

**Förslag till samlad strategi
för framtida överenskommelser
om bosättning och introduktion**

Förslag till samlad strategi om framtida överenskommelser mellan stat och kommuner om nyanlända flyktingars bosättning och introduktion

Integrationsverket

© Integrationsverket, 2000

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

ISBN 91-9737-56-5-9

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

Förslag

**till samlad strategi för framtida överenskommelser
mellan stat och kommuner
om nyanlända flyktingars bosättning och introduktion**



INTEGRATIONSVERKET

Innehåll

- 7 Förord
- 9 Inledning
- 11 Sammanfattning av förslaget
 - 11 Framtida överenskommelser
 - 13 Förslag som Integrationsverket och Migrationsverket kan genomföra
 - 14 Förslag som kräver beslut av regering och riksdag
- 16 Bakgrund
 - 16 Problemställningen
 - 18 Riksdagens och regeringens policy
 - 19 Överenskommelser mellan stat och kommuner
- 21 Analys av nyanlända invandrares bosättningsmönster
 - 21 Bosättningsmönster från 1991 till och med 1998 för flyktingar och vissa andra invandrare
 - 27 Flyktingars val av bosättningsort
- 30 Förslag kring nyanlända flyktingars bosättning
 - 30 Statens och kommunernas mål
 - 33 Strategier och effekter för att nå samhällets mål
- 43 Förslag till strategier och aktiviteter för att uppnå introduktionens kvalitetsmål
 - 43 Förberedelse under asyltiden
 - 44 Synliggörande av individen
 - 45 Åtgärder i anslutning till erhållet uppehållstillstånd
 - 46 Uppläggningsen av introduktionen
 - 49 Metodutveckling
 - 50 Uppföljning och utvärdering
- Bilaga 1: Svenska Kommunförbundets indelning av landets kommuner
- Bilaga 2: Diagram
- Bilaga 3: Lokala arbetsmarknadsregioner

Förord

På Integrationsverket pågår ett utvecklingsarbete som inriktas på insatser för nyanlända flyktingar och andra invandrare. Denna rapport utgör ett av underlagen för detta arbete. I rapporten lämnas förslag till vad som kan ingå i de framtida överenskommelserna mellan Integrationsverket och kommunerna om nyanlända flyktingars bosättning och introduktion. Även förslag till formulering av statens och kommunernas mål för de nyanlända flyktingarnas bosättning lämnas. För att en överenskommelse om bosättning mellan Integrationsverket och en kommun skall tecknas bör även kvalitén i introduktionen beaktas. I rapporten lämnas förslag till strategier och aktiviteter för att målen för bosättning och kvalitén i introduktionen skall säkerställas.

Rapporten har tagits fram av en projektgrupp som består av Ronny Nilsson, Utvärderingsavdelningen, som varit projektledare, Roland Jansson, Avdelningen för kommun- och folk rörelsearbete, Lars-Ivan Nilsson, Margareta Johnsson (t.o.m. 1999–12–31) och Ulla Blom Ivarsson (från 2000–01–01) samtliga tre från Utvecklingsavdelningen samt Britt-Marie Ekström, Migrationsverket (f.d. Statens Invandrarverk).

En styrgrupp bestående av nio politiker och tjänstemän från nio kommuner samt en representant från Svenska Kommunförbundet har aktivt deltagit i arbetet med att precisera och värdera de förslag som lämnas i rapporten. Även andra förslag har diskuterats, men såväl styrgrupp som projektgrupp har bedömt att dessa inte för närvarande varit genomförbara och valt att stanna vid de förslag som alla kan ställa sig bakom.

Det är styrgruppens och projektgruppens förhoppning att rapporten sprids och används som ett underlag för diskussion om hur bosättning och introduktion kan förbättras och utvecklas samt att de framförda förslagen beaktas i Integrationsverkets pågående omstruktureringsarbete tillsammans med annat underlag.

Norrköping den 21 augusti 2000

Birgitta Ornbrant
Avdelningschef
Ordförande i styrgruppen

Ronny Nilsson
Projektledare

Inledning

De konkreta målen för projektet har varit att med utgångspunkt från migrations- och integrationspolitiken

- definiera de grundläggande förutsättningarna för en bra introduktion och bosättning för nyanlända flyktingar samt
- klargöra ansvarsfördelningen mellan stat respektive kommun
- ta fram en samlad strategi för flyktingars bosättning och introduktion i hela landet
- föreslå vad överenskommelserna mellan stat och kommuner ska omfatta i framtiden.

Arbetet har bedrivits i en projektgrupp med representanter från Integrationsverkets olika avdelningar samt med en representant från Migrationsverket (f.d. Statens Invandrarverk). I styrgruppen har ingått politiker och tjänstemän från nio kommuner – Else Marie Lindgren Borås, Arne Stade Botkyrka, Brita Havåsen Göteborg, Lars Wallstén Landskrona, Ingrid Norberg Luleå, Kent Andersson Malmö, Lisbeth Rieser Stockholm, Narges Sadeghi Vimmerby och Anne Oldén Östersund – samt Karl Axel Johansson från Kommunförbundet. Beställare och ordförande i styrgruppen har varit Integrationsverkets dåvarande generaldirektör Lars Stjernkvist till och med 30/9 1999 och därefter Birgitta Ornbrant i egenskap av tillförordnad generaldirektör respektive från och med januari 2000 som chef för utvärderingsavdelningen.

Projektgruppen har låtit kartlägga alla nyanlända flyktingars bosättningsmönster under åren 1991–1998. Denna kartläggning omfattar även bosättningsmönstret hos de nyanlända invandrare för vilka kommunerna inte får schablonersättning. Därutöver har projektet låtit göra djupintervjuer av ett antal nyanlända flyktingar för att analysera vilka faktorer som styr deras val av bostadsort (Se rapport *Storstad eller småstad – hur väljer man?* Integrationsverkets rapportserie 2000:11).

I övrigt har underlag för analys och förslag hämtats från tidigare uppföljningar vilka främst har gjorts under Invandrarverkets (numera Migrationsverket) tid som ansvarig myndighet för integrationsfrågorna. Styrgruppen har medverkat vid framtagningen av analysen samt av förslagen och står helt bakom denna projektrapport.

Projektet har valt att använda benämningen »nyanlända flyktingar« för de personer som har fått uppehållstillstånd av flyktingskäl eller andra skäl och för vilka kommunerna mottar schablonersättning för att bekosta deras mottagning och introduktion. Förslagen i rapporten har projektet avgränsat till att gälla för denna grupp nyanlända men självklart är stora delar av förslagen tillämpbara på andra grupper nyanlända invandrare.

Sammanfattning av förslaget

Projektet föreslår att ett antal strategier och aktiviteter införs och/eller utvecklas både för att sträva mot statens och kommunernas mål för nyanlända flyktingars bosättning och för att säkerställa att kvalitén i introduktionen uppnås. En del av dessa strategier och aktiviteter kan kommunerna själva påverka och lämpar sig då att ta med i framtida överenskommelser med Integrationsverket. Andra strategier och aktiviteter, vilka i hög grad kan påverka måluppfyllelsen kring bosättningen och kvalitén i introduktionen, förutsätter

- medverkan av Integrationsverket och/eller Migrationsverket och
- beslut av regeringen eller riksdagen.

Framtida överenskommelser

Utgångspunkter

Förslag till mål för nyanlända flyktingars bosättning

Förslaget till statens och kommunernas mål för flyktingars bosättning kan delas upp i två delar.

Ett aktivt flyktingmottagande finns i alla delar av landet där det normalt finns möjlighet till framtida försörjning på bostadsorten eller inom den funktionella arbetsmarknadsregionen, med rimliga pendlingsmöjligheter, och delaktighet i samhället.

Valet av introduktionskommun utgår ifrån att det finns tillgång till en kvalitativ bra introduktion, anpassad till den enskildes kompetens och livssituation.

Målet kräver att bosättningsmönstret i framtiden kan påverkas inom ramen för den enskildes fria val på ett helt annat sätt än som är möjligt idag. Detta förutsätter i de flesta fall att den första bostadsorten bör vara av viss storlek och/eller att det finns pendlingsmöjligheter till närliggande tätorter med ett större utbud av arbetstillfällen.

Aktuellt mål för introduktionen

Integrationsverket har uttryckt målet för introduktionen med utgångspunkt från nyanlända invandrares individuella behov

enligt följande (se broschyren *Introduktion för nyanlända skyddsbehövande invandrare*):

Efter avslutad introduktion ska den nyanlände ha kunskaper om svenska förhållanden samt allmänna och specifika kunskaper i svenska språket relaterade till sin kompetens, sina förutsättningar och sin livssituation.

Målet syftar till att ge individen förutsättningar för att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället och att väsentligt förkorta introduktionstiden.

Övergripande plan

Det är lämpligt att Integrationsverket styr upp sitt arbete med överenskommelser, vilket kan ske via en rullande övergripande nationell plan för nyanlända flyktingars bosättning och introduktion under de kommande 3–5 åren. Planen bör innehålla en beskrivning av de nyanländas hittillsvarande bosättningsmönster samt en konkret målsättning för deras bosättning de närmaste åren med utgångspunkt från aktuella förutsättningar. Därutöver bör planen innehålla en beskrivning av hur Integrationsverket skall arbeta för att uppnå målsättningen, vilka kommuner som Integrationsverket bör ha överenskommelser med samt vilka strategiska allianser verket bör söka på det nationella planet.

Överenskommelser med enskilda kommuner

Överenskommelserna skall syfta till varaktiga åtaganden men de skall även kunna uppdateras löpande för att kunna hållas aktuella och konkreta. Dokumentet skall också tydliggöra vem som ansvarar för vad, hur och när.

Innehållet i överenskommelserna utformas konkret dels utifrån kommunens speciella förhållande till de övergripande målen dels utifrån förutsättningarna i kommunen respektive inom den funktionella arbetsmarknadsregionen. Nedan förtecknas de områden som överenskommelserna kan omfatta. De senare avsnitten om bosättning och om kvalitén i introduktionen skall ses som konkreta förslag som kan ingå i överenskommelserna.

Överenskommelser kring nyanlända flyktingars första bosättning kan innehålla:

- Med vad och hur kommunerna ska medverka i
 - att utforma och sprida information till asylsökande om förutsättningar för boende i Sverige

- den konkreta bosättningsplaneringen genom
 - beskrivning av för- och nackdelar med bosättning i olika kommuner
 - aktiv medverkan i nyanlända flyktingars bosättningsplanering.
- Överenskommelser kring kvalitén i introduktionen utgår ifrån att denna kan genomföras på många olika sätt. För att kunna bedöma hur den enskilda kommunens kvalitetssäkring av introduktionen ser ut, strategier och aktiviteter för att nå kvalitetsmålet, bör kommunens upplägg av introduktionen beskrivas med följande uppdelning

Beskrivning av introduktionen

 - innehållet i den erbjudna introduktionen
 - det individuella perspektivet
 - kontakter och samverkan med närsamhället inklusive arbetslivet
 - genomförandet
- Definition av det antal nyanlända flyktingar per år som krävs för att optimera kvalitén i introduktionen och som då är utgångsläget för de aktiviteter som tas med i överenskommelsen.
- Vad Integrationsverket kan göra inom sitt ansvarsområde.
- Vad som kan utvecklas i samverkan med Integrationsverket – metodutveckling
- Vad kan Migrationsverket göra under den tid som flyktingen söker asyl så att de som bosätter sig i kommunen skall få bästa möjliga förutsättningar för bosättning och introduktion
- Medverkan i uppföljning och utvärdering

Förslag som Integrationsverket och Migrationsverket kan genomföra

Integrationsverket, i samverkan med Migrationsverket, utformar för närvarande ett informationsmaterial kring förutsättningar för att bo i Sverige. Denna *boendeinformation*, information inför val av bostadsort, bedömer projektet självklart kan komma att påverka bosättningsmönstret i likhet med den föreslagna samordnade och koncentrerade bosättningsplaneringen. Men dessa insatser kommer framför allt att vidga och stärka den enskilde nyanländes möjligheter att göra ett bättre grundat val av bostadsort.

Migrationsverket kan till någon del bidra till spridning av nyanlända flyktingars bosättning genom *utspritt anlägg-*

ningsboende under asyltiden, det vill säga att de asylsökande fördelas på anläggningar i flera kommuner.

Kvalitén i den introduktion som kommunerna ansvarar för påverkas av de aktiviteter som asylsökande erbjuds i den organiserade verksamhet som Migrationsverket idag tillhandahåller. Migrationsverket bör därför ännu tydligare erbjuda *en organiserad verksamhet som utgår ifrån den asylsökandes kompetens och livssituation*.

