna med en slags checklista, en annan ville göra uppföljningarna genom dialog med kommunerna, en tredje genom deltagande observationer och i flera fall kompletterades också uppföljningarna av introduktionsplanerna med intervjuundersökningar. Bland de samlade erfarenheter som Invandrarverket överlämnar till Integrationsverket 1998 finns behovet av fortsatta diskussioner om uppföljningsmetoderna. Med flera års erfarenheter av regionala och olikformade uppföljningar bakom sig pekar också Invandrarverket på vikten av att uppföljningarna blir nationella, dvs. att de ger en bild av introduktionen i hela landet.

När Integrationsverket övertar ansvaret för den kommunala introduktionsverksamheten sker också en utveckling av upp-

följningar och utvärderingar inte minst när det gäller det nationella perspektivet. I en första kartläggning av kommunernas introduktionsverksamhet (Integrationsverkets rapportserie 2000:5) försöker verket fånga in både introduktionens mål och innehåll samt förekomsten av kommunala uppföljningar liksom hur kommunerna samverkar med andra aktörer. De 119 kommuner, som under 1999 (1 januari– 31 oktober) tagit emot minst sju personer, erbjöds besvara en enkät och 95 procent svarade helt eller delvis.

9.3.4 Stora skillnader i kommunernas introduktion

Den bild av det kommunala mottagandet som framträder är minst sagt mångfacetterad. Samtliga kommuner svarar att de ger introduktion till de personer som omfattas av ersättningsförordningen och drygt 70 procent av de ansvariga nämnderna, i huvudsak socialnämnderna, känner till målen för introduktionsverksamheten. I ca 90 procent av kommunerna tillmäter man den individuella introduktionsplanen stor eller ganska stor betydelse för genomförandet medan resterande kommuner menar att den har liten eller ingen betydelse.

Väntetiden på att börja studera svenska varierar från omedelbar start i 25 procent av kommunerna till mer än fyra månader i ett par men nästan alla kan börja sin sfi inom tre månader. Det är vanligt att kommunerna grupperar de sfi-studerande efter kunskaper i svenska och utbildningsbakgrund, men samtidigt är det fyra kommuner – varav en större kommun som tog emot närmare 80 flyktingar – som inte gör någon uppdelning alls i sfi-utbildningen. Grupperingen med avseende på utbildningsnivå innebär oftast att kommunerna erbjuder analfabeter anpassad svenskundervisning, 75 av de 85 kommuner delar in sfi-eleverna. I 59 kommuner har man också särskilda undervisningsgrupper för övriga lågutbildade och i 35 kommuner även för grundskole- respektive gymnasieutbildade. 26 kommuner erbjuder högskoleutbildade en sfi-utbildning som är anpassad till deras utbildningsnivå. Skillnaderna i utbud mellan kommunerna samvarierar med kommunstorlek, dvs. större kommuner erbjuder fler varianter av sfi än små kommuner.

Den varvning av sfi och praktik, som förordats i riksdagsbeslut och måldokument sedan 1997, förekommer i varierande omfattning. Ca 45 procent av kommunerna uppger att de varvar sfi med praktik varje dag, vecka eller månad medan mer än hälften av kom-

munerna erbjuder antingen bara praktik mera sällan, aldrig eller först efter avslutad sfi.

Förutom sfi och eventuell praktik kompletteras introduktionen i 67 kommuner med andra insatser. Vanligast är att kommunerna erbjuder yrkesorienterad teori och praktik (drygt 45 procent), samhällskunskap, pensionärsaktiviteter, undervisning i kärnämnen för lågutbildade samt kompletterande yrkesutbildning (ca 38 procent). Det förekommer också att man erbjuder kvinnor och små barn särskilda aktiviteter, liksom förebyggande hälsovård och stöd för att starta eget företag men detta rapporteras från färre än en fjärdedel av kommunerna. I 40 procent av kommunerna fanns 1999 ingen möjlighet för de nykomna att välja någon individuell inriktning på sitt introduktionsprogram. Även när det gäller utbudet av olika inriktningar på introduktionen skiljer sig större och mindre kommuner från varandra. Det är i första hand de större kommunerna som erbjuder olika inriktningar på introduktionen men bara hälften av dem erbjuder mer än fem olika inriktningar.

När det gäller introduktionens omfattning är variationen också stor trots den uttryckliga rekommendationen från Integrationsverket om att erbjuda heltidsintroduktion. Den genomsnittliga introduktionstiden per dag är drygt fem timmar och i detta avseende skiljer sig inte större och mindre kommuner från varandra. Det är vanligare att introduktionen omfattar fyra timmar per dag (ca 33 procent) än att det genomsnittliga dagsverket uppgår till sju timmar per dag (ca 24 procent).

Integrationsverket har inte kartlagt introduktionens längd men i den redovisning av vilken försörjningsform som kommunerna valt, framgår att den varierar från 18 månader till 36 månader eller mer. 48 kommuner, betalade 1999 någon typ av introduktionsersättning istället för försörjningsstöd till dem som genomförde introduktionen och det vanligaste var att introduktionsersättningen utgick under 24 månader.

Arbetsförmedlingens medverkan under introduktionstiden har under hela 1990-talet poängterats i utredningar, riksdagsbeslut och styrdokument. 70 procent av kommunerna uppger också att man i stor utsträckning samarbetar med arbetsförmedlingen. Graden av samverkan skiljer sig samtidigt markant mellan olika kommuner. 26 kommuner uppger att arbetsförmedlingen finns med både i kartläggning av de mottagna, vid flera tillfällen under introduktionen samt i hög grad i slutfasen av sfi:n. Dubbelt så många kommuner rapporterar istället att arbetsförmedlingen är med i kartläggningen, vid enstaka tillfällen under introduktionstiden och därefter i slut-

fasen av sfi. Tio kommuner meddelar att arbetsförmedlingen kommer in först efter avslutad sfi. Mellan 19 och 45 procent av kommunerna avstår också från att svara på frågor om samverkan och det försvagar självklart resultaten. I något mindre än hälften av kommunerna blir de kommunmottagna inskrivna vid arbetsförmedlingen som arbetssökande oavsett om de fått sfi-betyg eller ej men det är lika vanligt att de inte alls blir registrerade på arbetsförmedlingen.

70 procent av kommunerna redovisar även att de samarbetar med landstinget, framför allt primärvård, psykiatrisk vård, mödra- och barnavård. Däremot är det mera sällsynt med samarbete med andra kommuner, trots att det skulle kunna öka möjligheterna att individanpassa introduktionen. Bara var fjärde kommun samarbetar med en annan kommunförvaltning och var sjätte har samarbete med utbildningsanordnare i en annan kommun.

Slutligen är det långt ifrån självklart att kommunerna följer upp introduktionen. Det vanligaste är tvärtom att man inte har gjort någon uppföljning (närmare 40 procent) medan 35 procent av kommunerna har gjort uppföljningar varje år mellan 1997 och 1999. Övriga kommuner har gjort det vid ett eller två tillfällen. Kommunerna menar att uppföljningarna har lett till att introduktionen har blivit mer individualiserad, att samverkan med sfi, arbetsförmedlingen och sjukvården har förbättrats, att målen för introduktionen har förändrats och att organisationsförändringar har gjorts. Det är i synnerhet större kommuner som reviderat målen och förändrat organisationen.

Integrationsverkets slutsatser av kartläggningen blev att målen om större individualisering av introduktionen och bättre samverkan mellan aktörerna inte var uppfyllda i merparten av kommunerna. Därmed antog verket också att individens delaktighet i den egna introduktionen var allt för låg i allt för många kommuner. Verket ställde sig också frågande inför många av de betydande skillnader som kunde konstateras mellan kommunerna men kartläggningen kunde varken förklara variationerna eller fastställa vilka effekter de hade fått för dem som introducerats.

9.3.5 Mycket ligger utanför kommunernas kontroll

I ytterligare en rapport, *Socialbidragsberoende 1998 bland ett urval av 1995 års mottagna flyktingar* (Integrationsverkets rapportserie 2000:21), gör Integrationsverket ett försök att mäta effekterna av skillnader i arbetssätt i kommunerna. Förhoppningen är att man

därigenom ska kunna klargöra vad det är som gör en introduktion väl fungerande, dvs. leder till annan försörjning än socialbidrag, vilket är det resultatmått som valts i denna undersökning.

Det är inte helt lätt att urskilja vilken roll den kommunala introduktionens innehåll och utformning spelar eftersom så många andra faktorer – som individens ålder, utbildning och nationalitet och kommunens befolknings- och näringslivsstruktur liksom det aktuella arbetsmarknads- och konjunkturläget – också påverkar resultatet. Allt detta är ju faktorer som i stor utsträckning ligger utanför den enskilda kommunens kontroll. De tre aspekter av kommunens introduktionsinsatser som undersökningen koncentrerar sig på är användningen av introduktionsersättning, arbetsförmedlingens medverkan i introduktionen och gruppering efter utbildnings- och yrkesbakgrund i exempelvis sfi-utbildningen.

Av dessa aspekter av introduktionsverksamheten är det enbart arbetsförmedlingens medverkan som, enligt slutsatserna i rapporten, ”verkar” minska sannolikheten för försörjningstödsberoendet. Slutsatsen innebär inte självklart att det är betydelselöst om introduktionsersättning används eller ej och om svenskutbildningen nivågrupperas eller ej men i denna undersökning är det andra variabler – utanför kommunens kontroll – som förefaller ha större betydelse, t.ex. familjesammansättning, utbildningsnivå, födelseland, kommunens befolkningsammansättning samt tidigare försörjningstödsberoende.

9.3.6 Uppföljning av 1 000 individer i 28 kommuner 2001

År 2001 gjorde Integrationsverket en nationell uppföljning av hur introduktionen utvecklats i förhållande till de mål som satts upp. Denna gång valde verket att rikta sig till de 30 kommuner, som tagit emot flest flyktingar m.fl. mellan 1996 och 1999. Vid detta tillfälle knöts frågorna till ett urval av 1 098 individer mellan 18–62 år som kommunerna fått schablonersättning för från och med första halvåret 1999. Eftersom två kommuner inte svarade kom uppföljningen att omfatta 28 kommuner som tillsammans skickade in 885 helt eller delvis besvarade enkäter.

Det vanligaste var att personerna i urvalet deltagit i introduktion mellan 22 och 24 månader. Den näst största gruppen hade funnits i introduktion 25–34 månader medan nästan lika många haft introduktion under 16–18 månader. För drygt en tredjedel hade det varit fråga om halvtidsinsatser eller mindre (11–20 tim/vecka) medan

nästan lika många hade haft introduktionsaktiviteter 21–30 timmar per vecka. 23 procent hade bedrivit den heltidsintroduktion som förordas i riksdagsbeslut och måldokument.

Ungefär halva gruppen hade antingen fått sin introduktion fördröjd, i genomsnitt fyra till fem månader, eller avbrutit den eller aldrig börjat. Det vanligaste skälet till fördröjningarna och avbrotten var att man väntat på att sfi-utbildningen skulle starta och – för kvinnor – på plats i barnomsorgen. Graviditet, föräldradighet och sjukdom var också vanliga skäl till varför kvinnornas introduktion blivit fördröjd eller avbrutits. Männens fördröjningar och avbrott förklaras oftast av att de väntat på att andra aktiviteter (än sfi) under introduktionen skulle starta, att de fått arbete eller var sjuka.

När Integrationsverket gjorde sin uppföljning 2001 visste inte handläggarna hur situationen såg ut för en tredjedel av urvalet. För de två tredjedelar de kände till var det 20 procent som antingen arbetade som anställda eller fanns i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller hade arbetsmarknadspraktik. Majoriteten av urvals-personerna hade fått en introduktionsplan men för sju procent fattades det en plan. Något över hälften hade fått börja sin svensk-utbildning inom de lagenliga tre månaderna medan 20 procent började inom fyra–fem månader och lika många först efter sex månader eller mer.

Över halva gruppen hade yrkeserfarenhet bakom sig när de togs emot i kommunerna och merparten av dem ville eller kunde tänka sig att fortsätta arbeta inom sitt yrke. Trots detta hade år 2001 bara en fjärdedel av dem fått den utbildning som behövs för att de ska kunna arbeta vidare i sitt yrke i Sverige. I många fall visste inte flyktinghandläggarna varför den kompletterande yrkesutbildningen lyste med sin frånvaro. De som svarade angav bland annat otillräckliga kunskaper i svenska, sjukdom och barnomsorgsproblem som skäl. Andra skäl var att ärendet var lågt prioriterat på arbetsförmedlingen eller att berörd person inte var intresserad av att komplettera sin utbildning.

Den enskilda insats som dominerat introduktionen var svenskundervisningen, visar Integrationsverkets uppföljning 2001. Majoriteten i urvalet hade deltagit i svenskundervisning och de 214 personer som inte läst sfi hade istället gått alfabetiseringskurser, fått samhällskunskap eller rehabiliteringsåtgärder. Att svenskundervisningen regelbundet varvas med yrkespraktik är en sällsynthet som bara förunnats 10 procent i urvalet. Det är dubbelt så vanligt att sfi:n varvas med språkpraktik. Även andra insatser, som samhällsinformation (utöver vad som ingår i sfi), engelska, matematik,

datautbildning, studiebesök på arbetsplatser, starta eget-kurs, föreningslivskontakter, att man får en mentor eller rehabiliterande insatser, hör till ovanligheterna.

Den dominerande satsningen på svenskundervisning har lett till att nästan en tredjedel i urvalet fått sfi-betyg. 40 procent läste 2001 fortfarande svenska och 19 procent hade avbrutit sfi-studierna.

I delmålen för introduktionen ingår att den enskildes yrkesutbildning och kompetens ska bli validerad. Detta gjordes i betydande omfattning i ett par tre kommuner men för övrigt visade det sig vara ovanligt med validering och endast en femtedel hade fått sin yrkesutbildning och kompetens klarlagd.

Som ett mått på graden av individualisering i introduktionen studerar Integrationsverket särskilt den grupp som har erfarenhet inom ett yrke och gärna vill fortsätta arbeta inom samma yrke. De vanligaste yrkesgrupperna är lärare, förare och personer med yrkeserfarenhet från industri, detaljhandel och vård. I alla yrkesgrupper är det ovanligt att svenska varvas med praktik i det egna yrket och inte heller svenskundervisningen är i någon högre grad anpassad till yrkesbakgrunden. Det enda undantaget utgör den grupp som har erfarenhet från hälso- och sjukvård där de flesta fått anpassad svenskundervisning, dock inte urvalets fem sjuksköterskor. De flesta gymnasielärare och fordonsförare som vill fortsätta i sitt yrke har inte fått någon praktik inom sitt yrkesområde och få av dem har fått någon annan utbildning som t.ex. samhällskunskap. De har för det mesta heller inte fått några kontakter med föreningar och organisationer och inte en enda har fått arbetsplatsförlagd introduktion eller en mentor.

Det är inte ovanligt att en person som ska börja sin introduktion enbart träffar en flyktinghandläggare eller socialsekreterare, konstaterar Integrationsverket. Mer än var fjärde person träffade ingen annan medan knappt 40 procent därutöver träffade både en sfi-företrädare och någon från arbetsförmedlingen eller kommunens praktikanskaffare. Skillnaderna mellan kommunerna är stora och varierar från kommuner där så gott som alla träffar både flyktinghandläggare och representanter för sfi och arbetsförmedlingen till kommuner där detta aldrig inträffar.

Arbetsförmedlingens totala engagemang i urvalets introduktion har också följts upp. För två tredjedelar har de medverkat på något sätt och för nästan hälften har de medverkat i kartläggningsfasen i början av introduktionen. Var tredje person har fått individuell rådgivning och för var femte har arbetsförmedlingen deltagit i

planeringen i slutet av introduktionen. Betydligt färre har fått förslag på arbetsmarknadsutbildning eller praktikplats.

För att kunna göra introduktionen individuellt anpassad behöver kommunerna samverka med varandra har det sagts i riksdagsbeslut och måldokument. Uppföljningen visar att det bara är 6 procent i urvalet som fått delar av sin introduktion i en annan kommun. Det allra vanligaste skälet till denna minimala samverkan är att kommunen bedömt att personens behov kunnat tillgodoses inom kommunens egna ramar. Samverkan över kommungränserna är obetydlig i alla kommuntyper och i synnerhet i de tre storstäderna.

De kommunala handläggarnas bedömningar av i vilken grad olika mål har uppnåtts har också samlats in i Integrationsverkets enkät. Dessa svar skiljer sig emellertid mycket från svaren på andra frågor. Handläggarna bedömer exempelvis introduktionen som i mycket eller ganska hög grad individualiserad för 66 procent av männen och för varannan kvinna. Samtidigt har bara hälften av personerna med yrkeserfarenhet fått någon som helst praktik under introduktionen. Integrationsverket förklarar diskrepansen med att handläggarna möjligen gör sina bedömningar utifrån kommunens möjligheter snarare än utifrån individernas behov.

Integrationsverket sammanfattar efter uppföljningen följande brister i innehållet i den kommunala introduktionen:

- Introduktionen tycks allt för ofta inte vara individualiserad.
- Värdering av yrke och utbildning genomförs sällan.
- Allt för få insatser erbjuds.
- Introduktionen är sällan på heltid.
- Svenskundervisningen tycks inte vara effektiv eller två år är en för kort tid för att nå godkänt i svenska.
- Mycket få får praktik.
- Arbetsplatsförlagd introduktion förekommer nästan inte alls.
- Samverkan med berörda parter förekommer men bör öka.
- Den enskildes introduktion följs sällan upp.