Redan under asyltiden är det viktigt att *synliggöra individen* genom att Migrationsverket *registrerar hans/hennes utbildning och erfarenhet*. För dem som får uppehållstillstånd bör dessa uppgifter föras över till kommunerna samt Integrationsverket. Därutöver kan den enskildes *meritförteckning* upprättas redan under asyltiden för att efter hand kompletteras under introduktionen i kommunen.

Tillsammans kan Migrationsverket och Integrationsverket stödja den enskilde nyanlände genom *en samlad och tidsmässigt koncentrerad bosättningsplanering*. Detta stöd till den enskilde kan få ännu större effekter om kommunerna konkret medverkar i planeringen.

För att få en god start och delaktighet i introduktionen är det viktigt att den nyanlände flyktingen, direkt i anslutning till beslutet om uppehållstillstånd, får *information om rättigheter och skyldigheter i samhället* och *om målet för introduktionen* via informationsmaterial som Integrationsverket föreslås utveckla.

Förslag som kräver beslut av regering och riksdag

De föreslagna strategierna och insatserna som kan genomföras inom ramen för gällande lagar och förordningar – det vill säga utvecklad boendeinformation, utspritt anläggningsboende och delar av strukturerad och tidsmässigt koncentrerad bosättningsplanering – bedömer vi inte kommer att få så stor effekt på nyanlända flyktingars bosättningsmönster.

Om det över huvud taget skall vara möjligt att bryta nyanlända flyktingars nuvarande bosättningsmönster, som innebär en ökad koncentration av invandrare till vissa redan invandrantäta kommuner, då räcker det inte med det som kan göras inom gällande lagar och förordningar. Då måste alla av projektet föreslagna insatser genomföras.

Förslaget att samordna en obligatorisk introduktionserättning med särskilda introduktionsplatser beräknas få de största effekterna på flyktingars bosättningsmönster. Detta skulle möjliggöra att ett aktiv flyktingmottagande på ett posi-

tivt sätt medverkar till utvecklingen av samhällets mångfald i olika delar av landet. Den synbarligen begränsade inskränkningen i den »fria« bosättningen, som förslaget innebär, uppvägs av att kommunerna får större förutsättningar att skapa och genomföra en kvalitativt bra introduktion. Vid anvisning till dessa särskilda introduktionsplatser bör stor hänsyn tas till flyktingens bakgrund, familjesituation och andra särskilda förhållanden.

Följande förslag från projektet förutsätter ändringar i lagar och förordningar

- krav på viss kvalitet i »eget boende«
- införande av samma regler för ersättning enligt LMA, »Lagen om mottagande av asylsökande«, till dem i »eget boende« efter erhållet uppehållstillstånd som till dem i anläggningsboende
- obligatorisk introduktionsersättning vilken samordnas med särskilda introduktionsplatser.

Bakgrund

Problemställningen

Koncentrationen av invandrare till vissa kommuner, speciellt storstäderna, har ökat under senare hälften av 1990-talet. Nyanlända invandrare har i ökad utsträckning direkt bosatt sig i storstäderna, det vill säga Stockholm, Göteborg och Malmö. Knappt 20 procent av det totala antalet flyktingar bosatte sig 1992 i storstäderna mot 30 procent 1998. Bosättningen i större städer har under motsvarande tid legat relativt konstant, mellan 25 och 30 procent. Inflyttningar till storstäderna efter första bosättningen är relativt stor. Efter omflyttningar bor 25–30 procent av de nyanlända flyktingarna som fått uppehållstillstånd under 1990-talet i storstäderna i slutet av 1998. En viss omflyttning har också skett till de andra större städerna.

Integrationsverket, och före 1/6 1998 Invandrarverket (numera Migrationsverket), har inte kunnat motverka den ökade koncentrationen av bosättningar som skett till storstäderna och de större städerna.

Integrationsverkets bosättningsverksamhet medverkar vid bostadsanskaffningen för endast 15–20 procent av dem som får uppehållstillstånd. Det vill säga, det är endast möjligt att medverka till bosättning i icke invandrantäta kommuner, för knappt en femtedel av de nyanlända flyktingarna.

Möjligheterna att kunna påverka nyanlända flyktingars första bosättning minskade dramatiskt den 1 juli 1994 då riksdagen tidigare (i proposition 1993/94:94) beslutat att asylsökande fritt kunde bosätta sig i så kallat »eget boende« hos släkt och vänner och att en särskild bostadsersättning då skulle utgå. Tidigare var den ekonomiska ersättningen kopplad till boende vid någon av nuvarande Migrationsverkets anläggningar. Utredningen som föregick propositionen (SOU 1992:133 *Mottagande av asylsökande och flyktingar*) bedömde att högst 10 procent av de asylsökande skulle utnyttja denna möjlighet. Direkt efter att regeln infördes var det betydligt fler som utnyttjade denna bosättningsform. För närvarande befinner sig drygt 60 procent av de asylsökande i »eget boende«.

Redan under asyltiden bor en större andel asylsökande, ca 60–70 procent, in sig i de redan invandrantäta kommunerna.

De som får uppehållstillstånd är redan då etablerade på orten bland annat genom barns skolgång etc. Även om det på kort sikt finns svårigheter att få bostad är det oftast inget hinder att stanna kvar då socialtjänstlagen ger dem möjlighet att få samhällets ekonomiska stöd där man vistas. Om någon skulle vilja flytta så hinns det rent praktiskt inte med under de fyra veckor efter beviljat uppehållstillstånd som flyktingen får dag-ersättning från Migrationsverket. Det är därtill ytterst få som har anmält till Integrationsverket att de vill bo i någon annan kommun. Efter dessa fyra veckor ställer kommunen krav på den nyanlände att folkbokföra sig för att socialförsäkringssystemet skall börja gälla och schablonersättningen från staten skall betalas ut. Vid bosättning i annan kommun än vistelsekommunen efter de fyra veckorna så medför det att staten betalar ut sammanlagt 30 procent mer av schablonersättningen till berörda kommuner (se *Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.*).

Osäkerheten om vilket beslutsunderlag den enskilde utgår ifrån när han/hon fattar sitt beslut om bosättning har varit stor. En kartläggning vid Invandrarverkets (numera Migrationsverket) enheter i juni 1999 visar att det inte lämnas någon enhetlig information om förutsättningarna för bosättning i Sverige. Och det är sällan det finns skriftligt material. Den information som ges i anslutningen till samtalet efter beslutat uppehållstillstånd kretsar i första hand kring praktiska frågor. För ytterligare uppgifter se *Sammanställning av enkätundersökning* daterad 1999-07-28, Integrationsverket.

Invandrarverkets (numera Migrationsverket) utredare av »Mottagande av asylsökande och flyktingar – en översyn«, som presenterades i juni 1999 menade att valet av framtida bosättning påverkas starkt av hur och var asylsökande bor under asyltiden. Drygt 70 procent av dem som bor i »eget boende« bor i 20 kommuner, företrädesvis storstäderna och andra invandrantäta kommuner. Utredaren har ingående redovisat negativa effekter som kan följa av »eget boende«. Effekterna har även tidigare påtalats av storstäderna och andra invandrantäta kommuner. Utredaren redovisar att »eget boende« inte är vanligt eget boende. Det förekommer trångboddhet, relationsproblem, omflyttningar, ekonomiska problem samt fördröjd integration för värdfamiljer som ofta själva är nyanlända.

Riksdagens och regeringens policy

Flyktings möjlighet att välja bostättningsort bör inte inskränkas enligt riksdagens beslut om integrationspolitiken – Sverige, framtiden och mångfalden från invandrapolitik till integrationspolitik proposition 1997/98:16. Ställningstagandet i riksdagen avser även rätten att själva ordna sitt eget boende för personer som sökt asyl och väntar på besked.

I propositionen markeras att principen att varje enskild individ själv måste få bestämma var hon eller han skall bosätta sig inte utesluter statens möjligheter att styra nyanlända invandrades bosättning. Tvärtom bör ansträngningar göras för att minska koncentrationen av nyanlända invandrare till vissa kommuner.

Det är bland annat viktigt att personer som skall flytta ut till en kommun får information om olika alternativ till bosättning, vilket kan bidra till ett bättre beslutsunderlag och ökade valmöjligheter för personen i fråga. De personer som kan ordna eget boende hos släktingar och vänner eller på annat sätt under den tid asylansökan prövas bör också få information om vad valet av bostadsort betyder för deras möjligheter till försörjning, utbildning och att lära sig svenska.

Enligt regleringsbrevet har Integrationsverket sedan 1999 ett uppdrag att utveckla och fördjupa informationen om bosättning till nyanlända. Informationen skall ges både till asylsökande som väntar på beslut och till personer som beviljats uppehållstillstånd. Informationen skall belysa för- och nackdelar med att bosätta sig i en viss kommun eller ett visst bostadsområde och syfta till att stärka den enskildes möjligheter att göra ett eget val av bostadsort som kan underlätta möjligheterna till framtida försörjning och delaktighet i samhällsutvecklingen.

I propositionen om den nya integrationspolitiken framhålls värdet av information till asylsökande: »Det är viktigt att de asylsökande på ett tidigt stadium får information om svenska samhällsförhållanden och att de blir förberedda på vad ett kommande introduktionsprogram kommer att innebära om de beviljas uppehållstillstånd. Information måste vara balanserad och även omfatta återvändandenaspekter. Information bör också ges om hur förutsättningarna för en god introduktion påverkas av valet av bostadsort. Denna information bör även ges till asylsökande som kan ordna eget boende hos släkt eller vänner under den tid asylansökan prövas«.

Överenskommelser mellan stat och kommuner

De riktlinjer som påverkat hur överenskommelserna hittills har utformats finns i riksdagens beslut 1990 om *Samordnat flyktingmottagning och nytt ersättningsystem för ersättning till kommunerna m.m.* proposition 1989/90:105. Den huvudsakliga inriktningen på överenskommelserna under 1990-talet har varit att skapa en beredskap för mottagning av ett visst antal nyanlända flyktingar med utgångspunkt från Invandrarverkets prognoser om antalet flyktingar med flera som beräknades få uppehållstillstånd.

I slutet av 1980-talet ökade antalet nyanlända flyktingar. »Hela Sverige«-strategin infördes för att därigenom minska koncentrationen av bosättningen till redan invandrantäta kommuner, oftast storstadsområdena. Ett annat skäl var att förkorta väntetiderna inför bosättning i kommuner för de personer som beviljats uppehållstillstånd. Målsättningen var att väntetiden inte skulle överstiga en månad. Målsättningen nåddes inte. År 1990 hade Invandrarverket överenskommelser med 278 kommuner av landets dåvarande 284 kommuner i linje med »Hela Sverige«-strategin.

Möjligheterna att påverka nyanlända invandrades bosättning i kommuner med överenskommelser varierade trots ambitionerna i början av 1990-talet. Antalet inflyttade till invandrantäta kommuner överskred oftast det avtalade. Möjligheterna att påverka bosättningen i kommuner över hela landet underlättades av att det fanns flyktingförläggningar över hela landet. En följd blev dock att antalet sekundärflyttningar blev stort, framför allt till redan invandrantäta områden.

År 1995 började antalet personer som erhöll uppehållstillstånd minska för att 1996 nå sin absoluta lägsta nivå sedan första hälften av 80-talet. Det innebar att ett stort antal kommuner endast tog emot ett fåtal flyktingar samtidigt som en större andel nyanlända flyktingar bodde i »eget boende«. Det är en av orsakerna till att antalet kommuner som Invandrarverket hade överenskommelser sjönk till 134 år 1997. 1998 fanns det överenskommelser med enbart 115 kommuner.

Under 1999 bosatte sig 7 539 nyanlända invandrare i de 133 kommuner som Integrationsverket hade överenskommelser med. Därutöver bosatte sig 1 415 nyanlända i 74 kommuner som Integrationsverket inte hade överenskommelser med (varav Göteborg och Botkyrka tillsammans svarade för cirka 1 000 personer sammanlagt). I några av dessa bosatte sig endast ett fåtal flyktingar. I andra kommuner var det betydligt fler. I redan invandrantäta kommuner bosatte

sig faktisk betydligt fler än vad som angivits i överenskommelserna samtidigt som det knappast förekom någon aktiv medverkan från Integrationsverket vid denna bosättning.

Nuvarande system med överenskommelser om antalet mottagna nyanlända invandrare har successivt minskat i betydelse som styrinstrument för nyanländas bosättning. Överenskommelsen är ett verksamt instrument framför allt för kommuner med hög ambitioner att ge nyanlända invandrare en bra introduktion och för kommuner med få asylsökande i eget boende, men som är attraktiva för bosättning bland flyktingar.

Innehållet i överenskommelserna är, med några undantag, inte närmare preciserat och med begränsat innehåll. Merparten av överenskommelserna gäller tills vidare. Normalt räknas de som tas emot första gången i en kommun in i överenskommelsen. Vanligtvis anges enbart att introduktionen skall bedrivas enligt intentionerna i propositionen *Sverige, mångfalden och framtiden. Från Invandrarpolitik till integrationspolitik*, proposition 1997/98:16. Under de senaste åren har det i överenskommelserna också skrivits in att det skall finnas ett introduktionsprogram samt att enskilda personers introduktion skall hållas samman i en individuell introduktionsplan, men det finns ingen närmare precisering av innehållet i introduktionen. Se för övrigt Integrationsverkets rapport 2000:5 *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare*.

Kommunförbundets integrationsberedning framför i sin slutrapport, *Fördel mångfald* januari 1999, att överenskommelserna behöver få en fastare form och sträcka sig över en längre tidsperiod. Ett alternativ som diskuterades i denna integrationsberedning var att »Kommunerna skriftligen skall redovisa sina förutsättningar och planer för introduktionen. Dokumentationen bör vara så utformad att den kan presenteras för de flyktingar som står i begrepp att flytta ut i samhället.«

Analys av nyanlända invandrares bosättningsmönster

Bosättningsmönster från 1991 till och med 1998 för flyktingar och vissa andra invandrare

SCB har på uppdrag av Integrationsverket tagit fram statistik över inflyttningen till Sverige från utlandet. I denna bearbetning har arbetskraftsinvandring, gäststuderande och adoptivbarn undantagits från totala statistiken. Kvar i materialet finns alltså flyktinginvandring, anhöriginvandring, nordiska invandrare samt EES-invandrare.

Siffrorna bygger på första folkbokföring i Sverige, respektive folkbokföringskommun för samma personer vid den 31 december 1998. Antalet folkbokförda personer i respektive grupp är självklart något mindre vid årsskiftet 1998/1999. Några har lämnat landet och några har avlidit.

Vidare har projektet valt att redovisa materialet fördelat efter Svenska Kommunförbundets nio kommungrupper (1999), se bilaga 1. I första hand redovisar vi andelen invandrare i respektive kategori. Det bör påpekas att antalet har varierat kraftigt under åren. År 1993 och 1994 utgjorde en topp beträffande antalet flyktingar. Det var under dessa år som merparten av bosnierna fick uppehållstillstånd. Materialet pekar i övrigt på att antalet övriga invandrare starkt påverkas av flyktinginvandringen. Nedanstående kommentarer utgår ifrån den bild som framgår av diagram 1a–c samt 2a–c. I bilaga 2 finns ytterligare diagram.

Det är viktigt att påpeka att enskilda kommuner kan avvika ganska avsevärt från den bild som den kommungrupp de tillhör visar. Kommuner som Botkyrka, Landskrona, Norrköping och Örebro har under hela eller delar av perioden haft betydligt större andel av både första bosättning som bosatta efter flyttningar, s.k. sekundärflyttningar. Det är intressant att notera att kategorin övriga invandrare nästan alltid är överrepresenterade i samma kommuner. I gruppen »Förortskommuner« ingår till exempel såväl Botkyrka som Vellinge.

Den 1 juli 1994 tillkom »Lagen om mottagande av asylsökande« LMA, varvid den så kallade »Hela-Sverige«-strategin

avvecklas. Denna avveckling hade redan pågått en tid som en följd av flyktingarnas faktiska bosättning. Lagen har förändrat mönstret för flyktingarnas första bosättning. Storstäderna och då framför allt Stockholm tar emot en alltmer större andel. Siffror från Integrationsverkets statistik över första bosättning visar samma tendens. Den visar också att tendensen fortsatte under 1999. Även större städer och förortskommuner fick en något ökad andel av flyktingarnas första bosättning. För övriga kommungrupper utom mellanstora städer minskar andelen av flyktingars första bosättning efter tillkomsten av LMA.

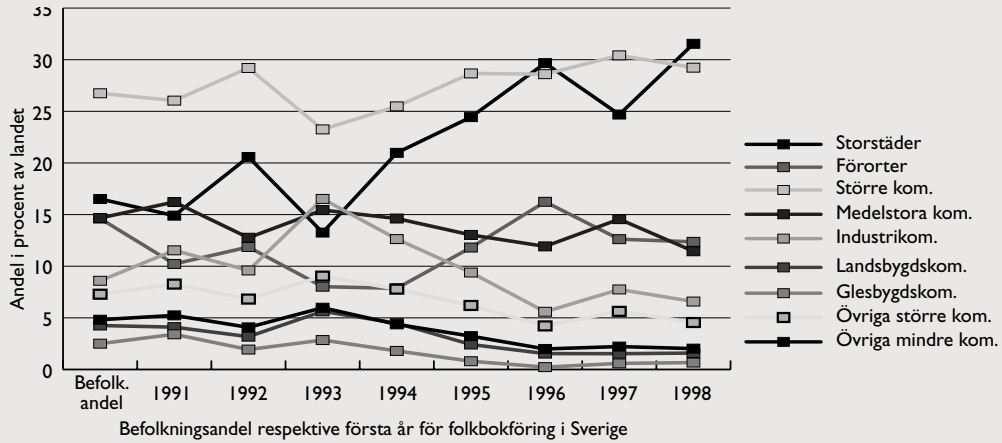
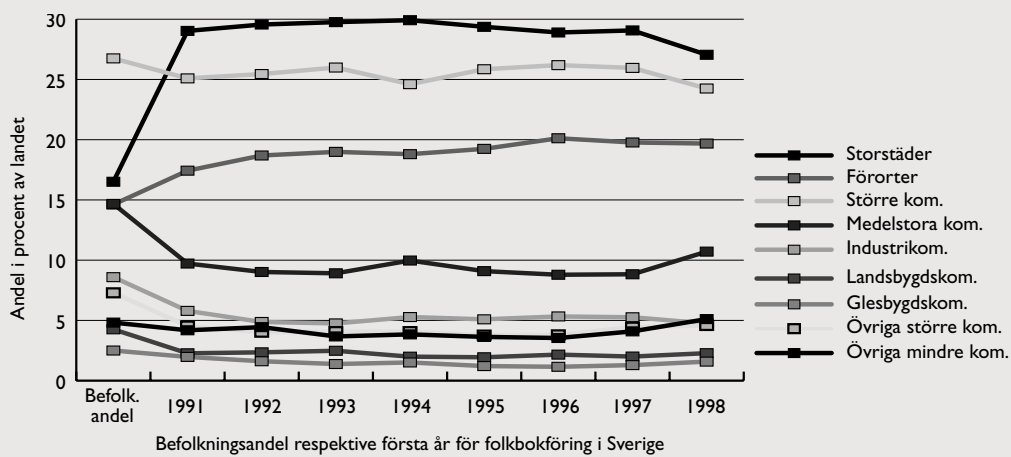
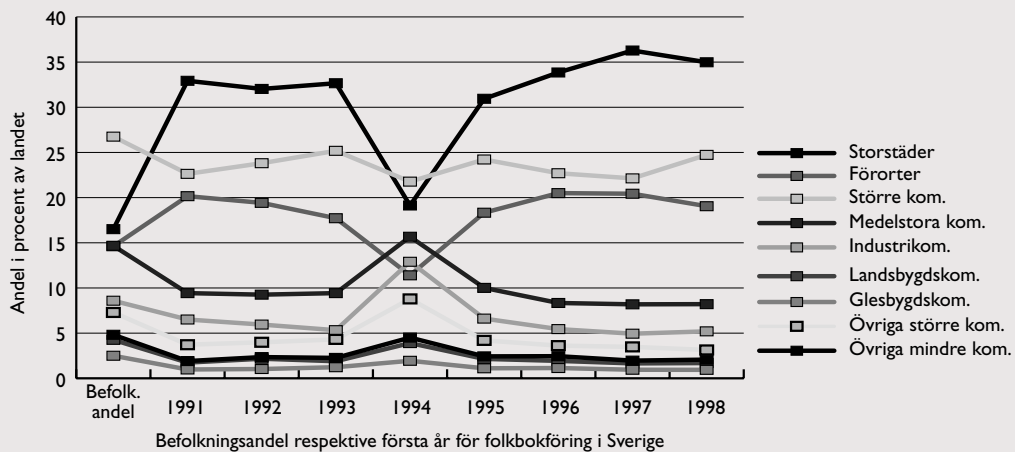
Ser man till var flyktingarna faktiskt var bosatta vid årsskiftet 1998/1999 så påminner siffrorna mycket om situationen vad gäller första bosättning efter LMA. Mellan 25 och 35 procent av de flyktingar som första gången folkbokförde sig 1991–1998 återfinns i storstadskommunerna.

Utveckling av flyktingars första bosättning över tiden jämfört med andra nyanlända invandrades bosättning.

Det visar sig att de tre storstäderna från att i början av perioden ha tagit emot ungefär lika stor andel av flyktingarna som man har andel av befolkningen mot slutet är uppe i nästan det dubbla. Invandrare från EU och Norden utgör under hela perioden något mindre än den dubbla andelen medan övriga invandrare ligger nära den dubbla andelen med en tendens till ökning de senaste åren. Undantaget för de senare är 1994 då de motsvarade drygt andelen av befolkningen, på grund av den extremt stora flyktingbosättningen under kort tid.

Förortskommunerna (36st) har, frånsett år 1996, tagit emot en något mindre andel av flyktingarna än vad man har andel av befolkningen. Åren 1993 och 1994 var andelen som lägst. Från EU och Norden kommer under hela perioden en något större andel jämfört med befolkningen. Övriga invandrare visar samma tendens med undantag av år 1994 då andelen för den gruppen sjönk kraftigt till under befolkningsandelen.

Större städer (26st) har, med undantag för åren 1993 och 1994, tagit emot en något större andel av flyktingarna än sin andel av befolkningen. Invandrare från EU och Norden motsvarar en också mindre andel medan övriga invandrare utgör ytterligare en något lägre andel jämfört med befolkningsandelen. Kommungruppen visar den jämnaste fördel-

Diagram 1a. Andel flyktingar fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 1b.** Andel invandrare från EU+Norden fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 1c.** Andel övriga invandrare fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring

ningen för samtliga invandrargrupper. Samtliga ligger under perioden nära befolkningsandelen.

Mellanstora städer (40st) har under perioden tagit emot ungefär samma andel av flyktingarna som man har andel av befolkningen, dock med en sjunkande tendens. Invandrare från EU och Norden utgör en klart lägre andel jämfört med befolkningsandelen. Samma sak gäller övriga invandrare med ett markant undantag för 1994, då andelen var något större än motsvarande befolkningsandel.

Industrikommunerna (53st) tog under de första åren fram till och med 1995 emot en något större andel av flyktingarna än sin andel av befolkningen. 1993 var andelen nästan dubbelt så stor. Även 1994 var andelen betydligt större. Därefter ligger andelen flyktingar under befolkningsandelen med den absolut lägsta nivån 1996. Andelen invandrare från EU och Norden liksom övriga invandrare ligger under hela perioden klart under befolkningsandelen. Undantaget är 1994 för övriga invandrare då andelen var betydligt större.

Landsbygdskommunerna (30st) tog under åren fram till 1994 emot ungefär samma andel av flyktingarna som man har andel av befolkningen, med störst andel 1993. 1995 började andelen flyktingar minska för att de senaste åren vara mindre än hälften jämfört med befolkningsandelen. Beträffande invandrare från EU, Norden och övriga invandrare har man samma tendens som Industrikommunerna. Även här utgör 1994 ett undantag för övriga invandrare.

Glesbygdskommunerna (29st) visar samma tendens som landsbygdskommunerna för flyktingarna. Där går kurvan dessutom ännu brantare nedåt efter 1994. Tendensen för invandrare från EU och Norden är under de första åren sjunkande medan kurvan vänder svagt uppåt 1997 och 1998. Andelen övriga invandrare utgör mindre än hälften av befolkningsandelen. Undantaget är år 1994, men inte ens då når man samma andel.

Övriga större kommuner (31st) och övriga mindre kommuner (41st) visar också de samma tendens som glesbygdskommunerna vad gäller både flyktingarna och de andra grupperna. Uppgången av andelen för gruppen från EU och Norden är dock ännu starkare under åren 1997 och 1998.