9.4 RRV:s revision 2002

En av de färskaste granskningarna av det kommunala flyktingmottagandet bidrog Riksrevisionsverket med sommaren 2002. I verkets rapport *Att etablera sig i Sverige* (RRV 2002:15) återkommer bilden av det heterogena kommunala mottagandet. Mellan 1996 och 2000 togs 53 402 flyktingar m.fl emot i sammanlagt 276 kommuner men

samtidigt hamnade 30 procent i storstadsregionerna – Stockholm, Malmö och Göteborg. Trots det stora antalet mottagningskommuner är det svenska mottagandet egentligen väldigt koncentrerat till ett fåtal kommuner. De 30 största mottagarkommunerna tog emot 65 procent av det totala antalet flyktingar m.fl och 125 av mottagningskommunerna tog i genomsnitt emot färre än tio personer per år

Samtidigt gäller samma mål för introduktionen för samtliga kommuner, introduktionen ska ha likvärdigt innehåll och den statliga ersättningen per mottagen är också densamma oavsett hur många som tas emot. Statens ersättning till kommunerna för att täcka deras kostnader för mottagandet var 2002 cirka 2,2, miljarder kronor varav schablonersättningen utgjorde merparten eller 1,5 miljarder kronor. Syftet med RRV:s revision var att undersöka i vilken mån kommunernas introduktionsinsatser har underlättat för de kommunmottagna att etablera sig i Sverige och att urskilja vilka hinder som finns för att de ska kunna tillgodogöra sig introduktionen. Utgångspunkten för RRV:s granskning var att se hur statsmakernas uttalade mål och intentioner, framför allt individanpassningen och egen försörjningen, följdes. En annan utgångspunkt var betydelsen av kontinuitet och fungerande samverkan (RRV benämner det ”kedjeperspektivet”) samt vikten av att det finns drivkrafter för både den kommunmottagne individen och inblandade aktörer att sträva efter egenförsörjning och delaktighet i samhället.

RRV begärde in introduktionsplaner för 260 personer, och fick in 212 planer upprättade i 24 kommuner. För de övriga 44 personerna hade inga planer upprättats. Verket har dessutom gjort intervjuer i 20 av de 24 kommunerna.

9.4.1 Flera svaga länkar i kedjan

Det finns många svaga länkar i den kedja av myndigheter och kommunala instanser som är berörda av introduktionen. En första svag länk som RRV observerar är informationsöverföringen från Migrationsverket till kommunerna. Kommunerna har vanligtvis fått det bosättningsunderlag från Migrationsverket där grundläggande information om personens familjesituation, bakgrund och erfarenheter ska framgå. Informationen om familjesituationen anses vara av god kvalitet men däremot är uppgifterna om utbildnings- och yrkesbakgrund av sämre kvalitet. Utbildningsbakgrunden måste ofta korrigeras nedåt och RRV antar att det beror på att Migrationsverket

inte har samma behov som kommunerna av exakt information om vare sig utbildning eller yrkesbakgrund.

Ännu sämre är det med information om vilken organiserad verksamhet de kommunmottagna deltagit i under asyltiden. I bästa fall är informationen mycket begränsad och i många fall obefintlig men samtidigt konstaterar RRV att kommunerna inte heller är så intresserade av att få veta vad de mottagna haft för sig under asyltiden.

I samband med kartläggningen och planeringen inför introduktionen är det flera parter som ska samverka och länkas samman. I hälften av de fall som RRV undersöker medverkar sfi-samordnaren i planeringen tillsammans med den kommunala flyktingmottagaren och lite mera sällan finns också arbetsförmedlingen närvarande. Men både sfi- och af-företrädarnas medverkan förefaller i många fall mera symbolisk, menar RRV. Det är exempelvis bara i undantagsfall, som arbetsförmedlingen aktivt bidrar med kvalificerad vägledning även om det är vanligt att de på något sätt finns med i bilden i samband med kartläggningen och planeringen. De förklaringar som RRV fått är dels att det inte är prioriterade arbetsuppgifter, dels att det är kommunerna som är ansvariga tills de kommunmottagna är "redo" för mer yrkesorientering. På sina håll delar också kommunens företrädare den uppfattningen men bilden är splittrad. RRV bedömer att det främst är i medelstora och stora kommuner som det finns ordnade former för ett systematiskt och kvalificerat samarbete med arbetsförmedlingen i kartläggnings- och planeringsfasen. I de mindre kommunerna är samarbetet mera personberoende.

RRV försöker också granska introduktionsplaneringen utifrån kraven på individualisering och huvudpersonernas, de kommunmottagnas, delaktighet. Fokuseringen på individens behov och önskemål har ökat under senare tid, menar RRV, men på sina håll finns det anledning att anta att individen inte har särskilt stora möjligheter att påverka planeringen av sin egen introduktion. Detta beror knappast på någon illvilja eller bristande intresse utan mera på att små kommuner helt enkelt har ett mycket begränsat utbud av aktiviteter.

Eftersom dokumentationen från Migrationsverket inte anses tillräckligt bra för att utgöra grund för introduktionsplaneringen gör alla kommuner en egen kartläggning, som även inkluderar ett diagnostiskt test för att hitta rätt sfi-nivå. I den kartläggningen uppmärksammas också om det finns särskilda problem som kan vara ett hinder för den kommunmottagne att tillgodogöra sig

introduktionen. De hinder som RRV i första hand noterat gäller hälsoproblem. RRV har också fått påpekanden om att en del också fått sjukintyg på ganska lösa grunder och därmed hamnat i en långvarig sjukskrivningsprocess. I stort sett alla kommuner i RRV:s studie har mot denna bakgrund efterlyst bättre samarbete med primär- och psykvården. Trots detta var det systematiska samarbetet sällsynt medan det förekom i projektform.

Ett särskilt hinder för introduktionen som de flesta kommuner också påpekat är väntan på familjeåterförening som ofta drar ut på tiden. Det är företrädesvis ensamman som plågas och oroas så mycket för sin familj att de har svårt att koncentrera sig på introduktionens aktiviteter.

De individuella handlingsplanerna granskades bland annat utifrån statens krav på att det ska finnas en plan för att schablonbidrag ska utgå. Därutöver granskades målformuleringarna i individplanerna utifrån ett antal kriterier som gör det möjligt att följa upp målen. För att målen i handlingsplanerna ska vara användbara vid uppföljningar bör de bl.a. vara konkreta, mätbara, realistiska och tidsatta, slår RRV fast. Genomgången av planerna visar – med generösa bedömningar – att målen sällan är tidsbestämda, med undantag för praktiken. Sfi-studierna är för det mesta inte tidsbestämda och de påbörjas utan prognos om hur lång tid de kan förväntas ta. Dessutom innehåller mer än 70 procent av planerna vare sig konkreta, mätbara eller tidsatta mål av långsiktig karaktär och endast 16 procent av planerna innehåller kortsiktiga mål (eller delmål) som är konkreta, tidsatta eller mätbara.

RRV:s tolkning av resultatet är att det finns anledning att misstänka att de individuella introduktionsplanerna mest blivit ett alibi för kommunerna för att få rätt till schablonersättning. RRV ifrågasätter starkt att de, som de ser ut, kan fungera som något värdefullt verktyg för planering och uppföljning.

Skälet till att en del saknade introduktionsplaner visade sig vara att den del kommuner inte gör planer för dem som är gamla och sjuka. Några hade ett redan arbete och behövde ingen plan.

9.4.2 Gamla "glapp" består

Med tanke på den vikt som lagts vid introduktionens arbetslivs-förberedande betydelse förväntade sig RRV att finna ett omfattande etablerat och systematiskt samarbete mellan sfi, arbetsförmedlingen och andra berörda aktörer under introduktionstiden.

Sådant samarbete förekommer också på sina håll men motsatsen är vanligare i både små och stora kommuner. Från arbetsförmedlingens sida förklaras den avvaktande hållningen ofta med att man måste vänta tills individen lärt sig svenska bättre men även sfi-företrädarna tvekar ofta inför arbetsförmedlingens och andra aktörers medverkan, i synnerhet om de inte anses ha med språkundervisningen att göra.

En liknande kluvenhet vittnar flera kommunala tjänstemän om när det gäller de kommunmottagnas önskan att så fort som möjligt börja arbeta. Å ena sidan ska de uppmuntra sådana ambitioner, å andra sidan vill de att individen ska bli bättre förberedd inför arbetsmarknadsinträdet och hänvisar då individen till svenskundervisning och samhällskunskap.

I den samhällsinformation som ska ingå i introduktionen är det inte självklart att olika myndigheter, organisationer, näringslivet m.fl. intressenter samverkar eller medverkar. I vissa kommuner nöjer man sig med den samhällsinformation som enligt gällande kursplan ska ingå i sfi men många kommuner ordnar också kompletterande föreläsningar, kurser och seminarier. Samtidigt är det många av dem som RRV intervjuat som klagat på de kommunmottagnas kunskaper om samhället.

Praktik bör enligt riksdagsbeslut och styrdokument ingå i introduktionen och praktikens positiva betydelse för både språkinläringen, orienteringen i samhället och inträdet på arbetsmarknaden har sedan mitten av 90-talet betonats ofta och starkt. Praktik ska också enligt den förordning som reglerar sfi-verksamheten vara en del av undervisningen. Eftersom praktiken helst också ska vara yrkesinriktad och anpassad till tidigare och framtida yrkesverksamhet så har även arbetsförmedlingen en viktig roll.

”Här finns uppgifter för många aktörer”, konstaterar RRV, som därefter pekar på den stora variationen i kommunerna. Det tillhör undantagen att sfi engagerar sig i praktikanskaffning och arbetsförmedlingens roll är oklar. Det är i första hand kommunerna, som byggt upp egen arbetsmarknadskompetens och med hjälp av särskilda praktiksamordnare försöker ordna praktikplatser. Sfi:n är inte alltid samordnad med – eller ens informerad om – praktikens syfte, omfattning och inriktning. Där det förekommer varvning av sfi och praktik i linje med statsmakternas intentioner, sker det ofta sent under introduktionsperioden. I vissa kommuner finns praktikplatserna främst hos privata näringsidkare medan andra i första hand ordnar praktik inom den kommunala verksamheten.

Över huvud taget finner RRV att det glapp mellan den kommunala flyktingmottagningen och arbetsförmedlingen, som påtalats i åratals, fortfarande finns kvar. Det är vanligt att arbetsförmedlingen inte anser sig ha någon skyldighet att aktivt hjälpa dem som är inskrivna utan godkänt sfi-betyg och RRV menar att det i praktiken innebär att sfi-godkänt är ett krav för att arbetsförmedlingen ska engagera sig. På sina håll har RRV också funnit att inte ens godkänt sfi-betyg är tillräckligt; vissa arbetsförmedlingar gör egna språktest för att bedöma om den arbetsökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Till RRV:s slutsatser hör också att samarbetet mellan arbetsförmedlingen och flyktingmottagningen på många håll bygger mer på ad hoc-beslut och personliga relationer än på genomtänkt strategi. Den stora variationen mellan olika arbetsförmedlingars arbetssätt, som RRV noterade vid en revision för tio år sedan, kvarstår också.

En del av förklaringen till arbetsförmedlingarnas svala intresse, menar RRV finns i de övergripande målen för Arbetsmarknadsverkets verksamhet. Ska arbetslösheten exempelvis hållas under 4 procent blir det målet svårare att uppnå ju fler svårplacerade personer man har registrerade som arbetslösa.

9.5 Vad tycker flyktingarna själva om sin introduktion?

Förutom de uppföljningar av introduktionen som gjorts genom olika typer av enkäter riktade till handläggare i kommunerna har Integrationsverket tillsammans med Statistiska centralbyrån (SCB) utvecklat ett instrument som riktar sig direkt till dem som tar del av introduktionsinsatserna. Det s.k. nöjd kund-index (NKI), som SCB redan tidigare utvecklat för att mäta "kundnöjdhet" inom den offentliga sektorn, anpassades, i ett pilotprojekt tillsammans med Botkyrka, Eskilstuna och Uppsala 1999, för introduktionsverksamheten. Ambitionen var att NKI skulle ingå i ett nationellt och enhetligt uppföljningssystem där man regelbundet skulle kunna följa introduktionsinsatsernas utveckling i alla kommuner. Samtidigt som det skulle kunna ge en helhetsbild av introduktionen i hela landet skulle NKI kunna bli ett redskap för kommunernas förbättringsarbete. Tyngdpunkten i NKI ligger nämligen inte i första hand på att konstatera hur många som är nöjda eller missnöjda med den introduktion de fått. Nöjd kund-index innehåller också en metod för att urskilja vilka förbättringar som i första hand ökar "kundernas"

tillfredsställelse. Kommunerna kan därmed få hjälp att prioritera vilka förbättringsområden som de har anledning att ta itu med. Pilotstudien i de tre kommunerna pekade exempelvis på att förbättringar av introduktionsplanerna skulle ha störst effekt på huvudpersonernas bedömning av introduktionens total kvalitet. I andra hand skulle bättre svensk- och samhällskunskapsundervisning bidra till att de som genomfört sin introduktion också är nöjda med den.

Eftersom pilotstudien först och främst ingick i arbetet med att ta fram det nya verktyget kan resultaten inte betraktas som representativa för hela landet eller ens för pilotkommunerna. 247 personer som nyligen deltagit i introduktionen i de tre kommunerna fick frågeformuläret hemsänt till sig och 136 personer (55 procent) svarade. Skillnaderna i svarsfrekvens mellan kommunerna var stor och ibland fanns också obegripligt stora skillnader i resultaten. Delvis förklarades detta av språksvårigheter – frågeformuläret var vid det första tillfället enbart på svenska – eller av att olika kommuner använder olika ord för samma sak. Introduktionsplanen kallas exempelvis i någon kommun handlingsplan och då blir frågor om introduktionsplanen självklart närmast obegripliga för den som ska besvara enkäten. Alla sådana problem uppmärksammades och följdes i vissa fall upp med djupintervjuer innan frågeformuläret förbättrades, översattes till 12 språk och webbaserades.

Sedan hösten 2001 finns NKI tillgängligt på Internet för alla hugade kommuner, som vill veta hur de som genomfört introduktionen ser både på helheten och de olika delarna i den. Integrationsverket har utvecklat instrumentet, som kostnadsfritt står till kommunernas förfogande. Under förutsättning att tillräckligt många (ca 250 svar behövs för att nå statistisk säkerhet i resultaten) besvarar formuläret via dator och skickar det Integrationsverket så får kommunen även kostnadsfritt en statistisk analys av vilka förbättringar i den egna kommunens introduktion, som skulle göra "kunderna" ännu mera nöjda. Tanken är också att kommunerna ska kunna se varandras resultat och kunna dra nytta av erfarenheterna i framgångsrika kommuner.

Trots att NKI-instrumentet inte kräver mer än tid, engagemang och en Internetansluten dator, var det 2002 bara åtta kommuner som börjat använda NKI i sitt uppföljningsarbete. I vissa av dessa kommuner var dessutom antalet svar så litet att det inte räcker för att göra statistiskt säkra matriser över förbättringsområden. Integrationsverket intensifierar under 2003 försöken att få flera kommuner att använda instrumentet men verket har inga andra medel

än övertalning till sitt förfogande för att få till stånd en mera heltäckande användning av nöjd kund-index.

Det finns inga möjligheter att i dagens läge dra några nationellt säkra slutsatser om vad de som tagit del av introduktionsinsatserna tycker om introduktionen. Det allmänna intrycket av de frekvenstabeller som presenterats för 2002 är att de flesta är ganska nöjda med det mesta i introduktionen och i synnerhet med det bemötande de fått. Det största missnöjet gäller möjligheterna – och tiden det tar – innan man får en chans att komma in på den svenska arbetsmarknaden.

9.6 Att komma överens om förändringar

Som en direkt följd av Integrationsverkets första kartläggning av kommunernas introduktionsverksamhet (Integrationsverkets rapportserie 2000:5) påbörjade verket ett arbete med att försöka utveckla introduktionen. Det ingår i utredningens direktiv att nära följa och tadel av resultaten av de insatser som görs inom ramen för denna samverkan. Bakgrunden var de brister i introduktionen för flyktingar m.fl. som kartläggningen hade påvisat, bl.a. när det gällde individualiseringen i introduktionsplanerna och samverkan mellan de olika aktörerna som förväntas bidra till introduktionen. Verket ifrågasatte också, mot bakgrund av kartläggningens resultat, delaktigheten i introduktionsplaneringen från huvudpersonernas sida; individens delaktighet i den egna introduktionen var allt för låg i allt för många kommuner, menade Integrationsverket.

Den strategi Integrationsverket valde för att få till stånd en bättre samverkan mellan de berörda myndigheterna och kommunerna var att försöka skapa allianser och göra överenskommelser med de fem mest berörda aktörerna, Arbetsmarknadsverket, Skolverket, Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet och Integrationsverket. Ett mönster för tanken på en gemensam överenskommelse fanns i ett par tidigare överenskommelser, som slutits mellan dåvarande Invandrarverket och Arbetsmarknadsverket. Men denna gång siktade Integrationsverket på att försöka skapa en samsyn mellan flera av de viktigaste aktörerna i introduktionsarbetet.

Initiativet togs först på generaldirektörsnivå och av Integrationsverkets generaldirektör. Därefter tillsattes en gemensam arbetsgrupp med representanter från de berörda aktörerna och ett förslag till överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare togs fram. I sin första version under-

tecknade sedan de ansvariga verkscheferna samt Svenska Kommunförbundets ordförande överenskommelsen i april 2001. Därefter var det tänkt att respektive aktör själv skulle ansvara för att överenskommelsen förankrades inom myndigheterna och Kommunförbundet och att de överenskomna insatserna skulle bli genomförda. I förlängningen skulle detta sedan leda till att samarbetet effektiviserades och att asylsökandes, flyktingars och andra invandrades resurser skulle kunna tas till vara och utvecklas.

Två uppföljningar av överenskommelsen har genomförts av Integrationsverket, en i november 2001 och ytterligare en ett år senare och dessa har lett till vissa modifikationer och förändringar i överenskommelsen.

9.6.1 Omfattande och långtgående förpliktelser

Den första överenskommelsen innehöll en rad punkter där olika aktörer utlovade nya eller förbättrade insatser samt – framför allt – mer samverkan. Introduktionen i överenskommelsen sågs som något mer än de två åren efter kommunmottagningen, som introduktionsprogrammen normalt omfattar och åtgärderna sträckte sig redan från asyltiden. De avgivna löftena i överenskommelsen omfattade också alla nyinvandrade, dvs. inte enbart de personer som omfattas av ersättningsförordningen. Överenskommelsen förutsätter därmed en väsentlig utökning av de berörda aktörernas verksamhet men de ekonomiska konsekvenserna av denna utökning berördes inte närmare.