Flyktingars aktuella bosättning i slutet av 1998 jämfört med andra nyanlända invandrares aktuella bosättning

För storstädernas del innebär flyttningarna efter första bosättning att andelen av flyktingarna har ökat så att de under hela perioden ligger runt den dubbla andelen av befolkningen. Andelen invandrare från EU och Norden ligger en aning lägre än för flyktingar, medan andelen av övriga invandrare ligger motsvarande aning högre. Endast toppåret 1994 ligger andelen av övriga invandrare lägre än de båda andra kategorierna. Dock är detta fortfarande kraftigt över andelen av befolkningen.

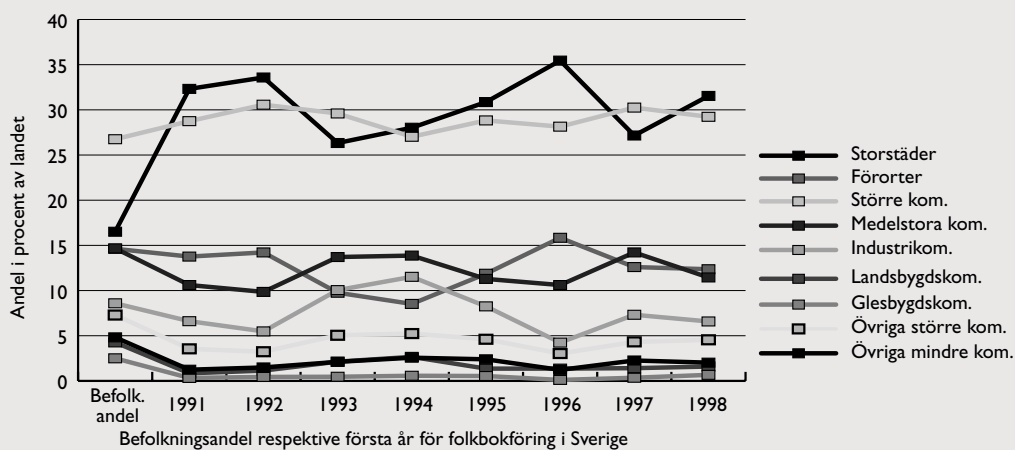
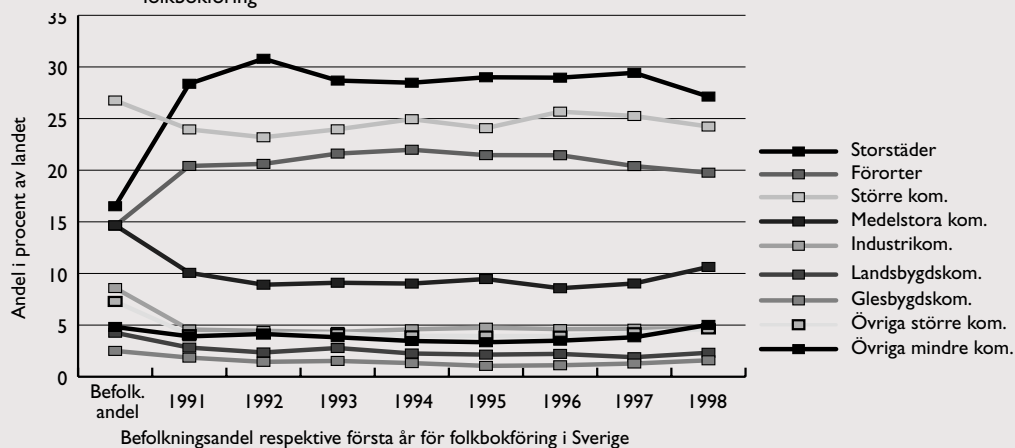
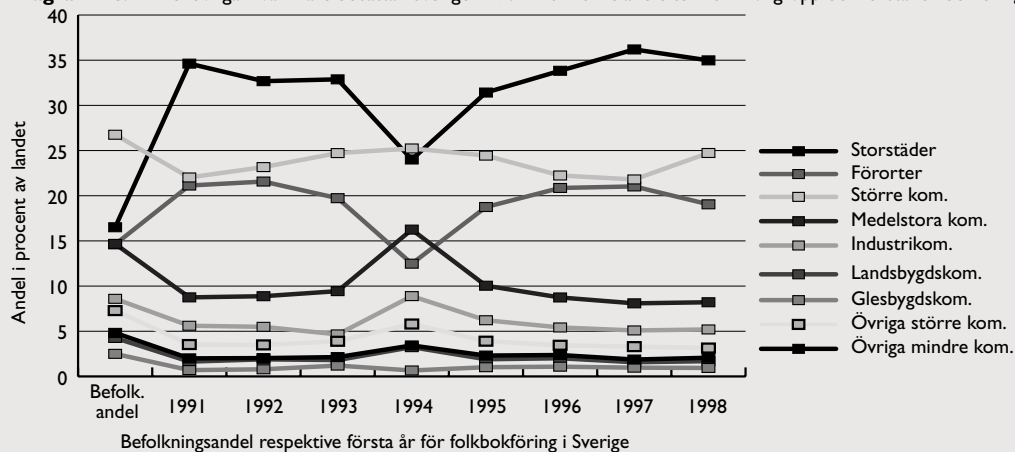
I förortskommunerna har andelen flyktingar ökat något de första åren fram till 1994. Dock fortfarande klart under befolkningsandelen för åren 1993 och 1994. Därefter ligger andelen på ungefär samma nivå som andelen nyinflyttade det vill säga i närheten av befolkningsandelen. Både invandrare från EU och Norden samt övriga invandrare har ökat sin andel något från en nivå som redan tidigare låg klart över befolkningsandelen. Undantag är fortfarande övriga invandrare från 1994. Dock är andelen nu nästan lika stor som för befolkningen.

Större städer som grupp visar även efter flyttningar den största jämnheten för samtliga tre kategorier invandrare. Flyktingarnas andel har ökat något fram till år 1995. Därefter utgör de ungefär samma andel som före flyttningar. För de båda andra kategorierna är det motsatt situation de första åren. En svag minskning av andelen fram till 1995, därefter ungefär samma andel som före flyttningar.

I mellanstora städer har andelen flyktingar sjunkit något efter flyttningar för samtliga årsgrupper. De båda andra kategorierna invandrare visar nästan samma andel i slutet av 1998.

Industrikommunerna har markant mindre andel flyktingar efter flyttningar fram till och med 1996 års grupp. Anmärkningsvärt är att 1993 års flyktingar inte längre uppvisar största andelen. Det gör nu årskullen från 1994. Skillnaden var från början ca 4 procent åt andra hållet. De båda andra kategorierna visar också en sjunkande tendens, dock i betydligt blygsammare takt än för flyktingar. Kategorin övriga invandrare utgör här ett undantag för årsgrupp 1994.

I landsbygdskommunerna sjunker andelen av flyktingarna för samtliga årskullar även om minskningen är blygsam från år 1996. Det var också nyinflyttningen under dessa senare år. För övriga invandrare är tendensen ungefär densamma som för flyktingar, dock inte alls lika påtaglig. Invandrare från EU

Diagram 2a. Andel flyktingar bosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 2b.** Andel invandrare från EU+Norden bosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 2c.** Andel övriga invandrare bosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring

och Norden en visar motsatt tendens, för den kategorin är andelen för alla årsgrupper något högre efter flyttningar.

För glesbygdskommunerna är tendensen till utflyttning av flyktingar fram till år 1995 ännu tydligare än i landsbygdskommunerna. Efter flyttningar ligger andelen flyktingar kring 0,5 procent medan befolkningsandelen är 2,5 procent. Övriga invandrare visar en svag tendens till minskad andel för samtliga årsgrupper utom 1994 då minskningen är påtaglig. För invandrare från EU och Norden är tendensen till minskning ännu mindre. De tre senaste åren tenderar andelen att öka både före och efter flyttningar. Fortfarande är den dock klart mindre än befolkningsandelen.

Även i övriga större kommuner minskar andelen av flyktingarna kraftigt under alla år även om minskningen avtar de sista tre åren. Andelen av övriga invandrare är däremot tämligen stabil även efter flyttningar bortsett för årsgruppen 1994 som minskat markant. Gruppen invandrare från EU och Norden har också ungefär samma andel som före flyttningar. Liksom för glesbygdskommunerna syns en svagt ökad andel av kategorin både före och efter flyttningar.

Övriga mindre kommuner visar en kraftigt minskad andel flyktingar fram till 1996. Därefter ligger andelen ungefär lika före och efter flyttningar. Även här visar sig övriga invandrare behålla andelen efter flyttningar bättre än flyktingarna. Invandrare från EU och Norden uppvisar tämligen stor överensstämmelse både före och efter flyttningar. Även här visar gruppen en ökad andel efter 1996. Sista året är andelen dessutom något större än befolkningsandelen.

Flyktingars val av bosättningsort

Vilka motiv styr valet av bosättningsort för de människor som nyligen kommit till Sverige och fått permanent uppehållstillstånd? Frågan har tagits upp i en studie, som genomförts på projektets uppdrag. Syftet var att belysa frågeställningarna genom att i samtalsintervjuns form låta berörda personerna själva komma till tals. Studien har lagts upp och genomförts av en konsultfirma tillsammans med forskare vid Sociologiska institutionen i Lund. Intervjuerna har utförts i tre kommuner i Sydsverige, Malmö, Landskrona och Ljungby. Integrationsverket redovisar studien i en särskild rapport »*Storstad eller småstad - hur väljer man?*«.

Genom intervju- och analysarbetet har utredarna kommit fram till att bosättningen kan ses som en process kopplad till flyktingsituationen - en resa i okänt land, samt upplevelser av tvång eller frivillighet i bosättningen. I redovisningen

har bosättningsvalet problematiserats och formulerats som en fråga om strukturella möjligheter och hinder; närheten till anhöriga och landsmän, möjligheterna att få arbete, möjligheter till utbildning, klimat och läge, religionens betydelse, kunskap om orter, storstad–mindre stad, hänsyn till barnen samt upplevelser av tvång eller självbestämmande. Detta överensstämmer med den bild som andra studier och erfarenheter visat.

I alla tre kommunerna har det, enligt intervjuerna, framkommit att närheten till familj, släkt och vänner har varit en viktig faktor, inte sällan den viktigaste faktorn i valet av bosättningsort. Men det verkar som närheten till släkt och landsmän har olika dignitet för motiv till bosättning; de intervjuade i Ljungby betonar till exempel inte det motivet lika mycket. Även barnens bästa och föräldrarnas bedömning av situationen för barnen har framstått som en mycket betydelsefull faktor i bostadsvalet.

När familjen fått sitt permanenta uppehållstillstånd dominerar ofta en önskan att få komma bort ifrån förläggningen eller att flytta till egen lägenhet. Att få en egen bostad är det primära målet. Närheten till anhöriga och möjligheten att få en egen bostad är då två motiv som samvarierar. Önskan om närhet till anhöriga kan förklaras av beroendet av anhöriga för hjälp, stöd och trygghet. Detta kan i sin tur delvis förklaras av den centrala roll som flergenerationsfamiljen spelar i sydeuropeisk och asiatisk kultur, men också av isoleringen och osäkerheten i det nya samhället, vilket är ganska naturligt.

Bosättningsortens storlek och läge har för vissa intervjuade visat sig vara betydelsefull antingen de nu föredrar storstaden eller en mindre ort. Klimatförhållanden och geografiskt läge är också detta anknytningspunkter till hemlandet och får ibland hög prioritet vid valet av bosättningsort. Däremot har inte religionstillhörigheten hos intervjupersonerna framstått som någon avgörande faktor.

Det är viktigt att notera är att några av intervjupersonerna beskriver bosättningsvalet som en upplevelse av att inte få välja, att vara styrd och maktlös. En del av denna maktlöshet upplevs via tidsfaktorn, det vill säga att när beskedet om uppehållstillstånd kommer så ska allt ske snabbt.

Koncentrationen av personer av samma nationalitet till vissa orter och bostadsområden kan till stor del förklaras av det första bostadsvalet. Det visade sig till exempel att möjligheten att få arbete hade haft högre prioritet om intervjupersonerna hade fått göra om valet. De flesta har önskemål om att få arbete och bostad i mindre segregerade miljöer.

De flesta intervjupersonerna ger uttryck för oro inför fram-

tiden och hur det skall gå för barnen när de växer upp. När de väl etablerat sig på en plats kan det vara svårt att bryta upp, få bostad, sysselsättning och umgänge på andra håll. Ett annat hinder för att flytta kan vara svårigheterna att bryta introduktionsprogrammet och därmed riskera att gå miste om sin undervisning i svenska.

Intervjuresultatet visar på behovet av att alla inblandande parter – Migrationsverket, Integrationsverket och kommunerna – förmedlar informationen om arbets- och utbildningsmöjligheter så att den nyanlände flyktingen i större utsträckning kan beakta detta redan inför sitt första val av bostadsort.

Förslag kring nyanlända flyktingars bosättning

Statens och kommunernas mål

Det övergripande syftet med de bosättningsmål som projektet föreslår är att de skall gagna utvecklingen av samhällets mångfald.

För det första så finns det ett aktivt flyktingmottagande i alla delar av landet där det normalt finns möjlighet till framtida försörjning på bostadsorten eller inom den funktionella arbetsmarknadsregionen, med rimliga pendlingsmöjligheter, samt delaktighet i samhälle .

För det andra utgår valet av introduktionskommun ifrån att det finns tillgång till en kvalitativ bra introduktion som är anpassad till den enskildes kompetens och livssituation.

Målen förutsätter att bosättningsmönstret i framtiden kan påverkas på ett helt annat sätt än det är möjligt idag inom ramen för den enskildes fria val. Det förutsätter att den första bostadsorten bör vara av viss storlek och/eller att det finns pendlingsmöjligheter till närliggande tätorter med ett större utbud av arbetstillfällen. Det innebär att det är möjligt att identifiera de orter och kommuner som kan vara lämpliga för nyanländas första bosättning.

Ett aktivt flyktingmottagande i alla delar av landet

Det är värdefullt att stimulera och påverka etablering och utveckling av mångfald i samhället och att alla delar av landet får möjlighet att ta tillvara all den kompetens som finns till gagn för tillväxt och utveckling.

Långtidsutredningen 1999/2000 pekar på att med den tillväxttakt som förväntas de närmaste åren så befinner sig ekonomin vid kapacitetstaket redan 2004 (Långtidsutredningen 1999/2000, bilaga 9). Åren därefter bestäms tillväxtpotentialerna i större utsträckning av den underliggande utvecklingen av produktiviteten och arbetskraftsutbudet. Utredningen lyfter fram värdet av att utnyttja den reserv av arbetskraft som finns bland invandrare med svag förankring på arbetsmarknaden. I det längre perspektivet behövs det till och med en arbetskraftsinvandring enligt långtidsutred-

ningen. En ökad invandring kan också förhindra en fortsatt negativ utveckling av den demografiska profilen och öka mångfalden bland generationerna.

Ett sätt att konkret synliggöra hur nyanlända invandrades bosättning kan bidra till utvecklingen av mångfaldssamhället är att utgå ifrån att nyanlända bosätter sig i alla kommuntyper – storstäder, förortskommuner, etc – i ungefär samma andel som kommuntypens andel av befolkningen. Detta kräver ett markant förändrat bosättningsmönster hos nyanlända flyktingar. Under 1990-talet har, som vi sett, storstädernas andel av bosatta nyanlända flyktingar ökat och uppgår för närvarande till drygt dubbla andelen av befolkningen. Detta har bidragit till en väsentligt ökad koncentration av personer med utländsk bakgrund i framförallt vissa bostadsområden. Till denna ökade koncentration har även övrig anknytningsinvandring bidragit.

Det generella flyttningsmönstret innebär en markerat inflyttning till större orter. Detta understödjer självklart också de nyanlända flyktingarnas önskemål att bosätta sig i dessa orter.

Om ovanstående mål nås kommer det att, utöver att positivt påverka utvecklingen av mångfaldssamhället, medföra att koncentrationsökningen av invandrare till vissa kommuner och bostadsområden bryts. Detta gagnar den totala integrationen i samhället och kan dessutom avsevärt förbättra kvalitén i de nyanländas introduktion.

De grundläggande samhällsinstitutionerna såsom skola upp till gymnasienivå, vård etc finns i stort sett på alla orter i landet. Däremot kan tillgången på arbete vara begränsad. För vuxna nyanlända flyktingar underlättas det på kortare eller längre sikt att arbeta inom sitt kompetensområde om det finns tillgång till ett varierat utbud av arbeten. Tillgången på arbeten begränsas inte av kommungränserna. Även för nyanlända flyktingars arbetsmarknad kan det vara användbart att utgå ifrån de av NUTEK reviderade förslag på *funktionella/lokala arbetsmarknadsregioner* inom vilka det är möjligt att dagpendla (för en förteckning, se bilaga 3). I normalfallet bör alla bosättningsalternativ ha en viss omfattning och variation av arbetstillfällen. Inom pendlingsavstånd bör det också finnas tillgång till vidareutbildning och omskolning för den enskilde vuxne.

Som nyttillträdande på den svenska arbetsmarknaden kommer den enskilde flyktingen sannolikt även i framtiden att ha tillfälliga anställningar innan möjligheter erbjuds till längre och fastare arbete. Det kan finnas kommuner som bedriver en kvalitativt bra introduktion men där möjligheterna till försörjning för den nyanlända är mycket små och förutsätter en

vidareflyttning. Samhället bör inte medvetet verka för att en nyanländ direkt efter avslutad introduktion ska behöva flytta för att få ett arbete. Det är då bättre både för samhället och för den nyanlände att möjliggöra bosättning i arbetsmarknadsregioner som kan erbjuda fler arbetstillfällen och med ett mer varierat utbud av arbeten. Som riktmärke bör regionen ha en befolkningsstorlek på ett angivet minsta antal invånare, vilket preciseras efter en fördjupad genomgång av de definierade funktionella arbetsmarknadsområdena. Oftast har inte nyanlända invandrare samma möjligheter att dagpendla till introduktion och arbete som de redan etablerat boende i en region. Men kollektivtrafiken möjliggör dock normalt tillgång till en betydligt större arbetsmarknad än vad den enskilda kommunen kan erbjuda.

Bosättning inom en funktionell arbetsmarknadsregion gör det också möjligt att ge introduktion åt ett större antal nyanlända invandrare. Detta ger förutsättningar för en större differentiering. Det betyder också att de nyanlända kan få sitt behov av trygghet tillgodosett inom denna region. Detta kan komma att minska inflyttningen till redan invandrartäta kommuner och också minska eventuell sekundärflyttning på grund av brist på arbetstillfällen

Tillgång till kvalitativt bra introduktion

Det är viktigt att kommunerna erbjuder ett varierat innehåll i introduktionen så att det är möjligt att ta hänsyn till den enskildes bakgrund. Samtidigt bör det finnas en möjlighet att tillgodose behovet av särskilt stöd under introduktionen beroende på den enskildes förutsättningar. Det innebär emellertid inte att alla behov kan tillgodoses i de kommuner som är aktuella för bosättning. Vissa särskilda inriktningar på introduktionen respektive utbud av särskilt stöd kan bara finnas i vissa kommuner. Detta bör då vara möjligt att beakta för den nyanlände invandraren vid val av bostadsort genom den kommunspecifika information som Integrationsverket rekommenderar att kommunerna visar på sina respektive hemsidor. Den nödvändiga differentieringen av introduktionen efter den enskildes behov kan med fördel tillgodoses via praktisk samverkan mellan kommuner om det inte finns förutsättningar i bosättningskommunen.

Kontakterna med närsamhället är mycket viktiga under introduktionen. Ju mer den nyanlände invandraren naturligt möter det svenska samhället desto mer underlättas introduktionen. Många delar av denna kunskap kan inte läras ut i skolsituationer utan förstås bäst via egna möten och erfarenheter. Kvalitén och resultatet av introduktionen blir bättre,

både för vuxna och barn, om det är möjligt att praktisera det svenska språket och om det finns möjlighet att möta personer med samma intresseområde både i organiserade aktiviteter och under fritiden. Det innebär att orter och bostadsområden med stor koncentration av invandrare kan vara mindre lämpliga vid beaktande av den totala kvalitén i introduktionen.

Strategier och effekter för att nå samhällets mål

Utan att ifrågasätta nyanlända invandrades rättighet att själva välja bosättningsort bör samhället utveckla strategier för att bryta den ökade boendekoncentrationen och för att uppnå de mål som föreslagits ovan. Problemställningen är komplex och därför behövs flera olika typer av insatser.

Alternativa strategier

De nedan föreslagna åtgärderna är av olika karaktär och kan delas upp i fem grupper. Några kan genomföras inom ramen för nuvarande regelverk. Andra kräver ändringar i lagar och förordningar. De olika åtgärderna bedöms också påverka bosättningsmönstret i varierad grad. I detta avsnitt beskrivs de olika förslagen och i nästa avsnitt görs ett försök att bedöma effekterna på bosättningsmönstret.

De föreslagna åtgärderna för att påverka bosättningsmönstret kan delas in i fem grupper:

- 1 Information för att vidga beslutsunderlaget och stärka den enskilde vid valet av bostadsort.
- 2 Förändringar i boendet under asyltiden. Olika alternativ för att begränsa trångboddhet som är negativ både för asylsökande och för värdfamiljen
- 3 Samlad och tidsmässigt koncentrerad bosättningsplanering - samverkan mellan den enskilde, Migrationsverket, Integrationsverket och kommuner.
- 4 Samma regler och rutiner för boende i »Eget boende« skall gälla vid erhållet uppehållstillstånd som för dem i anläggningsboende. Det innebär att utbetalning av dagarsättning enligt LMA inte begränsas till fyra veckor för de i »eget boende« efter uppehållstillstånd.
- 5 Obligatorisk introduktionersättning vilken samordnas med särskilda introduktionsplatser

Information inför val av bostadsort

Informationen som ges inför valet av bostadsorten utformas så att den är tillgänglig för alla asylsökande i ett tidigt skede under asylprocessen. Projektet anser att informationen skall omfatta basinformation, fördjupad information samt kommunspecifik information. En särskild grupp inom Integrationsverket arbetar med detta sedan hösten 1999. Den basinformation som håller på att utformas kommer att innehålla vissa grundläggande förutsättningar som är väsentliga att beakta inför en eventuell bosättning i Sverige. Fördjupad information med studiehandledning skall utformas så att asylsökande och nyanlända flyktingar, enskilt eller i grupp, kan fördjupa sina kunskaper om Sverige. Den kommunspecifika informationen skall ge information om förutsättningar för introduktion samt försörjning och delaktighet i respektive kommun. Projektet anser att den fördjupade boendeinformationen och den kommunspecifika informationen ytterligare förstärks vid den koncentrerade bosättningsprocessen efter erhållet uppehållstillstånd.

Informationen skall utformas så att den blir tillgänglig för alla oberoende av vars och ens förutsättningar. Metoderna för informationsspridningen skall stimulera den enskilde att själv inhämta kunskap om Sverige.

Integrationsverket ansvarar för att formulera mål för och innehåll i informationsinsatserna samt för uppföljning och utvärdering av effekterna. Särskilt viktigt är det att, tillsammans med Migrationsverket, uppmärksamma och beakta informationsspridningen, och se till att informationen når målgruppen.

Den som får uppehållstillstånd får på detta sätt ett bredare beslutsunderlag och har stärkt sina möjligheter att göra ett eget val av bostadsort. Resultatet bör bli att färre väljer att bosätta sig i invandartäta kommuner. De som bor i »eget boende« i en invandartät kommun har dock etablerat en trygghet via närhet till släkt och vänner som troligtvis väger tyngre än svårigheter för dem att få en bra introduktion och mindre möjligheter till arbete. Det är därför tveksamt om en förbättrad boendeinformation kan påverka bosättningsmönstret i någon större utsträckning. Däremot kommer sannolikt sekundärflyttningen att minska eftersom den nyanlända flyktingen har haft möjligheten att göra ett mer medvetet val av bostadsort.

Det kan vara svårt att nå fram med boendeinformation till asylsökande under vissa skeden i asylprocessen. Det kan till exempel vara inriktat på att få ansökan om asyl beviljad och många asylsökande väntar på nytt beslut efter att ha överklagat tidigare avslag. Migrationsverkets uppgift är att förbereda

dem som fått avslag för ett återvändande. Därför kan samhällsinformationen under denna tid inte inriktas på att fördjupa informationen om Sverige inför en framtida bosättning eftersom Migrationsverket menar att en fördjupad information om bosättningsmöjligheter i Sverige under denna tid skulle innebära »dubbla budskap« om vad som kan förväntas av framtiden.

Förändringar i boendet under asyltiden

Generellt skulle det behöva göras en djupare analys av konsekvenserna av olika former av boende under asyltiden och dess påverkan på framtida bosättningsmönster. De genomförda djupintervjuerna med nyanlända invandrare visar dock att tryggheten hos släkt och vänner liksom lokalkännedom upplevs väga mycket tungt vid val av bostadsort.