För asyltiden innebar överenskommelsen att Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket skulle samverka för att utveckla den organiserade verksamheten under asyltiden. Den asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet skulle kartläggas och arbetsförmedlingen skulle vid behov medverka i kartläggningsarbetet. Asylsökande med yrkeserfarenhet skulle få tillgång till arbetsförmedlingens rådgivning dels för att klargöra hur yrkeskunskaperna skulle kunna byggas på, dels för att vara bättre förberedda inför ett eventuellt uppehållstillstånd. I de fall den asylsökande får uppehållstillstånd skulle Migrationsverket i samråd med arbetsförmedlingen – redan före bosättningen – göra en första bedömning av om personen ifråga skulle kunna få arbete direkt. Vidare skulle Migrationsverket och Integrationsverket tillsammans sörja för att asylsökande får information om hur det är att bo i Sverige och hur villkoren för introduktionen ser ut i olika kom-

muner. Slutligen förband sig Migrationsverket att i samband med bosättningen förse den mottagande kommunen med information som skulle kunna underlätta introduktionen.

Även under introduktionstiden i kommunen betonade överenskommelsen arbetsmarknadsinriktningen och förutsatte bl.a. att kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen samarbetar både vid planeringen och genomförandet av introduktionsinsatserna. Arbetsförmedlingen förband sig att ge rådgivning och att erbjuda och bekosta de program och stöd som kan underlätta arbetsmarknadsinträdet. Kommunen å sin sida skulle erbjuda arbetsplatsförlagd introduktion som ett alternativ för dem som redan har utbildning i sitt yrke. Kommunen och arbetsförmedlingen skulle också samverka kring de personer som har svårt att lära sig svenska genom språkstudier; de borde få möjlighet att delta i sysselsättnings- och språkprogram.

Skolverket åtog sig i överenskommelsen att verka för att svenskutbildningen blir mer flexibel och individualiserad, att lärarna har utbildning i svenska som andraspråk och att nya inlärningsmetoder prövas. Svenska Kommunförbundet förband sig å sin sida att genom kommunerna arbeta för att svenskutbildningen efter individuella bedömningar kombineras med praktik och att kommunerna samarbetar med varandra och andra aktörer om den. Därutöver var man överens om att försöka få in svenska faddrar, kontaktpersoner och/eller mentorer som stöd åt dem som genomför sin introduktion.

9.6.2 Överenskommelsen följs upp och utvecklas

Överenskommelsen resulterade under det första året i en rad möten, konferenser och seminarier runt om i landet med det uttalade syftet att få till stånd det överenskomna samarbetet på lokalt och regionalt plan. Dessutom informerades de berörda parterna via cirkulär, interna möten, intranät och hemsidor på Internet om innehållet i överenskommelsen. Integrationsverket riktade särskilt insatserna mot de 30 kommuner som tillsammans svarade för ca 60 procent av det kommunala flyktingmottagandet.

En första uppföljning av överenskommelsen gjordes gemensamt i slutet av 2001 i form av rapporter från de berörda aktörerna där de beskrev vad som gjorts under året. I 28 av de 30 största mottagar-kommunerna hade överenskommelsen presenterats på ledningsnivå. I 25 kommuner var ett utvecklingsarbete redan på gång och i

17 kommuner hade arbetet påbörjats med att ta fram lokala överenskommelser. En enkät sändes ut till en kontrollgrupp, bestående av 30 kommuner med blygsammare flyktingmottagande där inga direkta kontakter tagits av Integrationsverket. Där visade sig överenskommelsen ha haft mindre genomslagskraft; bara 16 av kommunerna besvarade enkäten och av dessa var det sju som hade spritt kännedom om överenskommelsen inom kommunen. I en kommun – Malmö – hade arbetet resulterat i ett förslag till lokal överenskommelse mellan kommunen, arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Regional samverkan hade påbörjats i Stockholms län och ytterligare tre län rapporterade att de planerade att påbörja ett regionalt utvecklingsarbete med överenskommelsen som grund.

Tillsammans rapporterade ledningarna för de berörda myndigheterna och Kommunförbundet att överenskommelsen mottagits positivt inom sina respektive verksamheter. Den hade upplevts som ”ett stöd i utvecklingen av introduktionen för nyanlända invandrare” och bara enstaka kommuner och länsarbetsnämnder hade pekat på problem med överenskommelsen. Dessa gällde i första hand frågan om även asylsökande skulle omfattas av arbetsmarknadspolitiska insatser eller ej. På denna punkt efterlystes förtydligande. De samverkande parterna bestämde sig emellertid för att avvakta med en revidering av överenskommelsen tills man hunnit få nästa uppföljning i december 2002.

I sin granskning av introduktionsverksamheten noterar RRV att många av de kommunföreträdare som intervjuats ansåg att överenskommelsen hade haft eller kommer att ha en positiv inverkan när det gäller att få till stånd en bättre lokal samverkan i introduktionsarbetet. RRV konstaterar samtidigt att formerna för samverkan ännu inte påverkats i särskilt hög grad av överenskommelsen vid tiden för deras granskning. Dessutom befarar RRV att Integrationsverkets möjligheter att följa upp introduktionsverksamheten liksom det påbörjade utvecklingsarbetet är för begränsade.

Den uppföljning av överenskommelsen som de medverkande parterna gjorde gemensamt i slutet av 2002 byggde, förutom av redovisning från de fem aktörerna, på en enkätundersökning. Enkäten skickades ut till dåvarande samtliga 289 kommuner, 320 arbetsförmedlingar samt mottagningsenheterna inom Migrationsverket. I kommunerna skickades enkäten till både sfi-ansvariga och till den instans som ansvarar för mottagandet. I enkäten ställdes frågor om 17 olika samarbetsområden, som alla finns omnämnda i överenskommelsen; förekommer samarbete inom området och i sådana fall hur eller – om det inte förekommer – varför.

Svarsfrekvensen var låg, 50 procent. Från kommunerna kom svar från någon samverkande part i 153 kommuner och i 99 kommuner svarade minst två av de samverkande parterna. Den samverkan som förekom oftast var mellan kommunen och arbetsförmedlingen och därefter följde samarbete för att utveckla svenskundervisningen. Minst samverkan fanns mellan Migrationsverkets mottagningsenheter och andra parter. Det förekom i 44 kommuner.

Någon bortfallsanalys har inte gjorts och därför är det omöjligt att veta varför inte nästan hälften av kommunerna svarade. En del av dem finns bland dem som regelmässigt tar emot många flyktingar och där det är känt att samverkan förekommer. Därför kan man inte dra slutsatsen att ett uteblivet svar innebär att ingen samverkan förekommer. Kommuner med förhållandevis stort flyktingmottagande tillhörde annars de flitigaste svararna medan kommuner med mycket få mottagna flyktingar oftare avstod från att svara.

Integrationsverket rapporterade att de under året fortsatt sitt kontakt- och påverkansarbete gentemot de 30 största flyktingmottagande kommunerna för att förmå dem att sluta lokala eller regionala överenskommelser. I ett tiotal av kommunerna hade också sådana lokala överenskommelser slutits liksom i två län.

I sin gemensamma nulägesanalys betonade de samverkande aktörerna det initiativ som tagits gentemot regionala instanser för att få till stånd en regional samverkan i introduktionsarbetet. En sådan samverkan skulle inte minst gynna de mindre kommunerna som inte har möjlighet att erbjuda ett lika differentierat utbud av språkundervisning, praktik m.m. som de större, menade de. Enkätresultaten visade att introduktionsåtgärderna i icke flyktingmottagande kommuner var mycket få; oftast inskränkte de sig till svenskundervisning.

Den sparsamma samverkan mellan Migrationsverket och andra samarbetsparter tolkades som att det var ett nytt och oprövat samverkansområde som dessutom innebar ett "paradigmskifte" i förhållande till tidigare rådande tänkesätt. Dessutom hade antalet asylsökande ökat kraftigt under perioden vilket tvingat Migrationsverkets mottagningshandläggare att koncentrera sig på att bygga upp nya mottagningsenheter och se till att nykomna asylsökande fick tak över huvudet.

Till de utvecklingsområden som undertecknarna av överenskommelsen identifierade för det fortsatta arbetet hörde bland annat en intensifierad samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och kommunerna och Migrationsverket utifrån ett förstärkt uppdrag

till Arbetsmarknadsverket i budgetpropositionen för 2003, utveckling av den organiserade verksamheten inom Migrationsverket så att den – ”i tillämpliga delar” – förbereder asylsökande för den kommunala introduktionen, spridning av ”lärande exempel” från konkret lokal verksamhet och att sprida information om de nya kursplanerna för sfi.

Slutligen enades undertecknarna om att göra vissa revideringar i överenskommelsen. Kommunerna fördes in som en samverkande part under asyltiden och bland behoven av översyn och regeländringar noterades att utländska medborgares rätt till svenskt studiestöd bör ses över. Ett par av de tidigare översyns- eller regeländringsbehoven hade tillgodosetts medan övriga behov kvarstod.

9.6.3 Planering för framtida utvecklingsarbetet

Integrationsverket har under 2003 arbetat fram mål och strategier för det fortsatta arbetet med att utveckla nyanländas introduktion. Överenskommelsen utgör en plattform för den planeringen, som sträcker sig fram till 2006 och ambitionen är att allt fler kommuner ska sluta lokala eller regionala överenskommelser om utveckling av introduktionen. Därutöver har verket gjort en första överenskommelse med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna och tagit initiativ till en överenskommelse med samarbetsparter inom hälso- och sjukvården. Siktet är inställt på att en sådan överenskommelse ska vara klar under hösten 2003.

Arbetsmarknadsverket gjorde under våren 2003 en rundfråga i sin organisation för att se hur utvecklingen av lokala och regionala överenskommelser fortskred. Den visar att Integrationsverket under det kommande året räknar med att antalet överenskommelser om utveckling av introduktionen kommer att fördubblas.

Under 2003 kommer de samverkande parterna också att försöka mäta resultaten av överenskommelserna i termer av i vilken utsträckning nyanlända faktiskt har nått de nationella målen. Det innebär att fokus flyttas från de skriftliga överenskommelserna till effekterna av överenskommelserna för de berörda invandrarna. För det är ju inte samarbetsavtalet i sig som är målet, vilket Integrationsverket påpekar i sin avrapportering 2002. ”Det är processerna som startar i de lokala arbetsgrupperna som är avgörande för hur det operativa arbetet kommer att utvecklas. Dokumentet i sig får mera en funktion av garanti för samarbetets fortlevnad.” I de fall då Integrationsverket anat att avtalet tenderat att bli ett självändamål,

snarare än ett verktyg för utveckling av introduktionen, har verket därför bromsat processen.

Det är först när 2003 års resultatnriktade uppföljning föreligger som det finns ett underlag för att avgöra om lokala och regionala samarbetsavtal är en bra metod för att utveckla introduktionen. Riksdagens revisorer genomförde i början av 2003 en granskning av Integrationsverkets arbete med att främja integration. (*Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2002/03:16). I rapporten behandlas bl.a. arbetet med att sluta överenskommelser om samarbete med myndigheter, kommuner och organisationer på arbetsmarknaden. Revisorerna ifrågasätter om det är en bra metod för att ändra inriktning eller prioriteringar i en myndighets verksamhet och menar att det strider mot principerna för svensk statsförvaltning. ”Om regeringen inte ger tydliga signaler om att ett visst område är prioriterat varken kan eller bör myndigheten ägna sig åt detta område. Om regeringen å andra sidan har klargjort att området är viktigt ska myndigheten ägna sig åt detta även utan överenskommelser”, skriver revisorerna. Deras förslag är att regeringen bör klargöra för alla statliga myndigheter med betydelse för de integrationspolitiska målen vad deras ansvar på området innebär.

9.7 Problem och möjligheter i introduktionen

När det samordnade flyktingmottagandet och det nya systemet för statlig ersättning till kommunerna infördes 1991 knöts stora förhoppningar till nyordningen. Den präglades, menade regering och riksdag, av en helhetssyn på integrationsarbetet, som innebar att alla olika samhällorgans insatser måste samordnas och utgå från den enskildes individuella behov. I denna samverkan borde även de fackliga organisationerna, arbetsgivarna och frivilligorganisationerna få en mera aktiv roll än tidigare.

Med en sådan helhetssyn och nära samverkan, där alla berörda var ”naturliga bundsförvanter i ett arbete för solidaritet och medmänsklighet”, skulle samhällets samlade insatser under en introduktionstid ge flyktingar m.fl. förutsättningar att snabbast möjligt få bostad, arbete eller utbildning, goda kunskaper i svenska och om det svenska samhället samt delaktighet i samhällslivet.

Statens nya schablonersättning var samtidigt utformad med avsikt att ge kommunerna stor frihet att själva prioritera de åtgärder som lokalt bedömdes vara mest angelägna och verkningsfulla. De motprestationer staten krävde av kommunerna, var att de skulle

upprätta en introduktionsplan för alla kommunmottagna och att genomföra ett introduktionsprogram som omfattade svensk-utbildning, praktik i den omfattning som var möjlig, samhällsinformation och information om vardagslivet i en kommun.

Nyckelorden i det nya flyktingmottagandet var ”individuell” och ”samordning” och de gestaltades och fick sitt konkreta uttryck i det dokument, som omväxlande benämns introduktionsplan, individuell handlingsplan eller utvecklingsplan. Kraven på individualisering i introduktionsplanen innehöll flera olika aspekter. Dels innebar individualiseringskravet att aktiviteterna i introduktionen skulle utgå från individens behov och förutsättningar och att åtgärderna skulle utformas och samordnas därefter. Dels innebar individualiseringskravet att introduktionsplanen skulle utformas i dialog med individen, som därmed också skulle bli delaktig i och ta ansvar för sin introduktion. Ytterligare en, till synes elementär, aspekt av individualiseringen var att alla kommunmottagna skulle ha en introduktionsplan.

9.7.1 Introduktionsplan saknas fortfarande för vissa

Inget av dessa krav på introduktionsplanen har visat sig vara enkla att leva upp till i den kommunala verkligheten. I ett inledande skede inriktades många ansträngningar på att få till stånd de obligatoriska introduktionsplanerna för alla. I uppföljningar från både dåvarande Invandrarverkets regioner, Riksdagsrevisorerna och senare från Integrationsverket, kan avläsas hur man gång på gång noterar att förekomsten av introduktionsplaner ökar men att de fortfarande saknas för vissa kategorier av mottagna. Det gäller även i den senaste granskningen, som RRV genomförde under 2002, där 17 procent av de slumpmässigt utvalda personerna, som hade tagits emot under en 12-månadersperiod mellan 1999-07-01 och 2000-06-31, saknade introduktionsplan. Redan i en tidig granskning av invandrapolitikens inriktning och resultat 1992 pekade Riksdagens revisorer på att det rådde osäkerhet om huruvida även kommunmottagna barn skulle ha en introduktionsplan och osäkerheten ledde till att många kommuner inte gjorde introduktionsplaner för barnen. Av Integrationsverkets måldokument framgår numera klart att både barn och vuxna ska ha en individuellt utformad introduktion men trots detta är det fortfarande barn och unga som i en del kommuner regelmässigt saknar introduktionsplan. En del kommuner avstår från

att göra introduktionsplaner för gamla och sjuka liksom för de som redan har arbete.

Det kan diskuteras hur stort problem det är att en del aldrig får någon individuell introduktionsplan upprättad trots att det enligt ersättningsförordningen är ett krav för att kommunerna ska få det statliga schablonbidraget. Introduktionsplanen som dokument är ju inget självändamål utan främst ett verktyg för att genomföra den individuella och samordnade introduktionen. Även personer utan introduktionsplan kanske får en bra introduktion. Det har exempelvis påpekats, nu senast från RRV, att flyktingsamordnare i små kommuner med få mottagna kan ha planen och samordningen i huvudet snarare än på papper. Småskalighetens och närhetens bakside är sårbarhet och bristande kontinuitet. Försvinner personen, som sitter inne med all kunskap om de som befinner sig i introduktionen, är det svårt för andra att ta vid utan dokumentation.

Att introduktionsplanen i sig inte var någon garanti för kvaliteten i den individuella introduktionen uppmärksammades tidigt efter införandet. Det som såg bra ut på pappret motsvarades inte alltid av lika bra åtgärder i verkligheten. Det framstod därför som mindre meningsfullt att försöka följa och utvärdera introduktionen enbart utifrån förekomsten av introduktionsplaner. Även tanken på att använda introduktionsplanerna som ett slags "kvitto" på att de kommunmottagna också fått den introduktion, som staten så att säga betalade för med schablonbidraget, övergavs snart. Invandrarverket försökte under mitten av 90-talet återkräva utbetalad schablonersättning för kommunmottagna som aldrig fått någon introduktionsplan upprättad. Kravet prövades av regeringen, som konstaterade att ersättningsförordningen inte gav Invandrarverket någon rätt att återkräva pengarna. Därmed upphörde intresset för introduktionsplanernas kvittofunktion och uppföljningarna inriktades istället på innehållet i introduktionen och planernas betydelse som planerings- och uppföljningsinstrument. I direktiven till denna utredning ingår emellertid att ännu en gång "överväga introduktionsplanens roll och betydelse för utbetalandet av den statliga ersättningen samt om det bör finnas möjlighet att i vissa situationer återkräva utbetalad ersättning". Vi återkommer till denna aspekt av introduktionsplanen i avsnittet om den statliga ersättningen till kommunerna.

9.7.2 Introduktionsplaner ingen garanti för samverkan

Förhoppningen att introduktionsplanen skulle leda till att alla berörda kommunala instanser och statliga myndigheter samarbetade och samverkade med individen i fokus har bara delvis infriats. I de uppföljningar som gjorts konstateras för det mesta att samordning och samverkan har blivit bättre men att den fortfarande saknas i allt för stor utsträckning. Inte ens det tydliga kravet i ersättningsförordningen, på att arbetsförmedlingen ”skall” vara med i ett samråd i introduktionsplaneringen, uppfylls alltid. I Integrationsverkets uppföljning *Hur togs de emot* saknades arbetsförmedlingens medverkan i en fjärdedel av introduktionsplanerna och i RRV:s granskning i 24 kommuner hörde det till undantagen att både arbetsförmedlingen och sfi planerade introduktionen tillsammans med individen och kommunens handläggare. I de kommuner där arbetsförmedlingen regelmässigt deltar i planeringsfasen bidrar de mera sällan med kvalificerad vägledning. ”Samarbetet förefaller vara mer av en symbolisk handling än direkt påverkande för planeringen”, konstaterar RRV som generellt karakteriserar arbetsförmedlingens medverkan i planeringsfasen som ”avvaktande”.