Vi bedömer två förslag som realistiska att genomföra, nämligen;

- 1 Anläggningsboende i form av utspritt boende inom ett antal kommuner.
- 2 Krav på viss kvalitet i »eget boende«, i första hand undvikande av trångboddhet. Detta bör främst omfatta barnfamiljer.

Anläggningsboende i form av utspritt boende inom ett antal kommuner

I stället för att koncentrera antalet asylsökande till stora anläggningar inom ett begränsat bostadsområde så bör Migrationsverket etablera kontakt med kommuner och bostadsföretag för att åstadkomma ett mera utspritt boende. Därigenom ökar möjligheterna för den enskilde till kontakter med lokalsamhället redan under asyltiden. Om den asylsökande får uppehållstillstånd är en trolig effekt att framtida bosättning sker i den ort man redan vistas i.

Migrationsverket har initierat denna typ av anläggningsboende i vissa kommuner bland annat i Blekinge. Detta bör utökas till kommuner som Integrationsverket och berörda kommuner bedömer lämpliga för framtida bosättning. Dessutom bör denna typ av anläggningsboende etableras i storstädernas och andra större städernas mindre invandrartäta kranskommuner som ett alternativ till mindre bra »Eget boende«.

Projektet bedömer att en övergång till denna typ av anläggningsboende kan bidra till att färre väljer att bosätta sig i invandrartäta kommuner.

Krav på viss kvalitet i »Eget boende«

Negativa effekter kan uppstå i »eget boende«, speciellt om det fortgår under en längre tid. »Eget boende« är oftast ett inne-

boende. Stor trångboddhet är speciellt negativt för skolbarnen, men påverkar också värdfamiljen och den asylsökande, med eventuell familj. Det uppstår relationsproblem och ekonomiska problem. I en del fall innebär det att den asylsökande, med eventuell familj, flyttar till nytt »Eget boende«, ibland med den konsekvensen att barnen får byta skola. De asylsökande väljer oftast inte alternativet att flytta till anläggningsboende därför att alternativet innebär att de måste flytta långt bort från släkt och vänner och till okänd ort.

Samhället accepterar inte att barn far illa. Detta bör också omfatta asylsökande barn. Krav bör ställas på att boendeförhållanden under asyltiden är acceptabla. Förslagsvis skall asylsökande styrka att ett eget ordnat boende uppfyller vissa minimikrav både för gästfamiljen och för värdfamiljen om man bor inneboende. Alternativt skall den asylsökande uppvisa intyg från sin släkting eller vän att dennes hyresvärd har accepterat inneboendet enligt Jordabalken kap 12 § 41. Vid oacceptabla boendeförhållanden skall det vara möjligt att utan begränsning erbjuda plats i utspritt anläggningsboende samtidigt som bostadsersättning enligt LMA inte utgår för »eget boende«. Det är viktigt att plats då kan erbjudas i storstädernas och andra större städers kranskommuner vilket ger möjlighet till fortsatt kontakt med släkt och vänner. Om de tillgängliga platserna i anläggningsboende endast finns långt bort väljer oftast den asylsökande att bo kvar i ett dåligt »eget boende«.

Samlad bosättningsplanering

Det är viktigt för den enskilde att vid val av bostadsort att beakta alla tänkbara faktorer som påverkar den första tiden i Sverige. Eftersom det är en kort och intensiv bosättningsprocess är det viktigt att den konkreta planeringen startar direkt vid beslut om uppehållstillstånd och att samhällets stöd utformas på rätt sätt.

De som inte har ordnat eget kontrakt på bostad, när de får uppehållstillstånd, bör erbjudas en samlad planering av sin bosättning enligt en viss mall. Denna planering bör innehålla genomgång av faktorer som är viktiga att beakta vid val av bostadsort, tillgång på arbete, förutsättningar för barns skolgång, kontakter med närsamhället, närheten till släkt och vänner etc. Planeringen bör innehålla vad som skall göras för att söka bostad och vem som är ansvarig för vad. Den fördjupade boendeinformationen, som Integrationsverket håller på att utforma, bör underlätta planeringen för den enskilde.

Kommunernas ansvar kan variera. Kommuner, som de

nyanlända inte spontant är intresserade av att bosätta sig i, bör ha ansvar för att på olika sätt marknadsföra sig allmänt till gruppen asylsökande och speciellt riktat till dem som fått uppehållstillstånd. Situationen är annorlunda för de kommuner som redan har en stor koncentration av invandrare och därtill har en stor presumtiv andel intresserade av bosättning, både anläggningsboende och redan har »eget boende« i kommunen. Dessa kommuner behöver aktivt ta ansvar för att beskriva den situation som gäller för invandrare i kommunen. Det kan också vara aktuellt att under den samlade bosättningsplaneringen förmedla förutsättningarna för bosättning i kommunen riktad till enskilda nyanlända.

Det är i första hand Migrationsverkets mottagningsenheter, som känner den nyanlände flyktingen, och kommunrepresentanter, som känner till sina kommuners förutsättningar, som bör vägleda den nyanlände i dennes bosättningsplanering. Integrationsverkets uppgift bör vara att vid behov ge förslag på tänkbara bosättningskommuner med utgångspunkt från övergripande kunskap om olika kommuners förutsättningar. Därefter fortsätter Migrationsverkets berörda mottagningsenhet tillsammans med tänkbara kommuner det konkreta vägledningsarbetet för den aktuella flyktingen. Möjligen kan Integrationsverket fortsätta att arbeta mera konkret och operativt för kvotflyktingars bosättningsplanering.

Integrationsverket bör huvudsakligen ägna sig åt att övergripande och kontinuerligt följa och analysera den faktiska bosättningen. Med täta tidsintervaller bör Integrationsverket ge information om vilka kommuner som kan ta emot nyanlända invandrare och information om vilka grupper nyanlända som söker bostad. Genom att informationen förs in på verkets hemsida, samt Migrationsverkets »intranät«, blir den lätt tillgänglig för Migrationsverkets mottagningsenheter och kommuner.

Den nyanlände invandraren kommer, med ett bredare beslutsunderlag, att ha stärkt sina möjligheter att själv välja bostadsort. Det kan till viss del innebära att färre väljer första bosättning i invandrartäta kommuner/utsatta bostadsområden och i kommuner med bostadsbrist.

Samma regler och rutiner för boende i »Eget boende« vid erhållet uppehållstillstånd som för dem i anläggningsboende

En viktig förändring är att utskrivningen från mottagningsystemet, oberoende av hur den nyanlände invandraren bott under asyltiden, kommer att ske först när den nyanlände har

ett eget kontrakt på en bostad. Förslaget kräver en ändring i LMA (lagen om mottagning av asylsökande med flera). Migrationsverket har också föreslagit detta i sin budgetframställning.

Tiden i mottagningssystemet för dem i eget boende kommer sannolikt att bli längre än den månad efter uppehållstillstånd som gäller idag. Migrationsverkets kostnader för mottagningssystemet kan därmed antas öka. Migrationsverket och Integrationsverket har ett regeringsuppdrag att tillsammans se över rutiner och samarbetsformer för att effektivisera arbetet med att anvisa bostad till personer i anläggningsboende. Resultatet av översynen skall leda till att väntetiden för den enskilde förkortas och att kostnaderna för mottagandet av asylsökande minskas med 10 miljoner kronor per år. Resultatet kan emellertid bli att Migrationsverkets kostnader för mottagningssystemet, efter att asylsökande fått uppehållstillstånd, sammanlagt ökar. Men med en samlad bosättningsplanering som skisseras ovan kan den sammanlagda kostnadsökningen begränsas. Den totala samhällskostnaden för introduktionen på längre sikt beräknas däremot minska, då även de som bor i »eget boende« får möjlighet till att mer övervägt planera sitt framtida boende i Sverige. Dock finns det en uppenbar risk att en del nyanlända invandrare väntar ut möjligheterna att skaffa ett eget kontrakt i vistelsekommunen genom att inte acceptera möjligheterna att bosätta sig i andra kommuner.

Obligatorisk introduktionsersättning vilken samordnas med särskilda introduktionsplatser

Om det bedöms nödvändigt att radikalt förhindra en ökad segregation i storstäder och andra invandrartäta kommuner krävs det kraftfulla instrument för att påverka flyktingars bosättningsmönster genom ändrade villkor både för flyktingarna och för kommunerna under introduktionstiden. Hittillsvarande policy och vidtagna insatser har inte kunnat förhindra att andelen nyanlända flyktingar i ökad utsträckning bosätter sig i storstäderna och andra invandrartäta kommuner. Denna tendens förstärks också av att bosättningsmönstret är detsamma för övriga nyanlända invandrare. Projektet bedömer att övriga förslag som vi för fram kommer att påverka bosättningsmönstret, men endast i mindre omfattning.

Socialtjänstkommittén har i sitt slutbetänkande, *Socialtjänst i utveckling* – SOU 1999:97, föreslagit att den nuva-

rande lagen om möjlighet för kommunerna att införa introduktionsersättning skall ändras till skyldighet att använda introduktionsersättning. Detta skulle framför allt få till effekt att introduktionen inte kopplas ihop med stöd enligt socialtjänstlagen. Motivationen hos deltagarna kommer sannolikt att öka samtidigt som acceptansen hos allmänheten ökar för de resurser som avsätts till flyktingarnas introduktion. För att markera frikopplingen från socialtjänstlagen bör ersättningen vara tydligt prestationsrelaterad.

Beroende på utformningen av villkoren för ersättningen så skulle det kunna skapa ett effektivare instrument för att påverka flyktingars introduktion och bosättning under introduktionen. Det första alternativet nedan beräknas få mindre effekt på flyktingarnas bosättningsmönster utan mera skapa alternativa bosättningsorter för dem som vistas i orter med bostadsbrist. Det andra alternativet bedöms i större omfattning minska tendenserna till ökad segregation i storstäderna och andra invandrartäta kommuner.

Förslagen innebär i sin helhet inte någon formell inskränkning i den s.k. fria bosättningsrätten. Projektet anser dock att förslagen tillgodoser både den enskildes och samhällets intressen genom att det »fria« valet grundas på en dialog om vad som är den bästa möjliga bosättningsorten i förhållande till den enskilde personens förutsättningar och aktuella livssituation. Kommunerna kommer också att få större möjlighet att planera och skapa de resurser som behövs för en kvalitativt bra introduktion. Självklart skulle förslaget endast gälla för dem som behöver introduktion och obligatorisk introduktionsersättning.

Anvisning till en introduktionsplats med obligatorisk introduktionsersättning i kommun görs då flyktingen inte kan erhålla fast varaktig bostad i den önskade bosättningsorten.

Detta alternativ ger möjlighet att påverka flyktingars bosättning då de vistas i eller önskar bosätta sig i en kommun där det råder bostadsbrist. Idag gäller att då flyktingar väljer att fortsätta vistas i dessa kommuner så har de rättighet att vid behov få ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen. Introduktionen försvåras under denna väntetid utan fast bostad.

I dessa situationer skall det vara möjligt att anvisa flyktingen en introduktionsplats med obligatorisk introduktionsersättning i en annan kommun. Det skulle öka möjligheterna för den enskilde att tillgodogöra sig introduktionen på ett effektivare sätt. Det förutsätter att det i de båda lagarna tydligt framgår att vid ett sådant erbjudande anses det som att

personens/familjens försörjning är tryggad och ingen grundläggande ersättning enligt socialtjänstlagen skall kunna utgå i den kommun de vistas. Vid en sådan anvisning bör stor hänsyn tas till flyktingens önskemål, möjligheter till arbete och utbildning, släkt m.m.

Förslaget ger möjlighet att i första hand påverka bosättningen i kommuner med bostadsbrist, och det bedöms få mindre effekt på att bryta den ökade segregationen.

Anvisning till en introduktionsplats med obligatorisk introduktionsersättning i kommun utgår ifrån att det finns ett bestämt antal introduktionsplatser per kommun eller grupper av kommuner

Om samhället vill försäkra sig om att uppnå effekt på ett förändrat bosättningsmönster så måste man acceptera en viss styrning. Detta senare alternativ är ett av de få sätten, om inte det enda, att effektivt påverka flyktingars bosättning under introduktionen. Förslaget förutsätter att det bedömda behovet av antalet introduktionsplatser fördelas på kommuner i förhållande till kommunens andel av den totala befolkningen. Förslaget bör kopplas till att antalet introduktionsplatser i den berörda kommunen, eventuellt tillsammans med kommuner inom den lokala arbetsmarknadsregionen, uppgår till ett visst antal som bedöms nödvändig för att bedriva en kvalitativ bra introduktion. Det innebär att då de avtalade introduktionsplatserna är besatta måste de flyktingar som därefter söker bostad och introduktionsplats söka sig till en annan kommun för att kunna få introduktion och introduktionersättning.