Trots dessa påtalade brister i samverkan är det ändå med arbetsförmedlingen och sfi som kommunerna oftast redovisar samverkan. Andra berörda, som exempelvis sjukvården, är mycket sällan inblandade i introduktionsplaneringen trots att just hälsoproblem rapporteras vara ett av de vanligaste hindren för en effektiv introduktion, enligt många kommunala företrädare.

Det är bekymmersamt att det tycks vara så svårt att få till stånd den konstruktiva samverkan mellan de berörda parterna med tanke på att alla samtidigt försäkrar hur viktig sådan samverkan är. RRV finner i sina intervjuer en del av förklaringen till arbetsförmedlingens avvaktande hållning i prioriteringar – i klartext: det är annat som är viktigare att göra med de begränsade resurser som finns –men också i en föreställning om att det är kommunerna, som är ansvariga under introduktionsfasen. Kommunernas samordningsansvar uppfattas uppenbarligen – ibland även av kommunerna själva – som ett totalansvar för de kommunmottagna under introduktionstiden snarare än som ett ansvar för att åstadkomma en ansvarsfördelning, som tydliggörs i introduktionsplanen. Oavsett vad samverkansproblemen bottenar i står det klart att enbart krav på introduktionsplaner inte med nödvändighet leder till en fruktbar samverkan.

9.7.3 Introduktionsplanen som grund för uppföljning

Introduktionsplanerna har också setts som ett möjligt verktyg för att mäta resultat och måluppfyllelse i introduktionen. RRV:s granskning har visat att de fungerar dåligt som instrument för resultatriktad uppföljning. I de flesta kommuner följs individernas introduktion upp med varierande tidsintervall men eftersom introduktionsplanerna sällan innehåller några specificerade, mätbara, realistiska och tidsatta mål är det inte möjligt att uttala sig om måluppfyllelsen. Uppföljningstillfällena används i första hand för att diskutera vardagsproblem som uppstått under introduktionen snarare än graden av måluppfyllelse.

Som underlag för nationell uppföljning av introduktionsverksamhetens resultat har introduktionsplanerna haft begränsad betydelse. De har ingen bestämd form och inget bestämt innehåll och kommunerna, som ansvarar för att upprätta dem, har ingen skyldighet att regelbundet och strukturerat redovisa vare sig introduktionsplaner, -innehåll eller -resultat till Integrationsverket som har det nationella uppföljningsansvaret. De nationella uppföljningar som gjorts har istället främst baserats på annat underlag hämtat ur statistiska sammanställningar från olika samhällsområden (exempelvis arbetsmarknads-, befolknings- och socialförsäkringsstatistik) eller särskilda enkätundersökningar. I de sist nämnda har sannolikt introduktionsplanerna spelat en viss indirekt roll för de kommunala tjänstemän som besvarat enkäterna.

9.7.4 Individens delaktighet ännu inte uppnådd

Ytterligare en förväntning på introduktionsplanen har varit att den skulle ge individen en möjlighet att själv påverka innehåll och utformning av introduktionen. Genom att planen utarbetades tillsammans med den nye kommunmedlemmen, och med utgångspunkt från hans eller hennes individuella behov, förväntade man sig också att individen skulle känna att det verkligen var hans eller hennes egen plan och följaktligen tog ansvar för den.

I de första årens uppföljningar visade det sig ibland att introduktionsplaner hade upprättats helt utan individens medverkan. I senare års uppföljningar och granskningar hittar man inte längre några sådana exempel men Integrationsverket noterar ändå att individens delaktighet allt för ofta är otillräcklig. Slutsatsen grundas bl.a. på den bristande individualiseringen i planerna och också på

det faktum att introduktionsplanerna sällan översätts till huvudpersonernas modersmål eller något annat språk som de behärskar.

Även RRV ifrågasätter individens möjligheter att påverka innehållet i den egna introduktionsplanen. Vilka ingredienser som kan ingå i en introduktionsplan beror mera på vilket utbud av aktiviteter och möjligheter som finns i kommunen än på den enskilde individens behov. I synnerhet små kommuner har svårt att erbjuda ett stort och varierat utbud, konstaterar RRV. De nykomna kan också ha svårt att själva formulera vilka mål de har med sin introduktion.

9.7.5 Aveckla eller utveckla introduktionsplanerna?

Diskrepansen mellan de förhoppningar som knutits till introduktionsplanen och problemen med att helt leva upp ens till elementära krav på dem tål att tänka på. Är det föreställningen om vad en introduktionsplan kan vara och åstadkomma som är realistisk eller är det de tjänstemän som arbetar med introduktionsplanerna som inte är tillräckligt skickliga? Skulle personalfortbildning för berörda tjänstemän leda till att i princip alla kommunmottagna flyktingar m.fl. i fortsättningen får en introduktionsplan med specificerade, tidsatta och mätbara mål och att de också används för resultatuppföljning? Och skulle dessa ännu skickligare flyktingmottagare också äntligen kunna göra introduktionsplanen till flyktingens "egen plan" – ett levande dokument av stor betydelse för individens introduktion och integration i Sverige?

Eller ligger möjligheterna att utveckla introduktionen med hjälp av introduktionsplanerna i att staten förtydligar kraven på både form, innehåll och uppföljning och understryker sitt intresse genom sanktionsmöjligheter mot kommuner, som inte svarar mot kraven? Idag saknas sanktionsmöjligheter nästan helt i ersättningsförordningen. Det är enbart om en kommun eller ett landsting lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter som en utbetalad ersättning kan återkrävas.

En tredje väg kan vara att släppa fokuseringen på introduktionsplanerna och låta kommunerna själva avgöra hur de vill dokumentera sina insatser för kommunmottagna och andra invandrare. De förändringar som Integrationsverket under årens lopp gjort i sitt måldokument – Mål för introduktion för nyanlända invandrare – tyder på att en sådan fokusförskjutning pågår i det tysta. I den senaste versionen, reviderad i februari 2003, är inte längre "en

individuellt introduktionsplan” ett kriterium som introduktionen måste uppfylla; nu är det ”en individuellt utformad introduktion” som måste finnas. Om en sådan förändring görs, bör den göras tydlig för alla berörda och få konsekvenser både i ersättningsförordningen och i de uppföljningar som görs. Det finns exempelvis då inte längre skäl att i uppföljningar och granskningar vare sig efterfråga individernas introduktionsplaner eller kritisera att de ibland saknas. Samtidigt måste andra former för uppföljningar och utvärderingar fastställas och bli kända. I direktiven till utredningen ingår bl.a. att ”överväga om och hur den statliga ersättningen kan kopplas till innehåll i introduktionsprogram eller till de introduktionsresultat som uppnås.” För att kunna göra en koppling till introduktionsresultat krävs helt andra typer av uppföljningar än de som hittills har gjorts. I Statskontorets utvärdering av insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden (2002:29) konstateras att det finns relativt många uppföljningar och utvärderingar av kommunernas introduktionsprogram. Trots det utvärderas inte kvaliteten i och effekterna av kommunernas introduktionsprogram.

9.7.6 Arbetsförmedlingens medverkan – ett gammalt problem

Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan i flyktingmottagandet har, så länge Sverige tagit emot flyktingar, betraktats inte bara som en möjlighet utan snarast som en nödvändighet. I början tog sig denna nödvändighet uttryck i att det var arbetsmarknadsmyndigheterna, som ansvarade för hela flyktingmottagandet. När ansvaret för mottagande av flyktingar och asylsökande 1985 överfördes till Invandrarverket och kommunerna, kvarstod Arbetsmarknadsverkets ansvar för ”arbetsplacering” av de kommunmottagna oanfrätt även om regeringen i sin proposition kalkylerade med att arbetet måste organiseras på ett annat sätt när flyktingmottagandet blev kommunalt. Istället för särskilda arbetsförmedlare placerade direkt på flyktingförläggningarna skulle de lokala arbetsförmedlingarna i de flyktingmottagande kommunerna förstärkas. Nivån på arbetsmarknadsservicen till flyktingar skulle vidmakthållas slog regeringen fast i prop. 1983/84:124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m. även om formerna förändrades. Det nödvändiga samarbetet mellan arbetsförmedlingen och den kommunala flyktingmottagningen poängterades också i propositionen liksom behovet av flexibilitet. Länsarbetsnämnderna måste vara beredda att

fördela om resurserna för arbetsmarknadsservice åt flyktingar så att de fanns där flyktingarna fanns.

Trots ambitionerna att bibehålla arbetsmarknadsservicen för nykomna flyktingar på samma nivå som tidigare så etablerade sig den snart som ett bestående och svårlöst problemområde. I propositionen om det samordnade flyktingmottagandet (1989/90:195) fann regeringen anledning att ”markera arbetsmarknadsverkets ansvar för att tillgodose den enskilde flyktingens individuella behov” och i budgetpropositionens riktlinjer till Arbetsmarknadsverket samma år poängterades att ökade insatser skulle göras för att snabbare få flyktingar och andra invandrare i arbete. Propositionen slog också uttryckligen fast att utländska medborgare har rätt till fullständig förmedlingsservice så snart de fått uppehålls- och arbetstillstånd och arbetsförmedlingens aktiva medverkan i utformningen och förverkligandet av introduktionsplanerna betecknades som ”grundläggande”.

Men samordningen mellan Arbetsmarknadsverket och kommunerna beträffande introduktionen kvarstod sex år senare som ”ett problemområde”, enligt Invandrapolitiska kommitténs analys. En uppföljning av Arbetsmarknadsverkets medverkan i de samordnade flyktingmottagandet visade att hälften av de kommunmottagna tre år efter mottagningsåret inte ens registrerats vid arbetsförmedlingen och majoriteten hade lång väg kvar till arbetsmarknadsinträdet. Under lågkonjunkturen hade arbetsförmedlingen i många kommuner satsat mindre på flyktingmottagandet, visade en kommunenkät som Arbetsmarknadsdepartementet genomförde 1995. Där konstaterades också att en kostnadsöverföring hade skett från arbetsförmedlingarna till kommunerna. Kommitténs slutsats blev att kommunerna borde få både större resurser och ett samlat ansvar också för arbetsmarknadsåtgärder under introduktionstiden. Den integrationspolitiska propositionen 1997/98:16 nöjde sig emellertid med att ännu en gång slå fast att arbetsförmedlingens roll i introduktionen är betydelsefull, att godkänt sfi-prov måste respekteras och ge tillträde till arbetsförmedlingens insatser samt att arbetsförmedlingen skulle prioritera arbetslösa som avslutat sin introduktion.

RRV:s granskning av introduktionsverksamheten 2002 hade också uppmärksammat de många problemen med flyktingarnas arbetsförmedlingsservice. I sitt svar på RRV:s granskning menar Arbetsmarknadsverket att de nu har påbörjat ett arbete för att utveckla sina insatser på alla de områden där RRV pekat på brister och utvecklingsbehov. Bland de åtgärder de redovisar finns bland

annat en strategi för att säkerställa arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden samt olika utbildnings och informationsinsatser med syfte att arbetsförmedlingen skall ta en mer aktiv och individbaserad roll för arbetssökande under introduktionsperioden. I möjligaste mån ska bristande kunskaper i svenska inte ses som ett hinder för olika åtgärder från arbetsförmedlingens sida. De ser också den centrala överenskommelsen som ett styrdokument som skapar legitimitet åt en utökad samverkan med berörda aktörer.

9.7.7 Svårfångade orsaker bakom bristerna

Det är inte helt lätt att urskilja orsakerna bakom de långvariga problemen med att engagera arbetsmarknadsmyndigheterna i de nyanländas introduktion och arbetsmarknadsinträde. Varför behöver en samverkan som föreskrivits och förutsatts i proposition på proposition sedan mitten av 1980-talet den legitimitet som Arbetsmarknadsstyrelsen nu menar att överenskommelsen ger? Varför har det inte varit legitimt för arbetsförmedlingar att engagera sig och medverka i större utsträckning i introduktionsplanering för nyanlända, i genomförandet av introduktionen och att erbjuda dem som befinner sig i introduktion rådgivnings- och förmedlingservice och andra arbetsmarknadsåtgärder?

RRV misstänker att en del av hindren finns att söka i målkollisioner, dvs. att för att nå andra prioriterade mål har det inte varit ändamålsenligt för arbetsförmedlingar att lägga större resurser på personer som befinner sig under introduktion. RRV exemplifierar med målet att sänka arbetslösheten till 4 procent, som emellertid aldrig har varit något mål för Arbetsmarknadsverket utan är ett av regeringens mål. För att lyckas med det är det angeläget att få ut så många arbetslösa som möjligt på arbetsmarknaden så fort som möjligt och då ligger det nära till hands att satsa merparten av, de alltid begränsade, resurserna på dem som har kortast väg till arbete snarare än på dem som har den längsta vägen, vilket en del nyinvandrade sannolikt har. Samtidigt blir det angeläget att inte fylla på kategorin "arbetslösa" med personer, som i realiteten inte står till arbetsmarknadens förfogande. I strävan efter att nå arbetslöshetsmålet finns det en risk att för många kommer att bedömas som icke förmedlingsbara och därmed placeras i sådana sökandekategorier där de varken räknas in i arbetslösheten, blir föremål för aktiva matchnings- och förmedlingsåtgärder och andra arbets-

marknadsåtgärder. I den sökandekategori där personer ”som inte omedelbart kan ta ett arbete men ändå är anmälda på arbetsförmedlingen” (exempelvis personer i utbildning, värnplikt eller med föräldraledighet) registreras, utgör personer med utländsk bakgrund 43 procent. Sista december 2001 var närmare 43 000 personer registrerade som ”Utan arbete, övriga inskrivna”. Av dessa var 6 683 personer som invandrat under de senaste 4 åren, 8 376 var invandrare som bott 5 år eller längre i landet medan 3 336 var födda i landet med en eller två utrikes födda föräldrar.

Ett annat exempel på att till synes rimliga och begripliga mål kan bli till förfång för nyinvandrade är verksamhetsmålet på att minst 70 procent av dem som genomgått arbetsmarknadsutbildning ska ha fått arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Avsikten med arbetsmarknadsutbildningarna är dubbel; dels att så snabbt och effektivt som möjligt förse arbetsmarknaden med den arbetskraft som är nödvändig för att undvika flaskhalsproblem, dels att öka individens kompetens. Eftersom tillgången på utbildningsplatser samtidigt är begränsad måste alltid ett urval göras bland de sökande. I ambitionen att nå de uppsatta målen finns det en risk att nyinvandrade bedöms ha mindre chanser än infödda att lyckas få arbete inom de stipulerade 90 dagarna och därmed bidra till måluppfyllelsen.

Statskontoret har i en första uppföljning av den förändrade ledningsformen – *Styrning av länsarbetsnämndernas verksamhet*, Delredovisning, 2003:2 – påpekat att just 70/90-målet är både realistiskt och olämpligt. Målet infördes 1999 men har aldrig uppnåtts och dessutom riskerar målet att leda till suboptimering eftersom man försökt skapa ett kvantitativt mål för en verksamhet där kvalitet är mera betydelsefull än kvantitet, menar Statskontoret. Istället för att leda till högre kvalitet i arbetsmarknadsutbildningen har målet lett till att urvalskriterierna för deltagandet har förändrats. 67 procent av Af-cheferna och 56 procent av handläggarna i Statskontorets undersökning menar att målet leder till att främst personer som har anställningsgaranti eller som på annat sätt kommer att få ett arbete i anslutning till utbildningen kommer att utbildas. 53 procent av cheferna och 40 procent av handläggarna anser att svaga grupper därmed inte prioriteras lika högt som tidigare.

I det kommunala flyktingmottagandets drygt 17-åriga historia återkommer ständigt påståenden om att personer som befinner sig i introduktion eller ännu inte nått sfi-nivån nekats att bli inskrivna på arbetsförmedlingen. I sak – exempelvis i form av regler eller förordningar – finns det ingenting som stöder påståendet men ändå

redovisar så många sådana erfarenheter att det inte kan avfärdas som rena undantag eller missuppfattningar. I RRV:s senaste granskning hör det till undantagen att invandrare vägrats att bli inskrivna som arbetssökande. Däremot redovisas att individer som inte klarat sfi-provet av arbetsförmedlingen bedöms som inte "färdiga" för aktiva insatser från arbetsförmedlingens sida. Dessutom testas personer, som har klarat sitt sfi-prov på nytt av arbetsförmedlingen och får beskedet att deras svenskkunskaper inte är tillräckliga vare sig för den svenska arbetsmarknaden eller för många av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. De hänvisas därför tillbaka till kommunen för ytterligare sfi-studier eller fortsatta studier i svenska som andra språk på grundskole- eller gymnasienivå eftersom det inte ingår i arbetsmarknadsmyndigheternas uppgifter att svara för grundläggande utbildning. För individerna kan det upplevas som något av ett moment 22. Trots långvariga sfi-studier lyckas de inte alltid klara det åtrådda sfi-provet och en av anledningarna till svårigheterna kan vara ovana vid teoretiska studier. Många erfarenheter från olika projekt och särskilda satsningar pekar på att kombinationen av språkstudier och arbetsmarknadsanknutna aktiviteter i sådana situationer förbättrar både motivation och språkinläring, men allt för ofta lyser kombinationsmöjligheterna med sin frånvaro. Och i de kommuner där varvning mellan språkstudier och arbetsmarknadsinriktade aktiviteter förekommer – oftast i form av praktik – är det nästan alltid kommunen som står för praktikanskaffningen och mera sällan är arbetsförmedlingen engagerad.