Den direkta inflyttningen till storstäderna och andra invandrartäta kommuner kommer att minska. Det är dock rimligt, med hänsyn till hittillsvarande stora önskemål om bosättning, att dessa kommuner även fortsättningsvis bereder introduktionsplatser i förhållande till sin andel av befolkningen totalt. Det innebär också att flertalet kranskommuner till dessa kommuner behöver utöka antalet introduktionsplatser jämfört med idag. De flyktingar som har släkt och vänner i de invandrartäta kommunerna får då möjlighet att bosätta sig relativt nära dem. För en del flyktingar kommer detta system att upplevas som styrande. Denna känsla kan minimeras via tydlig information om syfte och regler i samband med ankomsten till Sverige. Vid en sådan anvisning bör stor hänsyn tas till flyktingens önskemål, möjligheter till arbete och utbildning, släkt m.m.

Förslaget innebär att både planeringsarbetet och arbetet med anvisning av introduktionsplats kommer att öka. En del

av detta arbete kan kommunerna med fördel aktivt delta i genom att ge allmän information till asylsökande och genom att medverka i det direkta anvisningsarbetet.

Beräknade effekter vid val av strategier

Det är osäkert vilka effekter de föreslagna insatserna kommer att få på flyktingarnas bosättningsmönster, med undantag av förslaget om att samordna en obligatorisk introduktionsersättning med särskilda introduktionsplatser. Hänsyn måste tas till de grundläggande förutsättningarna, såsom fri bosättning, tillgång till samhällets service oberoende av bosättningsort och därmed också rätt att få introduktionen oberoende av var den enskilde bosätter sig. Inte minst måste man beakta att drygt 60 procent av de asylsökande idag bor i »eget boende«, det vill säga har »bott in sig« i en kommun. Övervägande andel av dessa i »eget boende« bor i redan invandrartäta kommuner. Detta mönster antas inte förändras i någon större utsträckning i framtiden.

Om det över huvud taget skall vara möjligt att bryta nyanlända invandrades nuvarande bosättningsmönster, som innebär en ökad koncentration av invandrare till vissa redan invandrartäta kommuner, måste även regelverket ändras. Då är det också möjligt att det aktiva flyktingmottagandet på ett positivt sätt medverkar till utvecklingen av mångfaldssamhället. De förslag som förutsätter ändringar i lagar och förordningar – det vill säga krav på kvalitet i »eget boende«, införande av samma regler för ersättning enligt LMA till dem i »eget boende« efter erhållet uppehållstillstånd samt samordning av en obligatorisk introduktionsersättning med särskilda introduktionsplatser - beräknas få de största effekterna på bosättningsmönstret.

Att förändra och förbättra förutsättningarna för det »egna boendet« under asyltiden kommer framför allt att påverka kvalitén i boendet för asylsökande och deras värdfamiljer.

Den boendeinformation som Integrationsverket håller på att utveckla bedöms självklart komma att påverka bosättningsmönstret i likhet med den föreslagna samlade och koncentrerade bosättningsplaneringen. Men dessa insatser kommer framför allt att vidga och stärka den enskilde vid val av bostadsort.

Att inte begränsa tiden för hur länge ersättning enligt LMA kan betalas ut efter erhållet uppehållstillstånd ger praktisk möjlighet att leta bostad utanför den kommun flyktingen vistas i. Detta blir effektivare om samhällets stöd till den enskilde är samlad och tidsmässigt koncentrerat. Det finns

en uppenbar risk att en del av dem som inte kan ordna eget boendekontrakt i vistelsekommunen inte medverkar till att finna bostad i annan kommun. Ersättningen enligt LMA bör i dessa fall kunna begränsas tidsmässigt. Med nuvarande regler i socialtjänstlagen skulle det innebära att vistelsekommunen måste bistå med ekonomiskt stöd så länge personen vistas där.

Om det bedöms nödvändigt att radikalt förhindra den ökade segregationen i storstäderna och andra invandratäta kommuner krävs det kraftfulla instrument för att påverka flyktingars bosättningsmönster genom ändrade villkor både för flyktingarna och för kommunerna under introduktionstiden. Ett av de få sätten, om inte det enda, att effektivt påverka flyktingars bosättning under introduktionen är att anvisning till introduktionsplats med obligatorisk introduktionsersättning i en kommun utgår ifrån att det finns ett bestämt antal introduktionsplatser per kommun eller grupper av kommuner.

Förslag till strategier och aktiviteter för att uppnå introduktionens kvalitetsmål

Vilken introduktion kommunerna erbjuder är en viktig faktor vid de nyanlända flyktingarnas val av bosättningsort. Då Integrationsverket skall teckna överenskommelse om framtida mottagning av nyanlända flyktingar med en kommun bör kvalitén i introduktionen också vägas in. Det är svårt att mäta den uppnådda kvalitén i en kommuns introduktion. Därför har projektet valt att definiera strategier och aktiviteter som bedöms medverka till att säkerställa att kvalitén i introduktionen uppnås.

Integrationsverket har uttryckt mål för introduktionen med utgångspunkt från nyanlända flyktingars individuella behov enligt följande:

Efter avslutad introduktion ska den nyanlände ha kunskaper om svenska förhållanden samt allmänna och specifika kunskaper i svenska språket relaterade till sin kompetens, sina förutsättningar och sin livssituation.

Målet syftar till att ge individen förutsättningar för att så snart som möjligt försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället.

För att tillgodose individens behov av introduktion med utgångspunkt från samhällets mål behöver de olika delarna i introduktionen utformas så att de lägger grunden för en god kvalitet. En del av förslagen nedan är sådant som Integrationsverket tillsammans med Migrationsverket kan utveckla. Övrigt är sådant som lämpligen kan ingå i framtida överenskommelser.

Förberedelse under asyltiden

Viss förberedelse kan ske redan under asyltiden. Dessa aktiviteter och verksamheter, organiserad verksamheter, bör utgå ifrån den asylsökandes kompetens och livssituation. Det

behöver inte föreligga några motsatsförhållanden i detta. Individen kan genom detta stärkas både inför återvändande och inför ett fortsatt liv i Sverige. Detta kan ske genom att aktiviteter/insatser inriktas på det egna utbildnings- och yrkesområdet. De som får uppehållstillstånd har därigenom redan under asyltiden fått möjligheter att bekanta sig med förutsättningarna inom sitt utbildnings- eller yrkesområde. Det bör innebära att den eventuella framtida introduktionen inte behöver börja om från grunden.

Synliggörande av individen

Det är viktigt att man synliggör individen redan då den asylsökande sätter sin fot på svensk mark. Ännu viktigare är att introduktionen efter beslutat uppehållstillstånd redan från början utgår från individens kompetens och livssituation. Eventuellt behov av särskilt stöd på grund av upplevelser under flyktingskapet bör ske inom denna inriktning.

- *Registrering av asylsökandes och nyanländas utbildning och erfarenhet* bör vara

utgångspunkten för innehållet i den organiserad verksamheten och för introduktionen efter uppehållstillstånd och en del av den nyanländes valideringsprocess vars resultat tar olika långt tid att nå beroende på individens yrke och delaktighet

Redan idag skriver Migrationsverket in den asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund i den asylsökandes handlingsplan, som upprättas mellan den asylsökande och Migrationsverket och som hålls aktuell under hela asyltiden. En framtida datamässiga registreringen i Migrationsverkets system bör kunna bygga på Arbetsmarknadsverkets system för kodning av utbildnings- och yrkesbakgrund. Möjligen behöver kodsystemet justeras något på grund av svårigheter att direkt hänföra yrke till de svenska motsvarigheterna. Vid beviljat uppehållstillstånd skulle relevanta uppgifter överföras till Integrationsverket och kommunerna. Möjligen kan justering av uppgifterna behövas göras i början av den kommunala introduktionstiden.

Registreringen gör det möjligt att beakta de nyanländas kompetens vid planeringen av bosättning och av den kommande introduktionen.

- *Meritförteckningen* bör vara ett aktivt instrument som den enskilde själv ansvarar för. Idag noteras den nyanländes meriter på olika sätt; i hand-

lingsplanen under asyltiden, i introduktionsplanen eller i en särskild handling. Invandrarverket utformade en mall för detta i början av år 1998. Det är dock osäkert huruvida denna i praktiken används. Genom att utforma en enhetlig mall för meritförteckningar och att låta den enskilde asylsökanden respektive den nyanlände flyktingen ansvara för sin egen, underlättas planeringen av den organiserade verksamheten och inriktningen på introduktionen i ett senare skede. Denna meritförteckning kan dessutom vara ett underlag under valideringsprocessen.

Åtgärder i anslutning till erhållet uppehållstillstånd

- *Handlingsplan och meritförteckning överlämnas* till kommunen av Migrationsverket i samråd med den enskilde

Det har funnits rutiner sedan början av 90-talet för att registrera och överföra informationen till kommunerna om de aktiviteter och planer som funnits under asyltiden. Ett antal kommuner redovisar att dessa rutiner inte fungerar. Migrationsverket och Integrationsverket bör tillsammans följa upp hur rutinerna fungerar idag och därefter föreslå eventuella nödvändiga förändringar.

- *Särskild information utarbetas om rättigheter och skyldigheter i samhället samt om målet för den kommande introduktion och som delges* flyktingen i anslutning till beslut om beviljat uppehållstillstånd.

Integrationsverket avser att ta fram ett informationsmaterial med detta innehåll. Genom att den nyanlände flyktingen får denna information i anslutning till erhållet uppehållstillstånd kan han/hon förbereda sig inför planering av introduktionen och på ett bättre sätt ställa krav på kvalitén. Den enskilde flyktingen motiveras på detta sätt till ökad delaktighet och ansvarstagande i sitt introduktionsarbete.

- *Familjeåterföreningens möjligheter klargörs* för den enskilde och för kommunen.

Den familjeåterförening, som är möjlig enligt utlänningslagen, bör aktivt eftersträvas och ske så skyndsamt som möjligt. Den som väntar på återförening är av naturliga skäl mindre närvarande och mottaglig för introduktionsaktiviteter. Om återföreningen drar ut på tiden så missar den nyanlände väsentlig tid. Ofta tar det lång tid på grund av administrativa svårigheter och inte minst så är det ofta problem att finansiera familjens resa till Sverige. Inblandade statliga myndig-

heter tillsammans med Röda korset bör utreda och föreslå förbättringar som beaktar värdet av att återföreningar underlättas för de inblandade tidsmässigt, organisatoriskt och ekonomiskt.

Uppläggningsen av introduktionen

Introduktionen är ett samlingsbegrepp, ett program, för kommunernas särskilda riktade insatser för nyanlända flyktingar. Programmet innehåller insatser som den enskilde behöver tillgång till för att kunna få en lämplig introduktion. På det individuella planet hålls lämpliga insatser ihop i en individuell introduktionsplan. Denna plan ger i sin tur en överblick över den enskildes introduktionsprocess beträffande utgångsläget, åtgärder, medverkande, mål och förväntat resultat. Programinnehållet och arbetssättet påverkar således i hög grad möjligheterna att tillgodose de individuella behoven. Det är därför viktigt att den enskilde flyktingen tidigt inför bosättningen kan informera sig om innehållet i introduktionen, det vill säga det program som kommunen erbjuder, hur den bedrivs och vilka krav som ställs på honom/henne liksom på andra aktörer.

Den aktuella differentieringen av introduktionen på programnivå i de enskilda kommunerna kan beskrivas i termer enligt nedan.

Introduktionsprogrammets innehåll

med beskrivning av hur detta kan inriktas efter olika personers tidigare utbildning, erfarenhet och livssituation

Det finns olika sätt att differentiera introduktionen med hänsyn till individens behov, kompetens och livssituation. Möjligheterna till differentiering skiftar beroende på vilken kommun det handlar om och hur arbetsmarknad, utbildningsutbud m.m. ser ut samt hur stor målgruppen är. Ett sätt som introduktionen kan beskrivas på är:

- hur undervisningen i svenska tillgodoser målgruppens behov av allmänna och specifika kunskaper,
- om samhällsorienteringen ges separat eller inom undervisningen i svenska och i vilken omfattning,
- differentiering av yrkesorientering inklusive praktik och eventuell kompletterande yrkesutbildning
- förekomsten av undervisning i kärnämnen för lågutbildade samt studieorientering,

- moment kring livssituation såsom föräldraskap och pension samt
- hur skolbarnens och förskolebarnens introduktion läggs upp.