9.7.8 Svårtillgänglig arbetsmarknadsstatistik

Ett genomgående problem för den som vill studera arbetsmarknadsinsatserna som riktas till nyanlända invandrare är att Arbetsmarknadsverket vare sig i statistik eller i program och insatser skiljer mellan nyanlända invandrare och personer med utländsk bakgrund, som kanske har bott i landet i decennier. I den löpande verksamhetsstatistiken redovisas arbetslösa, personer i program osv. uppdelade på svenska och utomnordiska medborgare. Det är en uppdelning som knappast är helt relevant om man vill ha en bild av invandrarens situation på arbetsmarknaden eftersom själva medborgarskapet bara ytterst marginellt påverkar invandrarens förutsättningar att få arbete. En invandrare, som gift sig med en svensk kan bli svensk medborgare efter tre år men fortfarande ha stora språkliga brister och därmed svårigheter att hitta ett arbete.

En mera relevant indelning borde snarare grundas på utrikes respektive inrikes födda och tid i Sverige och detta skulle också överensstämma med SCB:s riktlinjer för hur utländsk bakgrund bör redovisas. (SCB, MIS, *Personer med utländsk bakgrund, Riktlinjer för redovisning i statistiken.*)

Förutom att uppdelningen på svenska och utomnordiska medborgare kan påverka resultaten på ett systematiskt sätt så gör den jämförelser med annan statistik svår. För personer som har invandrat fr.o.m. 1997 erbjuder istället Integrationsverkets databas STATIV en möjlighet att följa individernas status inom Arbetsmarknadsverket men Integrationsverket har samtidigt inget ansvar för att kontinuerligt producera och publicera arbetsmarknadsstatistik.

Problemen har påtalats av Statskontoret som våren 2002 fick i uppdrag att utvärdera insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. En slutsats som Statskontoret drar i rapporten *Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002* (Statskontoret 2002:29) är att det inte går att bedöma om integrationspolitiken varit framgångsrik på arbetsmarknadsområdet. Det finns flera skäl till bristen på effektutvärderingar men ett, som Statskontoret pekar på, är att statistiska uppgifter används i begränsad omfattning och bakom detta faktum ligger att statistiken om invandrades arbetsmarknad är svårtillgänglig och ofta kräver samkörningar av flera dataregister. I Statskontorets förslag till förbättringar ingår bl.a. en översyn av användningen av befintlig statistik i utvärderingsarbetet.

Arbetsmarknadsverket har också uppmärksammat bristerna i statistiken och försöker hitta lösningar vilket inte är helt okomplicerat. Hittills har bara medborgarskap för de inskrivna registrerats på aggregerad nivå och en sökandes medborgarskap har heller inte haft någon betydelse för förmedlingsarbetet; alla ska i princip ha samma service oavsett ursprung. När olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder från tid till annan riktats till invandrare har behovet av att statistik uppkommit, bl.a. för att kunna redovisa insatserna och i bästa fall också effekterna. Arbetsmarknadsverket har då tvingats utgå från de begränsade registreringar som gjorts i verksamheten och då valt utomnordiska medborgare som den bästa möjliga och ungefärliga definitionen på målgruppen.

9.7.9 Få såråtgårder inom arbetsmarknadspolitiken

Den gällande integrationspolitiken bygger på att såråtgårder riktade till invandrare enbart ska finnas för nyanlånå under de första åren. Därefter förutsått att den generella politiken är så mångsidig och flexibel att den både speglar och är anpassad till den kulturella och etniska mångfald som präglar dagens Sverige.

Av Statskontorets kartläggning framgår att det är de generella insatserna som dominerar både verksamheten och kostnaderna. I de generella insatserna ingår, förutom de arbetsmarknadspolitiska programmen, också storstadssatsningen och vissa områden inom Våxtkraft Mål 3 och Equal med tydlig arbetsmarknadsinriktning. T.o.m. november månad 2002 beråknades kostnaderna för de utlånåska medborgarna inom de generella insatserna till 1 510–1 562 miljoner kronor varav kostnaderna för deras andel av de arbetsmarknadspolitiska programmen utgör den absoluta merparten.

Kostnaderna för de sårskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna under 2002 uppskattas till mellan 128 – 261 miljoner kronor men då är de arbetsmarknadspolitiska insatserna (företrädesvis praktik) inom ramen för kommunernas introduktionsverksamhet och sfi inte inråknade eftersom kostnadsuppgifter saknades. Till sårinsatserna råknar Statskontoret de arbetsmarknadsinriktade insatserna i kommunernas introduktionsprogram, Migrationsverkets organiserade verksamhet och inom sfi, som alla oftast har formen av praktik. Skolverket har ett uppdrag att utveckla sfi-utbildningen mer arbetsmarknadsinriktat och Arbetsmarknadsverket och Socialstyrelsen anordnar kompletterande utbildning för personer med utlånåsk examen där Socialstyrelsens utbildningar ligger inom hälso- och sjukvårdsområdet. Dessutom finns såråtgårder som värdering av utlånåsk examina och validering av yrkeskompetens, rådgivningsverksamhet till företagare. Som såråtgår råknas också Integrationsverkets stöd till utvecklingen av kommunernas introduktionsprogram

Målgrupperna för de sårskilda insatserna varierar från asylsökande till personer med utlånåsk bakgrund och i synnerhet de mest kostnadskrävande av Arbetsmarknadsverkets insatser riktar sig inte specifikt till nyanlånå. Många av dem riktas istället till invandrare som funnits i Sverige en längre tid och Statskontoret drar slutsatsen att ”det inom arbetsmarknadspolitiken tycks finnas ett behov av att komplettera den generella politiken med vissa såråtgårder för invandrare”. En annan tolkning av resultaten skulle kunna vara att de generella insatserna fortfarande inte anpassats till

det faktum att Sverige numera har en mångetniskt och mångkulturellt sammansatt befolkning. För att möta deras speciella behov har det hittills krävts särinsatser också för personer som passerat den första tidens introduktionsinsatser.

Statskontoret drar för sin del slutsatsen att de tidiga integrationspolitiska insatserna antingen inte räcker för att integrera nyanlända på arbetsmarknaden eller att de inte lyckats genomföras på avsett sätt. Några orsaker som Statskontoret pekar på är att de integrationspolitiska särinsatserna (företrädesvis Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi-utbildningen) saknar tydliga mål för individens introduktion på arbetsmarknaden. Det är framför allt genom praktikinslagen som nyanlända kan få kontakt med arbetslivet. Om målet är att praktikverksamheten inom den organiserade verksamheten, kommunerna introduktionsprogram och sfi-undervisningen ska lägga grund för individens egenförsörjning bör målen med denna verksamhet förtydligas. Även de integrationspolitiska målen inom arbetsmarknadspolitiken är oklara. Riksdagen har exempelvis beslutat att utomnordiska medborgare ska vara en prioriterad grupp inom de arbetsmarknadspolitiska programmen men det är oklart vad denna prioritering innebär vid genomförandet av dem.

Samtidigt som arbetsmarknadsinriktningen inom ramen för säråtgärderna för nyanlända är oklar så är det också oklart vilken roll integrationsåtgärder ska spela inom den generella arbetsmarknadspolitiken. I princip skulle säråtgärder för nyanlända kunna utformas antingen som särskilda program riktade till nyanlända eller som särbehandling av nyanlända inom ramen för det generella programutbudet.

När det gäller arbetsmarknadspolitiska program och insatser, som Arbetsmarknadsverket har till sitt förfogande finns det inte några särinsatser för nyanlända i det ordinarie utbudet. Det har däremot i viss utsträckning förekommit inom projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning som Arbetsmarknadsverket delfinansierat. I den mån det finns möjligheter att ta särskilda hänsyn till nyanlända i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna så är dessa möjligheter knutna till målgruppen "invandrare" och inte särskilt till nyinvandrare. Den prioritering av utomnordiska medborgare, som Statskontoret nämner, definieras enligt Arbetsmarknadsverket (*Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2001, Prora 2002:3*) så att denna grupps andel av den totala programvolymen bör vara minst lika stor som deras andel av de arbetslösa. Det kan väl diskuteras om en grupp ska anses som prio-

riterad när den får exakt "sin" andel av programmen; en inte allt för långsökt tolkning av begreppet prioriterad kunde ju vara att de fick en större andel av programmen än vad som motsvarade deras andel av de arbetssökande. Till komplikationerna i prioriteringsdiskussionen hör också att det är gruppen arbetslösa utomnordiska medborgare som räknas samtidigt som de nyanlända i stor utsträckning inte alls är registrerade på arbetsförmedlingen. Av Integrationsverkets uppföljning av nyanlända flyktingar m.fl. som fick uppehållstillstånd 1995 framgår att 22 procent var sysselsatta tre år efter bosättningen. Bland de 10 300 personer som inte var sysselsatta i november 1998 hade nästan hälften inte haft någon kontakt med arbetsförmedlingen, dvs. samma andel som Invandrarpolitiska kommittén noterade i mitten av 90-talet. Av dem som hade registrerat sig på arbetsförmedlingen var 2 000 öppet arbetslösa medan nästan lika många var registrerade i en sökandekategori där de definitionsmässigt inte räknas in i kategorin arbetslösa (skat 14).

Ytterligare hinder för nyanlända, när det gäller att få del av arbetsmarknadspolitiska program är de kvalifikationstider och -villkor som gäller för vissa program. För att få del av aktivitetsgarantin krävs exempelvis att personen i fråga är eller riskerar att bli långtidsinskriven och är arbetssökande på arbetsförmedlingen dvs. att vederbörande varit anmäld på arbetsförmedlingen i minst 2 år och inte haft jobb under tiden. "Risken" är närmast en tidsbedömning av hur nära 2-årsgränsen personen är. Även de olika anställningsstöden kräver så långa inskrivningstider att nyanlända knappast kan komma i fråga för dem i anslutning till introduktionsperioden.

För de invandrare som kvalificerar sig för olika program har det påpekats för utredningen att den tid som insatserna enligt gällande regelsystem kan omfatta ibland är för kort; det vanligaste är att de är sex månader långa med varierande möjlighet att undantagsvis medge förlängning. En arbetsmarknadsutbildning på sex månader måste en invandrare alltså klara på samma tid och villkor som sin svenska kurskamrat. Det ytterligare stöd som invandraren kan behöva kan istället ges innan i ett program för förberedande utbildning. I förberedande insatser kan även utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet ingå men för att anvisa sådana kurser krävs än en gång att man är långtidsinskriven, dvs. har varit arbetslös och inskriven på arbetsförmedlingen i två år.

Merparten av de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna är konjunkturberoende, dvs. medlen för och utbudet av insatser varierar beroende på konjunkturen och situationen på

arbetsmarknaden. Det ligger i sakens natur eftersom arbetsmarknadspolitiken bl.a. syftar till att överbrygga konjunktursvackor genom att under lågkonjunktur utbilda och stärka de arbetsökande inför kommande konjunkturuppgång. Men det innebär också att nyanländas möjligheter att få del av det generella utbudet blir beroende av i vilken konjunkturfas de anländer. För personer som får sin introduktion under neddragningsperioder är möjligheterna att få del av arbetsmarknadspolitiska insatser helt enkelt mindre eftersom Arbetsmarknadsverket får mindre pengar och att utbudet därmed minskar. För personer som försöker göra sin entré på arbetsmarknaden under en lågkonjunktur finns sannolikt ett större utbud av och mer pengar för arbetsmarknadsprogram. Samtidigt konkurrerar de sannolikt om platserna med betydligt fler arbetslösa av alla kategorier och i den konkurrensen har nyinvandrade ingen förtur. Den eventuella prioritet de kan ges är inom ramen för gruppen ”utomnordiska medborgare”.

9.7.10 En alltför liten grupp?

Sett ur Arbetsmarknadsverkets perspektiv är kommunmottagna invandrare en liten grupp. Årligen är uppåt 650 000 personer inskrivna på arbetsförmedlingen och även om alla 18–64-åringar, som togs emot inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet, drygt 7 000 personer 2002, omedelbart anmälde sig som arbetsökande på arbetsförmedlingen skulle de utgöra en försvinnande liten grupp. Arbetsmarknadsverket har inte haft vare sig något specifikt uppdrag eller några särskilda medel avsatta för att göra insatser för denna lilla grupp. De blir synliga som en målgrupp som omfattas av uppdragen till verket först när de dyker upp som arbetslösa utomnordiska medborgare och i den gruppen ingår då även personer som bott länge i Sverige. Samtidigt har Arbetsmarknadsverket ett omfattande arbetsmarknadspolitiskt uppdrag att på ett övergripande plan skapa en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt och med krav på att arbetsökande efter relativt korta insatser ska passa in i de luckor som uppstått. De arbetsmarknadspolitiska program som ställts till verkets förfogande har väsentligen utformats för att passa detta huvuduppdrag medan förväntningarna på andra och särskilda insatser för nyanlända invandrare – som de bl.a. uttryckts i propositioner – inte följts av vare sig entydigt definierade uppdrag eller arbetsmarknadspolitiska verktyg anpassade till dessa gruppers behov. Arbetsförmedlare med ambitioner att

arbeta med nyanlända flyktingar m.fl. har vittnat om sin frustration när de inte haft relevanta åtgärder att anvisa antingen för att de som är tillgängliga inte "passar" målgruppens behov eller för att snabba förändringar i medelstillsdelning plötsligt har stängt tidigare möjligheter när övergripande arbetsmarknadspolitiska omprioriteringar minskat eller styrt om pengarna. Det förefaller vara svårt att skapa och freda ett utrymme för säråtgärder för en liten grupp inom ett system uppbyggt för stora volymer och snabba anpassningar till konjunktursvängningarna på arbetsmarknaden. För huvudpersonerna har dilemmat ofta uppfattats som att det är de som inte "passar", för att de inte klarat sfi, inte har svenskt körkort, inte har gymnasiebetyg i vissa ämnen osv. Eller – när medelstillsdelningen lagt hinder i vägen – att de inte varit värda att satsa på. Ett liknande spänningsförhållande verkar också ofta uppstå mellan kommunernas flyktningmottagare, med omsorg om sin lilla speciella grupp, när de har förväntningar på, ibland tidskrävande, professionellt arbetsmarknadsstöd från en organisation med uppdrag och verktyg anpassade för att snabbt hantera stora strukturella arbetsmarknadsproblem.

På kort sikt påverkar knappast heller fördröjningen i de nyanländas arbetsmarknadsinträde de stora trenderna eftersom de är så förhållandevis få men risken är att invandrarnas arbetslöshet och utanförstående ackumuleras till stora och svårlösta problem. Vid det laget är invandrarna ofta inte ens utländska medborgare längre och de har för länge sedan lämnat den eventuella introduktionstiden bakom sig samtidigt som den ordinarie arsenalen av arbetsmarknadspolitiska insatser fortfarande inte räcker eller "passar". Här finns kanske en del av förklaringen till det stora behov av säråtgärder för "gamla" invandrare som Statskontoret funnit i sin utvärdering. En grundläggande fråga är om det är de professionella arbetsmarknadsmyndigheterna som redan från början behöver/ska engageras i nyanländas arbetsmarknadsinträde eller om det är andra – kommunala instanser – som är bättre skickade att medverka till att de nyanlända så att säga blir "färdiga" för de relativt korta insatser som arbetsmarknadsmyndigheterna kan erbjuda?

Ett exempel på dilemmat är den starka betoningen på "hjälp till självhjälp" och kraven på egenaktivitet. Med ambitionen att kunna lägga tillräckligt mycket resurser på de arbetssökande som bäst behöver det har Arbetsmarknadsverket under senare år initialt försökt styra över så många arbetssökande som möjligt till de datorbaserade självbetjäningstjänsterna i första hand på Internet. En person som vill skriva in sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen hänvisas till att själv skriva in sig via dator på någon av

kundarbetsplatserna som finns på arbetsförmedlingarna. Personal i arbetsförmedlingens Kundtjänst kan ge viss allmän information och hjälp om den sökande är ovan vid datorer men principen är att det är den sökande själv som ska vara aktiv under den första tiden. Den självinskrivna ansökan registreras därefter automatiskt i verkets ärendehanteringssystem och målet är att den registrerade inom en vecka ska kallas till en handläggare men det kan ta längre tid om det är många nyinskrivna. Tillsammans med handläggaren ska den sökande sedan göra upp en plan för det fortsatta jobbsökandet och grundprincipen är "hjälp till självhjälp" dvs. arbetsförmedlingen ska stödja, stimulera och följa upp de arbetssökandes egna initiativ. Ett mera omfattande och fördjupat stöd förbehålls arbetssökande som inte kan klara sig med den service som erbjuds via Internet, Kundtjänst och arbetsförmedlingens kundarbetsplatser. Det är bara de som är inskrivna som arbetslösa som får erbjudas service som kräver insatser av typ anvisningar till lediga arbeten och arbetsmarknadspolitiska program och för att en arbetssökande ska komma i åtnjutande av den lokala arbetsförmedlingens tjänster krävs också att en handlingsplan har upprättats. Det är alltid arbetsförmedlingen som avgör vilka tjänster och vilken service som ska erbjudas för att bäst svara mot den sökandes behov. Även då strävar man efter att inte sätta in mer insatser än vad som verkligen behövs och olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser har olika "kvalifikationskrav".

För svenska arbetslösa med språket i sin makt, nätverk, datorvana och ofta ekonomisk trygghet i a-kassan, rapporteras tjänsterna fungera bra men nyanlända invandrades förutsättningar ser normalt helt annorlunda ut. För kommunmottagna flyktingar m.fl. finns i bästa fall ett etablerat samarbete – om än med rapporterade brister – med den kommunala flyktingmottagningen och det förekommer även satsningar på nyanlända i olika utvecklingsprojekt. För den majoritet av nyanlända som inte har kontakt med flyktingmottagningen är det mera oklart vilken beredskap i form av särskilda rutiner och anpassad service som arbetsförmedlingarna har. Den Handbok för arbetssökande som Arbetsmarknadsverket tillhandahåller finns på lätt svenska men än så länge inte på några andra språk. Den kommer emellertid under 2003 att översättas till flera språk. Självservice på Internet liksom den som är knuten till Kundarbetsplatserna, där en sökande bl.a. kan skriva in sig, är också enbart tillgänglig på svenska. Problematiken omkring samhällservice och samhällsinformation för personer som inte behärskar svenska behandlas mera ingående i ett särskilt avsnitt.

9.7.11 Hotande arbetskraftsbrist sätter fokus på invandrare

Frågan om vem som är "förmedlingsbar" eller "gångbar på arbetsmarknaden" har alltid minst två olika aspekter. Det handlar både om individens kompetens och om efterfrågan på arbetsmarknaden. I det senare avseendet håller situationen på att förändras dramatiskt på grund av befolkningssammansättningen och -utvecklingen. De närmaste decennierna kommer att karakteriseras av omfattande pensionsavgångar på den svenska arbetsmarknaden. Ett sätt att möta den förväntade framtida arbetskraftsbristen är att bättre ta till vara den arbetskraftspotential som finns bland invandrare, både bland nyanlända och bland dem som redan är bosatta i landet. De har en relativt låg sysselsättningsgrad, relativt hög arbetslöshet och relativt låg grad av egenförsörjning. Om utrikes födda arbetade i samma utsträckning som de som är födda i Sverige skulle 116 000 fler ha varit sysselsatta. Det redovisar Arbetsmarknadsstyrelsen i sin slutrapport till regeringen om arbetskraftspotentialen på arbetsmarknaden bland under- och outnyttjade grupper av invandrare m.m. (regeringsbeslut N2003/255/A).

Arbetsmarknadsstyrelsen har bl.a. i sitt budgetunderlag för åren 2004–2006 fäst regeringens uppmärksamhet på vikten av att nyanlända invandras, och också asylsökandes, kompetens tidigt tas till vara så att arbetskraftsinträdet effektiviseras och tidigareläggs.

Arbetsmarknadsstyrelsens förslag riktar delvis in sig på säråtgärder för nyanlända flyktingar och invandrare, delvis på att ge dem särbehandling inom ramen för de generella programmen. Till att börja med vill Arbetsmarknadsstyrelsen ha ytterligare medel för personalförstärkning så att de kan svara mot behovet av individuell rådgivning hos flyktingar och andra invandrare. Detta är en begäran som har sin upprinnelse i överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare som förutsätter en mera omfattande medverkan från arbetsförmedlingens sida än hittills, både under asyltiden och introduktionstiden.

Därutöver vill Arbetsmarknadsstyrelsen ha regelförändringar som gör det möjligt att anvisa invandrare förberedande och yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå oavsett inskrivningstid vid arbetsförmedlingen. Om behovet av utbildning är uppenbart så är det slöseri både ur samhällets och individens synvinkel att behöva vänta tills vederbörande hunnit bli långtidsinskriven, påpekar Arbetsmarknadsstyrelsen.

Vidare ska personer med utländsk utbildning inom ett bristområde – oavsett om de är arbetslösa eller inte – få delta i arbets-

marknadsutbildning om denna bedöms öka hans eller hennes möjligheter att få arbete inom sitt yrke. Hittills har det krävts att en person varit arbetslös för att få tillgång till bristyrkesutbildning och det har lett till att invandrare ibland arbetar kvar i yrken som de är överkvalificerade för istället för att göra de utbildningskompletteringar som krävs för det yrke de egentligen har. En sådan förändring skulle göra det lättare att ta till vara de kvalifikationer som invandrare har med sig från hemlandet och minska andelen invandrare som arbetar i yrken där deras kompetens idag inte fullt ut kommer till sin rätt.

Arbetsmarknadsstyrelsen vill också att arbetsförmedlingarna får möjlighet att anvisa till intensivutbildning i svenska och engelska för högskolestudier. Andra regeländringar som föreslagits gäller anställningsstöden där de nuvarande kraven på inskrivningstid fördröjer övergången till arbete. Man vill kunna ta bort kravet på inskrivningstid för att kunna anvisa anställningsstöd för flyktingar och invandrare. Arbetsmarknadsstyrelsen vill också ha ett förtydligande som klargör att invandrare med introduktionserättning eller försörjningsstöd ska kunna delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen med bibehållen ersättning.

Slutligen föreslog Arbetsmarknadsstyrelsen i sitt budgetunderlag ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för yrkeskompetenta invandrare när skillnader i etnisk bakgrund anses försvåra deras etablering på arbetsmarknaden. Modellen för stödet har hämtats från projekt för arbetshandikappade invandrare och projekt inom storstadsarbetet och bygger på att särskilda inskolningskonsulenter söker upp lämpliga anställningar och hjälper till med introduktion och uppföljning på arbetsplatsen.

9.7.12 Personalförstärkning och samverkan under 2003

I Arbetsmarknadsverkets regleringsbrev för 2003 föreskrev regeringen att 200 miljoner kronor av förvaltningsanslaget skulle användas för att stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. 100 miljoner skall användas i storstadsregionerna och 65 miljoner i andra delar av landet.

För de återstående 35 miljoner kronorna fanns en klar inriktning mot nyanlända som befinner sig i introduktionsfasen och personalförstärkningsmedlen skulle efter samråd med Integrationsverket och Migrationsverket fördelas till orter eller regioner med stor tillströmning av nyanlända och/eller problem på arbetsmarknaden. Medels-

fördelningen redovisades vid halvårsskiftet 2003 och baserades dels på antal personer som befann sig i kommunal introduktion, dels på andelen asylsökande med rätt att arbeta under asyلتiden.

I regleringsbrevet för 2003 fick Arbetsmarknadsverket även ett uppdrag att samverka med Integrationsverket, Migrationsverket och Skolverket för att tidigare ta till vara nyanlända invandrades och asylsökandes kompetens och därmed effektivisera och tidigarelägga deras arbetsmarknadsinträde. I sin redovisning av uppdraget vid halvårsskiftet 2003 menade Arbetsmarknadsverket att samverkan med, i synnerhet, Migrationsverket men också med kommunerna hade ökat och formaliserats med fler regionala och lokala överenskommelser under året. Några effekter i reda siffror kunde Arbetsmarknadsverket i detta skede inte redovisa men verket menade att det fanns ”tendenser som visar att arbetsmarknadsinträdet för asylsökande och nyanlända invandrare tidigarelagts från föregående år 2002”. Detta tack vare de tillfälliga personalförstärkningsmedlen och den förbättrade samverkan.

I regeringens arbetsmarknadspolitiska proposition 2002/03:44 föreslogs också att en försöksverksamhet med ett nytt program för arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare skulle inrättas. Enligt förslaget i propositionen är det inte en säråtgärd avsedd enbart för nyanlända utan den förutsätts även omfatta personer som under lång tid varit i Sverige men som aldrig lyckats få ett reguljärt arbete. Den 1 september 2003 inleddes försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare i 20 kommuner där den ska fortgå till t.o.m. 2005. Stödet innebär att en arbetsgivare, som anställer en arbetssökande, som arbetsförmedlingen bedömer behöver arbetsplatsintroduktion, kan räkna med att den anställde får hjälp av en specialutbildad arbetsförmedlare direkt på arbetsplatsen och under högst 6 månader. Arbetsplatsintroduktion ska emellertid inte vara en förstahandsåtgärd, menar Arbetsmarknadsverket i sin regeringsrapport *Förslag till inrättande av arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare*, (prop. 2002/2003:44). Först ska kartläggning och handlingsplan vara klar och helst också validering och meritportfölj och i första hand är det sökande som har svårigheter att få att få arbete på grund av sitt invandrarskap som ska komma i fråga. Arbetsmarknadsverket uppskattar att 5 000–8 000 personer per år ska kunna få arbete med hjälp av det nya programmet; i mars 2003 var 27 000 utomnordiska medborgare inskrivna på arbetsförmedlingarna varav 16 800 var öppet arbetslösa.

9.7.13 Arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunerna

Den långvariga oron för de nyanlända invandrarnas arbetsmarknadsinträde och -anknytning, i kombination med otillfredsställelsen med de arbetsmarknadspolitiska insatserna för de nyanlända, har lett till att vissa kommuner under åren byggt upp egna arbetsmarknadsverksamheter. Det har exempelvis gällt olika former för praktik, ibland inom den kommunala verksamheten och ibland företrädesvis i det privata näringslivet. Oavsett var man har sökt praktikmöjligheterna har det i stor utsträckning varit kommunerna, som engagerat sig i praktikanskaffningen ömsom knuten till den kommunala flyktningmottagningen ömsom till sfi-anordnaren och ibland arbetar både flyktningmottagningen och sfi-skolan med praktikanskaffning och -förmedling.

Kommunerna har också tagit initiativ till lokala projekt med arbetsmarknadsinriktning för att ge de nyanlända den tidiga arbetsmarknadskontakt som arbetsförmedlingen och de arbetsmarknadspolitiska programmen inte erbjudit i tillräckligt hög grad. Projekten och de kommunala insatserna har ofta kunnat arbeta med en flexibilitet som de fastare reglerade arbetsmarknadsprogrammen inte har erbjudit. Man har exempelvis funnit möjligheter att kombinera sfi-utbildningen med andra insatser och invandrargrupper som inte kvalificerat sig för de arbetsmarknadspolitiska programmen har kunnat beredas arbetsmarknadskontakter på andra villkor. Omfattningen av kommunernas arbetsmarknadsinriktade åtgärder för nyanlända är inte kartlagd och fastställd men Integrationsverkets uppföljningar av den kommunala introduktionen visar att det fortfarande bara är en minoritet av de nyanlända som har praktik som en del av introduktionsprogrammet.

9.7.14 Ett nymornat intresse för valideringens möjligheter

Förr var det ganska vanligt att man fick visa vad man kunde genom någon form av yrkesprov. Man kunde exempelvis börja som lärling, bli gesäll och kanske så småningom bli mästare. Med tiden har dessa möjligheter ersatts med krav på formell dokumentation av kunskaper och kompetens, både vid rekrytering till ett arbete och vid antagning till utbildning. Allteftersom samhällsutvecklingen i Sverige liksom i många andra länder har börjat ställa krav på att kunskaper och kompetens tas tillvara och utvecklas på nya och effektivare sätt har emellertid intresset för validering vuxit. I den

strategi för livslångt lärande som utbildningsministrarna i OECD-länderna formulerade år 1996 ingick bland annat att skapa och utveckla instrument för validering och inom EU finns ett utbildningsprogram där ett av målen är att en person med utbildningsbevis, kunskaper och färdigheter som förvärvats i ett EU-land ska kunna få dem validerade i hela unionen.

Validering är alltså ingen ny företeelse, men begreppet validering är tämligen nytt, åtminstone i Sverige. Det introducerades år 1996 i ett delbetänkande från Kunskapslyftet (SOU 1996:27). Sedan dess har två utredningar tillsatts med uppgift att se närmare på valideringsfrågan. Den ena tillsattes för att lägga fram ett förslag till ett organ med uppgift att värdera utländska arbetslivserfarenheter och utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå (SOU 1998:165). Den andra utredningen fick till uppgift att med hjälp av pilotprojekt i ett antal kommuner utveckla modeller och metoder för validering av utländsk och svensk yrkeskompetens på i första hand gymnasienivå. Utredningen skulle som nästa steg komma med förslag till en utvidgad försöksverksamhet samt pröva behovet av ett nationellt system för validering av vuxnas kunskap och kompetens (SOU 2001:78). I oktober 2001 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att samordna åtgärder för utbyggnad av validering av utländsk kompetens på gymnasial nivå. I uppdraget ingick att utvärdera den försöksverksamhet som hade påbörjats i försökskommunerna. Validering förekommer också i andra kommuner än försökskommunerna, men inte heller i dem som reguljär verksamhet utan i projektform och ofta med hjälp av EU-medel.

I januari 2003 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att samverka med näringslivet i syfte att åstadkomma en bättre integration av invandrare på arbetsmarknaden. En av arbetsgruppens uppgifter är att "hitta vägar för hur det privata näringslivet, inom ramen för det system för validering som är under utveckling, på bred basis kan medverka vid arbetsförlagd bedömning hos invandrare med utbildning och yrkeskompetens från utlandet." (Bilaga N2002/6830/A) Även här finns alltså valideringsaspekten med.

Integrationsverket har också på flera sätt lyft fram vikten av validering. I Mål för introduktion för nyanlända invandrare är ett av delmålen att alla nyanlända invandrare ska ha fått sin utbildning och yrkeskompetens värderad under introduktionstiden. Värderad har i detta sammanhang en bred innebörd och innefattar validering, bedömning och prövning.

Blir det bättre med validering och vad är det egentligen?

Bakom Integrationsverkets och andras intresse för validering ligger möjligheterna till ett bättre tillvaratagande av invandrades – men också andras – kompetens. För den som invandrar till ett annat land, kan validering många gånger vara det bästa, ibland kanske det enda sättet, att visa vad man kan. Bakom intresset finns också vetskapen om att ett snabbt tillvaratagande av kunskaper och kompetens lönar sig både för individ och för samhälle – detta förutsatt att det också finns möjligheter att på ett flexibelt och rationellt sätt komplettera det som enligt valideringen saknas.

I Skolverkets rapport *Validering av utländsk yrkeskompetens* redovisas de utvärderingar som gjorts av försöksverksamheten. I rapporten ges också en översiktlig bild av de möjligheter till validering som finns inom dagens utbildningssystem för vuxna.

Utvärderingarna visar att det funnits en hög ambitionsnivå i försökskommunerna men att målen inte alltid uppnåtts. Ett skäl till detta är att målen ibland varit för högt satta och att valideringsarbetet tagit längre tid och varit svårare än vad man från början räknat med. Dessutom har färre varit intresserade av validering än man räknat med. Utvärderingarna visar också på problem när det gäller metoderna. Det har bland annat rått osäkerhet om vad man ska validera mot. Det har också varit svårt att få legitimitet för valideringsresultaten. I rapporten framkommer också att en del kommuner inte har arbetat i enlighet med regeringens tankar om vad validering är och att det fanns risk för att den validering som gjorts i en kommun inte självklart har godkänts av en annan kommun.

När Skolverket bad kommunerna att ange framgångs- respektive motgångsfaktorer lyfte de som framgångsfaktorer fram att valideringen var arbetsplatsförlagd, att studievägarna kunde kortas, att det kunde gå snabbare att få ett arbete och att man i kommunen fått bättre kunskaper om invandrades kompetens. Som motgångsfaktorer nämndes oklarhet om vad validering innebär, att svenskkunskaperna hamnade i fokus istället för yrkeskunskaperna och att både kolleger och arbetsgivare var benägna att se hindren före möjligheterna.

Under den tid Skolverket haft ansvar för försöksverksamheten har verket haft kontakter och samrått med flera berörda myndigheter bland annat med Arbetsmarknadsverket. I sin återrapportering av uppdrag till regeringen (Slutrapport enligt regeringsbeslut N2003/255/A) beskriver Arbetsmarknadsverket sin medverkan i försöksverksamheten och sin syn på validering ur ett integrationsperspektiv. Man ser flera problem som måste lösas och konstaterar

att för få valideringar gjorts för att man ska kunna dra säkra slutsatser, men anser under alla omständigheter att validering kan minska arbetsgivares osäkerhet och om validering dessutom leder till att ledtiderna minskas är det värt att bygga upp verksamhet i hela landet. ”Validering av betyg, examina och yrkeskunskaper är ett viktigt instrument både för individen och för samhället för att invandrare ska komma in på arbetsmarknaden”, konstaterar AMS.

I rapporten *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002* lyfter Integrationsverket fram ett projekt i Malmö, Integrerad validering, som ett exempel på hur man kan arbeta på ett framgångsrikt sätt med validering. Malmö var en av åtta kommuner som ingick i den försöksverksamhet som Skolverket ansvarade för.

Projektet startade under år 2001 och vände sig till arbetslösa med svensk eller utländsk kompetens. Fram till juni 2002 hade 161 personer validerats varav 78 med utländsk bakgrund.

Inga formella förkunskaper krävdes, men det krävdes att deltagarna skulle kunna kommunicera på svenska i ett yrkesrelaterat sammanhang. Däremot behövde de inte ha uppnått godkänd sfi-nivå. Erfarenheterna av att deltagarna läste svenska parallellt med valideringen och gjorde sitt sfi-test i ett senare skede är positiva. Detta stämmer överens med de erfarenheter som finns på Integrationsverket, som också säger att svenskinläring aldrig får komma i konflikt med möjligheten till en snabb arbetslivskontakt. Men enligt projektledarna har det varit svårt att nå ut till målgruppen. Här tycks erfarenheterna vara ungefär desamma som Skolverkets. Erfarenheterna från Malmö visar också att samverkan med utbildningsanordnare, arbetsförmedlare och parterna på arbetsmarknaden är nödvändiga för att utveckla valideringsmetoderna.

Intresset för validering har också aktualiserat frågan om vad som egentligen ska läggas i begreppet. I direktiven till Valideringsutredningen (dir. 1999:86) står det att ”med validering avser regeringen en strukturerad bedömning, värdering och erkännande av kunskaper och kompetens som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet.” Denna definition har också legat till grund för det uppdrag som Skolverket senare fick.

I *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23), en departementsskrivelse som innehåller bedömningar och förslag mot bakgrund av de senare årens utveckling när det gäller validering, vägledning och vuxnas lärande, finns också ett förslag till definition: ”Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter obero-

ende av hur de förvärvats.” Detta är en definition som öppnar för valideringar som inkluderar såväl utbildningssystemet som arbetslivet och som passar det behov som många invandrade kan tänkas ha. Validering bör också skiljas från prövning, enligt Utbildningsdepartementet som tagit fram rapporten, åtminstone inom utbildningssystemet. Prövning syftar till betygsättning, ofta genom test eller prov, och har en kontrollerande funktion medan validering har en utforskande funktion.

Från försök till reguljär verksamhet?

Det vi vet så här långt visar att validering är en process som kan leda till att nyanlända invandrare kan nyttja sina kunskaper och sin kompetens på ett sätt som gör att de snabbare kan klara sin egen försörjning. Grunden för validering kan läggas i ett tidigt skede genom kartläggning av yrkeskunskaper, utbildning och annan kompetens och med en visst mått av svensk kunskaper i starten kan språkfärdigheterna utvecklas under den tid valideringen pågår. Men för att validering ska ge den önskade utdelningen krävs, som utvärderingar och erfarenheter visar, att det sker en fortsatt utveckling av metoder, att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer klargörs och organisationsformerna ses över samt att branscher och fackliga organisationer finns med i arbetet. Det måste också finnas flexibilitet i utbildningssystemet så att den som blivit validerad inte behöver bygga på sin utbildning mer än nödvändigt. Vidare måste validering på sikt bli en möjlighet som inte begränsas av tillgången på projektmedel eller var i landet man bor.

I rapporten *Validering m.m.* läggs flera förslag med anknytning till frågor av detta slag. Utbildningsdepartementet föreslår bland annat att utbildningsväsendet och arbetslivet delar ansvaret för validering och att den enskildes möjligheter till validering ska säkerställas genom regional samverkan mellan utbildningshuvudmän, branscher och arbetsmarknadens parter. Eftersom de kunskaper och kompetenser som kan behöva valideras spänner över ett så brett fält kan valideringskompetens behövs sökas i en vidare region än hemkommunen.

Var ansvaret för finansieringen bör ligga bör bestämmas av varför och i vems intresse valideringen görs, föreslår departementet. Handlar det t.ex. om en arbetsmarknadsåtgärd bör kostnaderna ligga på arbetsförmedlingen, är valideringen ett led i en rehabilitering bör försäkringskassan eller socialtjänsten i den aktu-

ella kommunen stå för kostnaderna och syftar valideringen till att klargöra redan anställdas kompetens bör respektive arbetsgivare stå för dem. Departementet föreslår också att en person på eget initiativ ska kunna genomgå validering inom ramen för en orienteringskurs i kommunal vuxenutbildning.

Departementsskrivelsen innehåller också förslag till samordning av vägledningsresurser, Internetbaserat informationssystem och förslag som rör eftergymnasiala utbildningar utanför högskolan. Flexibelt lärande och certifiering av utbildningsanordnare tas också upp, men utan att några förslag läggs. Hur dessa delar byggs upp, hur resurser allokeras m.m. kommer att få betydelse för vilka möjligheter som erbjuds invandrare som varit kortare eller längre tid i Sverige. Men bortsett från att sfi nämns i samband med upphandling av utbildning och rätten att utfärda betyg finns ingen koppling till invandrare i dessa avsnitt.

Något förslag till reguljär verksamhet läggs inte i departementsskrivelsen, utan man föreslår att staten i ett övergångsskede tar ansvar för att främja utvecklingen av legitimitet och kvalitet och metoder och att en särskild delegation med ett fyraårigt uppdrag knyts till Centrum för flexibelt lärande. I juni 2003 gav regeringen Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att bedriva utökad försöksverksamhet med validering av vuxnas kompetens. Uppdraget ska slutrapporteras i mars 2005.

9.7.15 Socialtjänsten som möjlighet och hinder i introduktionen

Det var ambitionen att normalisera flyktingarnas tillvaro i Sverige som från början motiverade införandet av det lokala flyktingmottagandet. Kommunerna ansågs i det läget vara de som var bäst skickade att erbjuda det mångfasetterade omhändertagande, som i synnerhet flyktingar m.fl. ansågs vara i behov av. En nära samverkan med sjukvård, arbetsförmedling och frivilligorganisationer förutsattes också.

Däremot framstod det vid 80-talets början, när det lokala omhändertagandet av flyktingar utreddes och diskuterades, inte som självklart att det var socialtjänsten som skulle vara huvudansvarig för den nödvändiga samordningen av olika kommunala insatser och med andra myndigheter. Det lokala omhändertagandets innehåll och utformning baserades visserligen på de övergripande målen och riktlinjerna för samhällets socialtjänst, enligt den då nya social-

tjänstlagen (SFS 1980:620), men kommunerna gavs stor frihet att själva besluta om den organisatoriska tillhörigheten och ordningen. Agfa-utredningen tänkte sig åtminstone fyra olika alternativ, nämligen som en integrerad del i de olika ordinarie verksamheterna, en särskilt inrättad enhet, en befintliga invandrarbyrå eller i ett socialdistrikt

Trots denna organisatoriska valfrihet för kommunerna kom flyktingmottagandet i stor utsträckning att placeras inom socialförvaltningen. Kanske berodde detta på att de kommunmottagnas försörjning redan från början var socialbidrag, dvs. en väsentlig del av flyktingmottagandet var under alla omständigheter knuten till den sociala sektorn. Ett annat skäl kan ha varit att de grundläggande principerna för flyktingarnas omhändertagande var desamma som gällde för den sociala omsorgen. Personalen på socialförvaltningen var så att säga redan bekant och införstådd med inriktningen och arbetsmetoderna. Slutligen kan normaliseringssträvandena också ha lett kommunerna till slutsatsen att socialförvaltningen var "rätt" kommunal instans för att hantera flyktingmottagandet. Det normala för svenskar som inte kunde försörja sig var att få socialbidrag och "flyktingar har självklart samma rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen som alla andra kommuninvånare", som regeringen uttryckte det i proposition 1983/84:124 om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m. I samma proposition pekade man också på att flyktingar, förutom hjälp med praktiska frågor, också behövde annat stöd till följd av flyktingkapets påfrestningar. Särskilda metoder borde utvecklas i det sociala arbetet, tvåspråkig och kulturkompetent personal behövdes och familjepedagogisk verksamhet utpekades som särskilt önskvärd. Allt detta var verksamheter där socialtjänstens personal sågs som mycket lämplig.

Den nära koppling mellan socialtjänsten och flyktingmottagandet, som från början sågs som en möjlighet för att bedriva en bra verksamhet, kom redan i början av 1990-talet att omvärderas för att så småningom närmast betraktas som en black om foten. "Systemet med socialbidrag som normal försörjningskälla under den första tiden kan ge fel signaler till flyktingar som kommer till Sverige", menade regeringen i sin proposition om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra invandrare. (prop. 1991/92:172.) "Detta gäller även om man i kommunerna redan idag kan ställa krav på att flyktingen skall medverka i olika aktiviteter under den tid som socialbidrag beviljas." Socialstyrelsen påpekade också att de kommunmottagnas hemvist inom socialtjänsten gett dem "en belastande kategorisering som socialbidragsklienter" när

de inordnats i socialtjänstens rutiner och system för långvariga socialbidragstagare. ”Det har inte sällan bidragit till en onödig passivisering och klientisering av flyktingarna.”

Det var också flera kommuner som gärna ville skilja flyktingmottagandet från socialtjänsten eftersom de menade att flyktingar i regel är handlingskraftiga människor, som behöver stöd för att de är nya i landet, inte för att de har några sociala problem. Socialtjänstens kompetens borde istället förbehållas personer som har ett större behov av sociala stödinsatser. Som en konsekvens ville de även ha möjlighet att ge en annan form av försörjningsstöd än socialbidrag – ett försörjningsstöd som var mera direkt kopplat till en motprestation i form av deltagande i introduktionsprogram.

Resultatet av diskussionerna och övervägandena blev att kommunerna fick möjlighet att istället för socialbidrag betala ut introduktionsersättning till de kommunmottagna som befann sig i introduktionsprogram. Kommunerna fick stor frihet att själva bestämma hur man rent organisatoriskt ville hantera flyktingmottagandet och introduktionsersättningen liksom nivån på ersättningen. Vi återkommer till utvecklingen av introduktionsersättningen i ett särskilt avsnitt. Genom att koppla bort flyktingmottagandet från socialtjänsten både ekonomiskt och organisatoriskt var förhoppningen att de kommunmottagnas motivation för att delta i introduktionen skulle öka samtidigt som administrationen av försörjningen skulle effektiviseras. Dessutom menade regeringen i propositionen att omgivningens attityder till de kommunmottagna skulle bli mera positiva när ersättningen var klarare kopplad till ett krav på en motprestation.

Långsamma organisatoriska förändringar i kommunerna

Trots den omvärdering av flyktingmottagandets anknytning till socialtjänsten som signalerades i början av 90-talet har förändringarna i kommunerna gått långsamt. När Integrationsverket 1999 gjorde en kartläggning av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare fann de att det i 70 procent av kommunerna fortfarande var socialtjänsten som ansvarade för introduktionen. I drygt 10 procent av kommunerna har arbetsmarknads- och/eller utbildningsförvaltningar ansvaret och i övriga kommuner hade andra organisatoriska lösningar valts.

Ett tänkbart skäl till att så få organisatoriska förändringar gjorts är att flyktingmottagandet i de flesta kommuner utgör en mycket

liten verksamhet. Riksrevisionsverket redovisar i sin granskning (RRV 2002:15) att 53 402 flyktingar m.fl. togs emot i 276 kommuner under perioden 1996–2000. Men mottagandet var mycket koncentrerat till ett fåtal kommuner och de 30 största mottagar-kommunerna tog emot 65 procent av det totala antalet mottagna. Göteborg, Malmö och Stockholm tog tillsammans emot 30 procent. 125 kommuner tog i genomsnitt emot färre än tio personer per år och i 92 av dessa kommuner togs färre än fem emot varje år. I 21 av de 28 kommuner som tog emot flest flyktingar m.fl. hade man hösten 2001 infört introduktionsersättning istället för försörjningsstöd och i många av dessa stora flyktingmottagande kommuner hade också den organisatoriska hemvisten för flyktingmottagandet flyttats från socialförvaltningen. Riksrevisionsverket besökte 24 kommuner och noterade att flertalet hade infört introduktionsersättning och i flera fall också flyttat bort handläggningen från socialtjänsten.

Det är alltså främst kommunerna med det största flyktingmottagandet som utnyttjat möjligheten att ge introduktionsersättning och att låta andra instanser än socialtjänsten sköta flyktingmottagandet. Förutom att de har de största vinsterna att göra – bl.a. genom minskad administration – så är det de stora flyktingmottagande kommunerna som i första hand också varit föremål för Integrationsverkets påverkansarbete.

Mycket av arbetet sker fortfarande inom socialtjänsten

Även i de kommuner där andra instanser ansvarar för själva introduktionsprogrammen så hamnar stora andelar av de mottagna under eller efter introduktionen under socialtjänstens vingar. I de fall kommunmottagna trots att de får introduktionsersättning tvingas söka försörjningsstöd via socialtjänsten beror det för det mesta på att de har stora familjer. Den schabloniserade introduktionsersättningen når inte upp till försörjningsstödsnivån och socialtjänsten får fylla på med försörjningsstöd.

I de fall då introduktionen inte lett till att de mottagna kan försörja sig själva – helt eller delvis – genom arbete eller studiestöd så är de för sin försörjning hänvisade till att söka försörjningsstöd via socialtjänsten. En aktuell utredning i Stockholms kommun visar att bara en mindre del (10 procent) av dem som genomfört sin introduktion på 18 månader kunde försörja sig själva och de övriga överfördes då till stadsdelsnämndernas sociala myndigheter för

fortsatt stöd. I Integrationsverkets *Integration 2002* har man följt de flyktingar m.fl som fick uppehållstillstånd 1997. Trots att det var en årgång som klarade sig bättre än den som kom året innan så ingick – tre år efter bosättningen – drygt hälften av dem som var över 18 år i hushåll som var långvarigt försörjningsstödsberoende. Vid det laget bör de flesta också ha genomfört sin introduktion även om kommunernas introduktionstid varierar.

Oavsett hur det kommunala flyktingmottagandet är organiserat är det ett faktum att socialtjänsten spelar en stor roll under många kommunmottagna flyktingars första år i landet. Det är också ett faktum att integrationsprocessen fortsätter under lång tid efter det att de kommunmottagna lämnat den planerade introduktionen och beroendet av försörjningsstöd sjunker med tiden i landet. En studie av invandrades socialbidragstagande, *I välfärdsstatens väntrum* av Eva M. Franzén, som publicerades 2002 visar emellertid att det tar lång tid – upp till 15 år – innan skillnaderna mellan inrikes födda och utrikes födda utjämnas när det gäller behovet av försörjningsstöd. I vilken takt det går hänger både ihop med invandringsgrund (flyktinggrupper har i början större behov av försörjningsstöd än invandrargrupper som kommit av arbetsmarknads- eller familjeanknytningskäl), arbetsmarknadssituationen och ursprungsland. Men mönstret är detsamma för både flyktingar och andra invandrare: med tiden minskar bidragsberoendet. Detta är ett mönster som avviker från erfarenheter från exempelvis USA och Kanada där den långsiktiga utvecklingen av bidragsberoendet är omvänd; nyinvandrade har låg grad av bidragsberoende men assimileras med tiden in i bidragsberoende. I Sverige finns heller inga större skillnader mellan flyktingar, invandrare och inrikes födda när det gäller hur länge man är beroende av försörjningsstöd. För samtliga grupper är det 20–25 procent av den ursprungliga gruppen biståndsberoende, som kvarstår som sporadiska eller permanenta försörjningsstödstagare efter 10 år. De permanenta bidragstagarna efter tio år (Eva M Franzén studerade 1983 års socialbidragstagare) utgjorde emellertid bara sju procent av den ursprungliga gruppen och mönstret var det samma för inrikes födda och invandrare. Det fanns heller ingen skillnad mellan invandrare från ett traditionellt flyktingland och från andra länder. ”Detta visar alltså att det är ovanligt att socialbidrag är ett permanent försörjningsalternativ för både svensk- och utlandsfödda”, konstaterar Eva M Franzén. Men vägen till egen försörjning kan bli mycket lång.

Under 1990-talet har biståndssystemet allt mer kommit att bli ett flykting- och invandrarstöd, konstaterar Socialstyrelsen i en översikt 2003, *Socialtjänsten i Sverige*. Det beror både på att kostnaderna för

flyktingarnas etablering ingår i biståndssystemet och på de etableringssvårigheter som de mött. Delvis menar Socialstyrelsen att ett bra flyktingmottagande, som leder in på arbetsmarknaden, skulle förbättra deras försörjningsmöjligheter. Men därutöver pekar Socialstyrelsen på en strukturell fråga som framför allt rör utrikes födda (men även ungdomar) och gör dem till biståndstagare. Utrikes födda – och särskilt de nyanlända – står till stor del utanför arbetslöshetsförsäkring och socialförsäkring. När de är arbetslösa har de inte rätt till arbetslöshetsersättning och om de blir sjuka får de inte sjukersättning. Det blir istället det behovsprövade biståndssystemet som får träda in trots att regering och riksdag har slagit fast att biståndssystemet ska vara ett yttersta skyddsnät vid tillfälliga ekonomiska problem. Idag står det långvariga biståndstagandet för huvuddelen av kostnaderna i biståndssystemet och medan inrikes föddas biståndstagande blev mindre långvarigt under 1990-talet så gällde det inte för de utrikes födda. Bland nytillkomna biståndstagare 1998 hade fyra av fem inrikes födda försörjningsstödstagare bistånd i högst 12 månader men för utrikes födda och flyktingar var biståndstagandet mera långvarigt och mer än varannan bland flyktingarna hade bistånd i 37 månader eller mer.

Långvarigt biståndstagande är svårt att bryta för både in- och utrikes födda visar flera uppföljningar från Socialstyrelsen. Två tredjedelar av dem som hade långvarigt bidrag 1993 hade det också 1998 och endast drygt 10 procent hade kommit ut på arbetsmarknaden med en arbetsinkomst på minst 3,5 basbelopp. En studie av vad som påverkar möjligheten att lämna biståndssystemet visar att faktorer som ökar risken för långvarigt biståndstagande är att vara utrikes född från icke-västländer med kortare vistelsetid i Sverige än 10 år.

Socialtjänstens integrationsarbete dåligt kartlagt

Introduktionens fortsättning sker alltså ofta inom socialtjänsten men det är inte lätt att få en bild av med vilka medel den bedrivs. Socialtjänsten har inget specifikt introduktions- eller integrationsuppdrag för invandrade som är beroende av försörjningsstöd. Däremot har de ett allmänt uppdrag att stärka individens egna möjligheter och förutsättningar till egen försörjning. För att få försörjningsstöd krävs att bidragstagaren visar att han eller hon vill och försöker försörja sig själv och att andra möjliga försörjningskällor, som exempelvis studiestöd och arbetsmarknadsstöd, utnyttjas i

första hand. Försörjningsstödet ska vara det yttersta skyddsnätet när inga andra försörjningsmöjligheter återstår.

Den bild av socialtjänstens fortsatta integrationsarbete som framträder är mycket splittrad och ofullständig. Det är exempelvis oklart i vilket utsträckning tidigare gjorda introduktionsplaner förs över till socialtjänsten och fullföljs eller revideras. Utredningen i Stockholm tyder närmast på att det inte sker utan att socialtjänsten börjar på ny kula utifrån sina förutsättningar. I andra kommuner har man börjat diskutera om inte ansvaret för de fortsatta aktiviteterna, för kontinuitetens skull, borde ligga kvar på flyktingmottagningen även om försörjningsansvaret övergått till socialtjänsten.

För att visa den föreskrivna viljan och strävan efter egen försörjning verkar det vara vanligt att man kräver att försörjningsstöds-tagaren som inte klarat sfi-nivån fortsätter med sina sfi-studier och han eller hon ska också vara anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Till de problem som rapporterats hör att det ofta inte tjänar något till eftersom de arbetssökande inte betraktas som förmedlingsbara. De blir visserligen inskrivna men hamnar i "svarta lådan" som några handläggare uttryckte det. Det innebär att de inte blir föremål för några arbetsmarknadspolitiska insatser som kan ge en annan försörjning än försörjningsstödet. Ur arbetsförmedlingens synpunkt kan sådant arbetssökande ibland uppfattas som mer eller mindre meningslöst. "De kommer ju inte för att de vill ha jobb utan för att de måste för att få sitt försörjningsstöd", menade en uppgiven arbetsförmedlare, som inte kunde se att arbetsförmedlingen hade några program eller åtgärder avpassade för denna kategori sökande. På motsvarande sätt upplever sfi-lärare stora pedagogiska svårigheter med elever som är föga motiverade att lära sig språket men som måste vara närvarande för att få sitt försörjningsstöd.

Andra studier än sfi kan vara aktuella. Det gäller då främst studier på grundskole- och gymnasienivå inom den kommunala vuxenutbildningen. Under en period kunde Kunskapslyftet ge studiemöjligheter för arbetslösa lågutbildade och sedan januari 2003 finns rekryteringsbidraget – ett stöd för kompetenshöjning – som kommunerna kan besluta om. Studier inom ramen för Kunskapslyftet och rekryteringsstödet öppnar andra försörjningsmöjligheter än försörjningsstöd men för vuxna, som saknar grundskoleutbildning är det också möjligt att studera med försörjningsstöd om studierna bedöms som en förutsättning för ett arbete och framtida egen försörjning. Detsamma bör gälla för deltagande i utbildningar för personer som saknar gymnasiekompetens men det förefaller emellertid finnas stora variationer mellan kommunerna när det gäller hur

socialtjänsten ser på studier. I en del kommuner godkänns studier på både grundskole- och gymnasienivå och ses som en investering som ökar bidragstagarens framtida möjligheter att försörja sig. I andra måste sådana studier helt eller delvis finansieras via studie-stödssystemet (dock kan ingen tvingas att ta lån) och avbrytas för varje arbetsmöjlighet som yppar sig även om det bara är tillfälligt.

När varken fortsatta studier eller arbetsmarknadsåtgärder finns inom räckhåll kan socialtjänsten kräva att bidragstagarna deltar i olika kommunala projekt eller verksamheter med varierande inriktning. Det förekommer exempelvis gruppverksamhet som riktar sig till hemarbetande kvinnor med barn och olika typer av kommunal praktik exempelvis inom parkförvaltning och återvinning. Inom ramen för särskilda projekt, delfinansierade av EU-bidrag genom Växtkraft Mål 3, Equal och Europeiska flyktingfonden, kan grupper av försörjningsstödsberoende invandrare få del av aktiviteter som innehåller både rehabiliteringsinsatser, studier, samhällsinformation, praktik, studie- och yrkesvägledning m.m. Inte minst storstadssatsningen har givit upphov till åtskilliga insatser för boende i utsatta bostadsområden och därmed också invandrare.

Slutligen finns en grupp långvariga biståndstagare där inget annat står till buds än en tålmodig väntan på att uppnå åldern för det 2002 nyinrättade äldreförsörjningsstödet. Vägen dit upplevs för en del biståndstagare och handläggare som kantad av regelbundna kränkningar när rätten till försörjningsstöd regelbundet skall ställas mot krav på strävan efter egen försörjning.

Socialstyrelsen understryker i *Socialtjänsten i Sverige. En översikt 2003*, att det finns ett stort behov av att inom socialtjänsten ytterligare uppmärksamma det långvariga biståndstagandet och att det behövs fler åtgärder för att komma till rätta med det. "Även om de strukturella förhållandena är en viktig orsak, är socialtjänstens och arbetsförmedlingens arbetsätt och bedömningar också betydelsefulla", skriver Socialstyrelsen och efterlyser intensivt arbete, mer tid för utredning och samtal och täta kontakter med klienter samt samverkan. Helhetsperspektiv och långsiktighet behövs i arbetet med biståndsgivningen liksom samverkan mellan olika aktörer.

"Flera studier tyder på att det behövs bättre samverkan och organisation av samhällets resurser för dem som har sammansatta behov och som kräver insatser från flera huvudmän/aktörer. Socialtjänst, hälso- och sjukvård, försäkringskassa, arbetsförmedling, näringsliv, utbildningsanordnare och frivilligorganisationer är sådana parter som behöver samverka, skriver Socialstyrelsen men konstaterar samtidigt att flera studier har visat att det saknas både

resurser och drivkrafter för en helhetssyn och samverkan. ”Det finns en uppenbar risk att varje huvudman optimerar insatserna utifrån sitt ansvarsområde, sitt regelverk och sin budget. Detta kan leda till en rundgång mellan åtgärder och insatser från socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassa och sjukvård. Ofta präglas arbetet dessutom av ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande. Det riskerar leda till att människor med olika typer av problem inte får det stöd och den omsorg de behöver för att kunna leva ett så bra liv som möjligt. Samhällskostnaderna blir därmed också onödigt höga.”

En aktiv flyktingintroduktion med god svenskundervisning och snabb kontakt med arbetslivet tillhör de förebyggande insatser som kan minska de nyanländas försörjningssvårigheter, menar Socialstyrelsen som också pekar på behovet av fortsatta studier och forskning när det gäller socialtjänstens arbete med biståndstagare eftersom det finns förvånansvärt få studier och alltför lite forskning inom området.

9.7.16 Hälso- och sjukvårdens roll i introduktionen

Medan asylsökandes sjukvård sedan 1996 är reglerad i förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. och en överenskommelse mellan Landstingsförbundet och staten så gäller inga andra lagar eller regler för kommunmottagna flyktingar m.fl. än för vanliga medborgare. Hälso- och sjukvårdslagen slår fast att målet är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen och det är landstingen som ansvarar för att alla som är bosatta inom respektive landsting erbjuds god hälso- och sjukvård, habilitering och rehabilitering, hjälpmedel för funktionshindrade samt tolktjänst för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Hur landstingen hanterar detta ansvar i förhållande till nyinvandrade är mycket knapphändigt belyst. Några heltäckande beskrivningar av hur landstingen organiserat arbetet och med vilka metoder de arbetar har inte stått att finna. Det finns exempel på landsting som byggt upp kompetenscentrum för migrationsmedicin som både arbetar med remitterade patienter och utgör ett konsultstöd för andra landstingsinstitutioner liksom kommunala inrättningar med många invandrarkontakter. På andra håll har kommun och landsting tagit ett gemensamt ekonomiskt ansvar för en enhet för traumatiserade flyktingar. En del landsting – eller delar av landsting – har specialiserat någon vårdcentral på flyktingar och

invandrare medan andra har valt att låta alla vårdinrättningar ha samma ansvar för alla medborgare. Ytterligare en variant är att varje vårdcentral har en "flyktingsjuksköterska" och att en centralt placerad sjuksköterska har ett samlat ansvar för nätverket.

Inte heller finns det någon statistik tillgänglig som speglar de nyinvandrades kontakter med den svenska sjukvården. Mot bakgrund av de uppföljningar av asylsökandes sjukvårdskonsumtion som gjorts borde det vara av stort intresse att också följa dem som fått uppehållstillstånd. Landstingsförbundet redovisar att asylsökande 2002 genomsnittligt hade något fler besök i öppen vård än den svenska befolkningen och att deras vårddagar i sluten vård kraftigt översteg befolkningens. När det gäller sluten psykiatrisk vård redovisar Landstingsförbundet minst sagt alarmerande ökningarna men samtidigt stora variationer mellan landstingen. Landstinget i Uppsala län redovisar exempelvis 4,70 vårddagar per asylsökande under 2002 och Kopparbergs läns landsting bara 0,21 vårddagar medan Norrbottens läns landsting samma år minskade den psykiatriska vården med 80 procent, från 1,81 till 0,37 vårddagar. Landstingsförbundets slutsats är att de totala sjukvårdskostnaderna för de asylsökande kraftigt överstiger motsvarande kostnader för de bosatta trots att asylsökande vuxna enbart har rätt till akutvård och sjukvård som inte kan vänta.

Stora hälsoskillnader mellan inrikes och utrikes födda

Medan landstingsförbundets redovisning ger en ögonblicksbild av vårdkonsumtionen bland asylsökande redovisar SCB och Arbetslivsinstitutet i rapporten *Integration till svensk välfärd* (Rapport 96, SCB 2002) invandrarnas hälsotillstånd i ett mera övergripande perspektiv. Rapporten bygger på levnadsnivåundersökningarna 1993–2000 och skillnaden mellan infödda svenskar och utlandsfödda är betydande både då det gäller upplevda hälsoproblem, nedsatt arbetsförmåga, rörelseförmåga och psykiskt välbefinnande. Medan 19 procent av de inrikes födda upplever att de har hälsoproblem så är andelen bland de utrikes födda 33 procent. 19 procent av de inrikes födda har nedsatt arbetsförmåga mot 27 procent bland de utrikes födda och rörelsehinder är mer än tre gånger så vanligt bland utrikes födda som bland inrikes födda. Det psykiska välbefinnandet mäts bl.a. i förekomsten av ångslan, oro och ångest samt i ständig trötthet. Medan 3 procent av de inrikes födda lider av ångslan, oro och ångest har 8 procent av de utrikes födda samma

symptom och andelarna som är trötta för jämnan är 8 respektive 14 procent bland svensk- och utlandsfödda.

För alla indikationerna på ohälsa är variationen stor mellan invandrare från olika länder. Allmänt sett ligger nordbor och EU-medborgare nära de svenskfödda medan skillnaderna – med några få undantag – ökar med det geografiska, kulturella och ekonomiska avståndet. Medan exempelvis 19 procent av de infödda svenskarna upplever att de har hälsoproblem redovisar 49 procent av iranierna motsvarande problem och då har jämförelsen gjorts gentemot inrikes födda ”tvillingar”, dvs. inrikes födda med motsvarande ålder, kön, familjesituation och utbildning.

SCB och Arbetslivsinstitutet har även undersökt hur olika kategorier av utlandsfödda fördelar sig på de olika (o)hälsoindikationerna. Inrikes födda med minst en utrikes född förälder (I strid med SCB:s rekommendationer benämns de i rapporten som ”2:a generationens invandrare”) ligger allmänt sett nära de inrikes födda med inrikes födda föräldrar och det visar sig även att invandrare som varit bosatta i landet 10 år eller längre har lägre andelar med upplevda hälsoproblem, rörelsehinder, ångslan/oro/ångest samt ständig trötthet än de som varit bosatta kortare tid. När det gäller långvarig sjukdom, nedsatt arbetsförmåga och värk är det däremot de långvarigt bosatta som uppvisar de större andelarna.

Mot denna bakgrund vore det naturligt att både de för hälso- och sjukvården ansvariga landstingen och den kommunala flyktingmottagningen hade stor uppmärksamhet riktad mot de kommunmottagnas hälsa. I Integrationsverkets kartläggning av kommunernas introduktionsverksamhet (2000:5) uppgav 70 procent av kommunerna att de hade ett etablerat samarbete med primärvården. 61 procent svarade att de hade kontakter med den psykiatriska vården, 52 procent med barnvården och 33 procent med rehabiliterings- och habiliteringsvården. I enkätundersökningen med de 28 största flyktingmottagande kommunerna (2002:04) framgick att ca 15 procent av dem som togs emot första halvåret 1999 hade haft någon typ av rehabilitering eller medicinska insatser som en del av introduktionen. Det tillhör ovanligheterna (8 procent) att någon representant från landstinget deltar i planeringen av introduktionen eller uppföljningsmöten.

Samtidigt är det många nyanlända – 40 procent – som bara har 20 timmars introduktion per vecka och uppåt 25 procent av dessa kunde inte delta i större omfattning, framför allt i svenskutbildningen, på grund av sjukdom. Sjukdom är också ett av de vanligaste skälen till att introduktionen fördröjs; 15 procent hade blivit

fördröjda på grund av ohälsa. Bakom de många avbrotten inom sfi uppges – eller antas – det ligga sjukdom och det är vanligt att de kommunala flyktingmottagarna uppskattar att 20–25 procent av dem som kommer till introduktionen mår så dåligt att de knappast kan tillgodogöra sig någon introduktion. Inte minst framhålls hörselnedsättningar som aldrig upptäckts, som ett vanligt förekommande hinder för svenskinlärningen.

Bland de delmål som Integrationsverket formulerat för introduktionen ingår att både vuxnas och barns hälsa och välbefinnande ska uppmärksammas och sjukvård och/eller rehabilitering ska vid behov ha erbjudits under introduktionstiden. En enkätstudie som genomförts i 83 kommuner inom ramen för forskningsprojektet Hälsöfrämjande introduktion (Ännu inte publicerad studie av Lindencrona, F och Ekblad, S) visar att 92 procent av de kommunala flyktinghandläggarna också försöker identifiera eventuella hälsoproblem hos de kommunmottagna. I detta arbete är de oftast ensamma även om 28 procent av kommunerna anger att vårdcentral eller psykiatrisk mottagning nästan alltid eller ofta medverkar. Det förekommer att flyktinghandläggarna har ett screeninginstrument – oftast en typ av frågeformulär – till sin hjälp när de ska bedöma behovet av vård eller rehabilitering men det hör till de rena undantagen; endast 7 procent av kommunerna använder ett frågeformulär. I vilken utsträckning de hälsoproblem som uppmärksammas också blir behandlade är okänt. Bristande tillgång till psyko-terapeutisk behandling uppges som en av de fem största utmaningarna i introduktionen av 49 procent av de tillfrågade kommunerna.

Kunskapsluckorna när det gäller de nyanländas ohälsa, dess orsaker och i vilken utsträckning den uppmärksammas och möts med vård eller rehabilitering är påtagligt stora. De kommunala flyktinghandläggarna efterlyser ofta bättre samverkan med de hälso- och sjukvårdsansvariga landstingen och med försäkringskassan, som normalt samordnar den arbetsmarknadsinriktade rehabiliteringen för dem som omfattas av socialförsäkringen. I brist på sådan samverkan och stöd från medicinskt professionella krafter händer det att nyanlända helt definieras bort från introduktionsinsatserna. När RRV 2002 undersökte varför närmare 17 procent av de kommunmottagna, som ingick i deras undersökning, inte hade någon individuell handlingsplan var sjukdom ett skäl som uppgavs som grund för att inte göra någon individplan. Om det är riktigt att uppåt 25 procent av de kommunmottagna har fysiska eller psykiska hinder för att delta i introduktionsverksamheten – vilket är en vanlig uppskattning i RRV:s granskning – borde det

snarare leda till att medicinsk kompetens kopplades in i introduktionsplaneringen än att de sjuka kopplades bort från introduktionen, menar RRV. Ett strukturellt problem med att ”koppla in” medicinsk kompetens ligger i att det knappast är självklart vilken instans inom landstingen, som är beredd – och kompetent – att rycka in. Är det den nyanländas närmaste vårdcentral eller finns det en specialiserad vårdcentral eller rent av ett migrationsmedicinskt centrum, som är redo att ta ett ansvar för vård eller rehabilitering? För nyanlända är försäkringskassan sällan aktuell eftersom nyanlända för det mesta inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden och därmed inte heller omfattas av socialförsäkringens arbetsbaserade förmåner.

Forskning och utveckling pågår

Integrationsverket har under 2003 tagit initiativ till att åstadkomma en överenskommelse för integration och hälsa som bl.a. syftar till att tydliggöra vem som har ansvar för vad och visa hur en samverkan mellan hälso- och sjukvård, kommun, arbetsmarknad och försäkringskassa kan genomföras. Inledande samtal har förts mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Institutet för psykosocial medicin vid Karolinska institutet, Landstingsförbundet, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Statens folkhälsoinstitut.

I diskussionsunderlaget inför de inledande samtalen trycker Integrationsverket på den första tidens, dvs. även asyltidens, avgörande betydelse för den fortsatta integrationsprocessen. Verket vill därför diskutera möjligheten att utöka vuxna asylsökandes rätt till hälso- och sjukvård till att inte bara omfatta hälsoundersökning och vård som inte kan vänta. De bör erbjudas förebyggande hälso- och friskvård och fullständig sjukvård, menar Integrationsverket. Den förebyggande hälso- och sjukvården för asylsökande kunde exempelvis ingå som en ingrediens i den organiserade verksamheten och ge de asylsökande kunskaper om egenvård som är värdefulla även vid ett eventuellt återvändande till hemlandet. Dessutom vill Integrationsverket diskutera om inte alla nyanlända invandrare – oberoende av om de är asylsökande, anhörig- eller arbetskraftsinvandrare – borde erbjudas en omfattande hälsoscreening, som även ska innehålla hörsel- och syntest. Syftet med en sådan hälsoscreening och hälsosamtal skulle vara att utreda förut-

sättningarna för introduktionen och behoven av rehabilitering. Förslagen i diskussionsunderlaget innebär en utvidgning av statens och landstingens ansvar för både asylsökande och nyanlända invandrare och målet är att parterna ska kunna underteckna en överenskommelse under hösten 2003.

Ett fyraårigt forskningsprojekt om hälsofrämjande introduktion, finansierat av Integrationsverket och EU:s flyktingfond, pågår sedan 2002 vid Karolinska Institutet och i samverkan med Institutet för psykosocial medicin. Projektet syftar både till att utforma och pröva former för en hälsofrämjande introduktion och att utvärdera om ohälsa med nödvändighet måste hindra introduktionsinsatser eller om en lämpligt utformad introduktion tvärtom kan bidra till tillfrisknande och hälsa. De första resultaten från forskningsprojektet, som även inbegriper testverksamhet i fyra kommuner, förväntas i slutet av 2003. Preliminära resultat, som utredningen fått del av, pekar på att kommuner, som samlar företrädare för olika professioner och samplanerar introduktionen med de mottagna, tjänar på det i längden. De har större andelar i egen försörjning efter 24 månader än de kommuner där en flyktingmottagare gör introduktionsplaner utan stöd från exempelvis sfi, arbetsförmedling och sjukvården. I testkommunerna försöker man etablera samverkansnät med de offentliga institutioner som berörs av introduktionen, invandrar- och intresseföreningar, frivilligorganisationer, det lokala näringslivet och politiker. För att stärka arbetet menar forskarna inom projektet att det även behövs en övergripande samordnande funktion, som kan definiera den hälsofrämjande introduktionen, peka ut de verksamheter som ska medverka samt ta bort de hinder som motverkar en god livssituation och hälsa i existerande regelverk och praxis.

I Stockholm har behovet av samarbete, kontakter, utbyte av erfarenheter och information rörande flyktingarnas hälso- och sjukvård lett till att ett projekt om vård och introduktion i samverkan (VIS-projektet) startat under 2002. Målet är att utveckla adekvata samarbetsformer mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting och bl.a. pröva om det är motiverat att starta en central flyktingmedicinsk mottagning. Till de frågor som VIS-projektet uppmärksammat hör problemen med att i introduktionen dra nytta av asyltidens hälsoundersökningar och hälsosamtal. Vissa uppgifter tyder på att journaler från asyltiden sällan rekvireras när kommunmottagna söker sjukvård under introduktionstiden. Huruvida det beror på omedvetenhet, att patienten inte ger sitt tillstånd eller problem med att lokalisera journalerna är tills vidare oklart.

Det pågår också ett arbete på Socialstyrelsen med att ta fram nya föreskrifter och allmänna råd för hälsoundersökningar och hälsosamtal. Grunden för Socialstyrelsens föreskrifter är främst smittskyddslagen men även andra aspekter av hälsoundersökningar och hälsosamtal berörs. Beroende på Mottagandevillkorsutredningens (dir. 202:104) kommande förslag kan det bli aktuellt med ytterligare föreskrifter.