Kontakter och samverkan med närsamhället inklusive arbetslivet

är en viktig del av introduktionen. Dessa kan på ett naturligt sätt förstärka och fördjupa de andra delmomenten i introduktionen med till exempel uppdelning på:

- Mentorer; allmänt och/eller specifikt efter yrke
- Fritidsaktiviteter
- Särskilda aktiviteter

I den övergripande beskrivningen av introduktionen bör det finnas med en beskrivning av hur kontakterna med närsamhället etableras; På vilket sätt engageras till exempel mentorer, guider m.fl. för att förmedla kunskap om yrkesroller och vårt sätt att allmänt fungera i Sverige. Hur engageras föreningslivet på ett naturligt sätt. Dessa aktiviteter kan bedrivas som egna separata moment i introduktionen eller också kan de ingå i andra moment. Oberoende av hur så bör dessa aktiviteter vara en integrerad del av inriktningen mot försörjning och delaktighet. Det bör finnas stort utrymme för att på olika sätt engagera föreningslivet.

Det är värdefullt att arbetsgivar- och fackliga representanter engageras under flyktingarnas introduktion för att medverka i genomförande av introduktionen och för att informera sig om den kompetens som finns bland aktuella flyktingar.

Individuella perspektivet

Det är viktigt att flyktingen känner till syfte och mål med introduktionen. Detta underlättar för den enskilde flyktingen att ta ett eget ansvar. Det är också viktigt att de offentliga aktörerna lämnar över ansvaret till den enskilde flyktingen så att introduktionsplanen reellt ägs av den enskilde. Inblandade handläggare skall stödja den enskilde att hålla planen ständigt aktuell och framåtsyftande. Det individuella perspektivet kan delas upp i:

- Eget ansvar
- Löpande planering och introduktionsplan
- Individens behov av kunskaper i introduktionens olika moment och dess omfattning
- Valideringsprocessen på kort och lång sikt

- Behovet av särskilt stöd och vikten av att signalerna om behov av stöd fångas upp tidigt.

Flyktingarnas behov av kunskap om Sverige och svenska förhållanden och i svenska språket varierar väsentligt för olika utbildnings- och yrkesgrupper. Individens behov av samhällskunskap kan till exempel inte enbart tillgodoses inom ramen för undervisning i svenska. Individerna skall med stöd av handledare kunna identifiera sitt eget behov av kunskap för varje introduktionsmoment.

Validering av utbildning och yrkeserfarenhet, på gymnasienivå, är normalt möjlig först då den nyanlände har grundläggande kunskaper om yrket i Sverige och goda kunskaper i svenska språket. Däremot är det möjligt att valideringsprocessen startar redan i inledningskedet av introduktionen. Det innebär också att den enskilde blir sedd och att han/hon är delaktig i denna process.

Behovet av särskilt stöd i undervisning och i aktiviteter varierar för nyanlända på samma sätt som i andra undervisningssituationer. Därutöver påverkas flyktingar av de olika faserna i flyktingskapet. Det finns personer med trauman på grund av tortyr och krigsupplevelser. Detta kan påverka individen flera år efter ankomsten till Sverige. Den personal som arbetar med nyanlända flyktingar bör därför vara väl medveten om hur trauman kan yttra sig. En del flyktingar med traumatiska upplevelser bakom sig kan delta i introduktion om de får särskilt stöd. Andra behöver särskilt stöd av specialister. Det är särskilt viktigt att tidigt uppmärksamma signalerna om behov av särskilt stöd och att analysera behovet.

De offentliga aktörernas genomförande och samverkan

med utgångspunkt i

- Händelser och planering under asyltiden
- Interaktion mellan de olika delarna i introduktionen.
- Samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen
- Samverkan inom kommunen
- Samverkan mellan kommuner

Det är värdefullt att ta tillvara och bygga vidare på de aktiviteter som förekommit eller planerats under asyltiden.

De olika momenten i introduktionen förmedlar början till en helhetsbild av Sverige och svenska förhållanden. Det är lättare att förstå denna helhetsbild ju mer samarbete och interaktion det finns mellan de olika introduktionsmomenten. Undervisningen i svenska kan inte bedrivas isolerat från övriga delar av introduktionen. De övriga momenten utgår

ifrån den enskildes behov av kunskap om svenska förhållanden relaterade till dennes kompetens och livssituation. Behovet av kunskaper i svenska språket är också naturligt relaterat till dessa andra moment. Undervisningen i svenska skall ju både förmedla kunskap om språkets allmänna uppbyggnad och såväl som den vokabulär som den enskilde behöver både allmänt och specifikt utifrån sin kompetens och livssituation. De olika momenten och vilka som medverkan måste tydligt framgå i flyktingens enskilda introduktionsplan.

Många aktörer kan vara inblandade inom och utanför kommunen för att genomföra introduktionen för nyanlända invandrare. Det viktigt att kommunen och Arbetsförmedlingen klargör hur samverkan skall ske, så att de inblandade parterna har realistiska förväntningar på varandra. Arbetsförmedlingen medverkan är nödvändig vid den övergripande planeringen av introduktionen, och för att ge den allmänna informationen om arbetsmarknaden och om sin service. Enligt lokala överenskommelser kan Arbetsförmedlingen också på annat sätt medverka i introduktionen. När den nyanlände har kunskaper om Sverige och svenska förhållanden relaterade till den egna kompetensen är Arbetsförmedlingens service, i form av platsförmedling och vägledning, realistisk. Det är viktigt att Arbetsförmedlingens service och planering är klar innan den nyanlände lämnar introduktionen. Det är enligt projektet värdefullt att Integrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen tillsammans klargör nödvändiga och andra lämpliga operativa samverkansformer.

Det är särskilt viktigt med ett ömsesidigt samarbete kring barns och ungdomars introduktion. Både föräldrarnas och barnens introduktion påverkas positivt om allas introduktion fungerar och eventuella signaler om problem tidigt uppmärksammas.

Med utgångspunkt i de nyanländas behov av introduktion och dess kvalité framgår det med all önskvärd tydlighet att det är nödvändigt att differentiera både undervisningen i svenska och de övriga introduktionsaktiviteterna. I många kommuner är elevunderlaget för introduktionen litet, vilket innebär att introduktionen riskerar bli alltför allmän. Om större vikt läggs vid att kvalitetssäkra introduktionen så måste kommuner samverka, vilket kan ske på många olika sätt.

Metodutveckling

Introduktion bedrivs i många kommuner varför värdet av erfarenhetsutbyte bör vara stora. Kommunernas behov av metodutveckling är sannolikt stort. Även om det är det indi-

viduella behovet som skall tillgodoses så kan verksamheten till viss grad systematiseras till gagn för resultatet. Signaler om behov av metodutveckling bör kommunerna och Integrationsverket få på olika sätt; i kontakter med kommuner och andra myndigheter. Den uppföljning och utvärdering som håller på att utvecklas inom Integrationsverket kommer att kunna bidra till kommunernas metodutveckling samtidigt som den kommer att ge signaler om behov av metodutveckling.

Uppföljning och utvärdering

Integrationsverket har ansvar för att följa upp och utvärdera resultatet av den introduktion som kommunerna bedriver. Det pågående nationella utvecklingsarbetet genomför Integrationsverket i samarbete med ett antal kommuner. Introduktion bedrivs i många kommuner varför värdet av erfarenhetsutbyte bör vara stora. kommuner.

Kommande behov av uppgifter och medverkan från kommunerna bedöms för närvarande omfatta bland annat

- I vilken grad individens mål och delmål nås
- I vilken grad målen för introduktionen nås
- Om effekter utanför målområdet uppnås, och i så fall vilka.

Återföring av resultatet av utvärderingen kan i framtiden ske både generellt övergripande och individuellt riktad mot en enskild kommun, vars former kan bestämmas i de gemensamma överenskommelserna.

Hur Integrationsverket skall ta del av en kommuns egen uppföljning och utvärdering kan också regleras i den gemensamma överenskommelsen.

Bilaga I

Svenska Kommunförbundets indelning av landets kommuner

Storstad:	kommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.
Förortskom.:	kommun med över 50 procent utpendling till arbete i någon annan kommun varav minst 25 procent till storstad.
Större stad:	kommun med 50 000–200 000 invånare samt med mindre än 40 procent sysselsatta i industri.
Medelstor stad:	kommun med tätortsgrad över 70 procent, med mellan 20 000 och 50 000 invånare samt med mindre än 40 procent sysselsatta i industri.
Industrikom.:	kommun med mer än 40 procent sysselsatta i industri och som ej är glesbygdskommun.
Landsbygdskom.:	kommun med tätortsgrad under 70 procent samt med mer än 6,4 procent sysselsatta inom jord- och skogsbruk och som ej är glesbygdskommun.
Glesbygdskom.:	kommun med mindre än 20 000 invånare och mindre än 5 invånare per km ² .
Övr. större kom.:	övriga kommuner med 15 000 till 50 000 invånare
Övr. mindre kom.:	övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare:

Befolkningen i Sverige 1998-12-31 fördelad efter kommungrupp

Storstad	1 463 018
Förort	1 295 218
Större stad	2 370 666
Medelstor stad	1 299 651
Industrikommun	761 155
Landsbygdskommun	377 325
Glesbygdskommun	221 467
Övr. större kommuner	646 356
Övr. mindre kommuner	426 855
Summa	8 861 711

Antal personer som inte fanns folkbokförda 1998-12-31 av ursprungligt antal folkbokförda respektive år

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ej folkbokförda 1998-12-31	3 538	2 422	3 224	3 742	1 356	672	360	0

Bilaga 2

Diagram 3. Antal invandrare fördelade efter kategori och första folkbokföring i Sverige

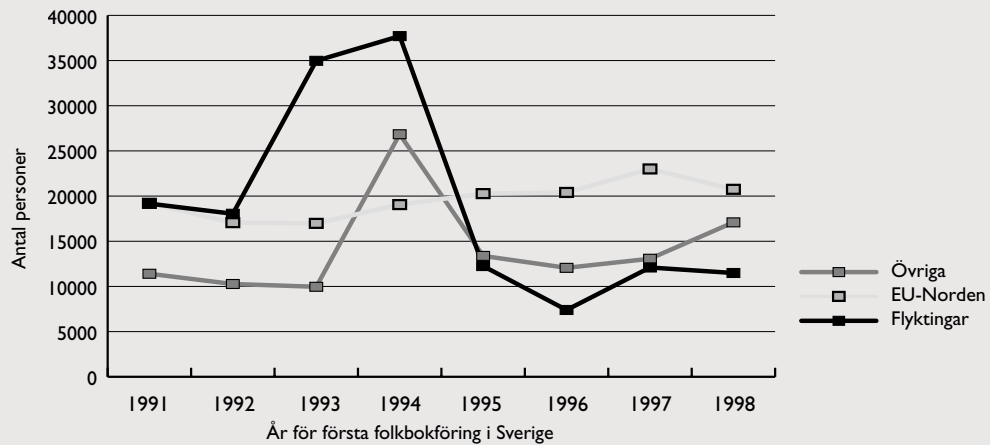


Diagram 4. Antal invandrare fbosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kategori och första folkbokföring i Sverige

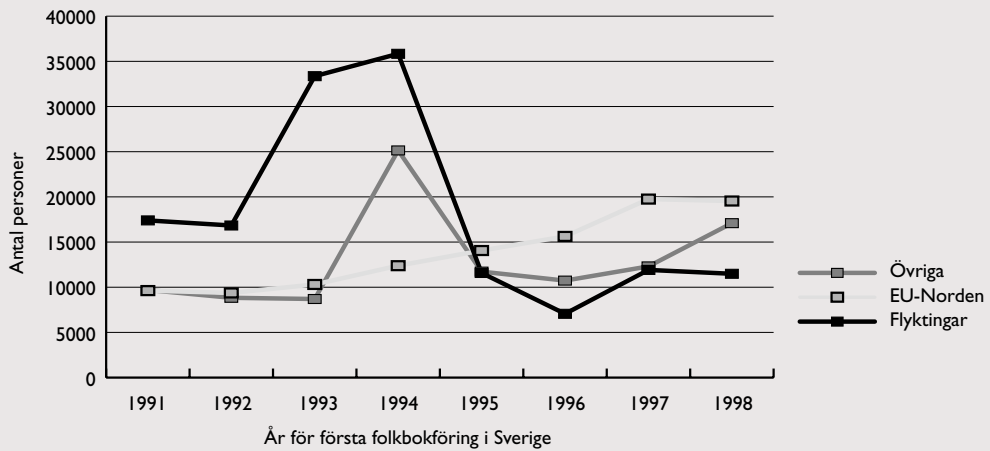


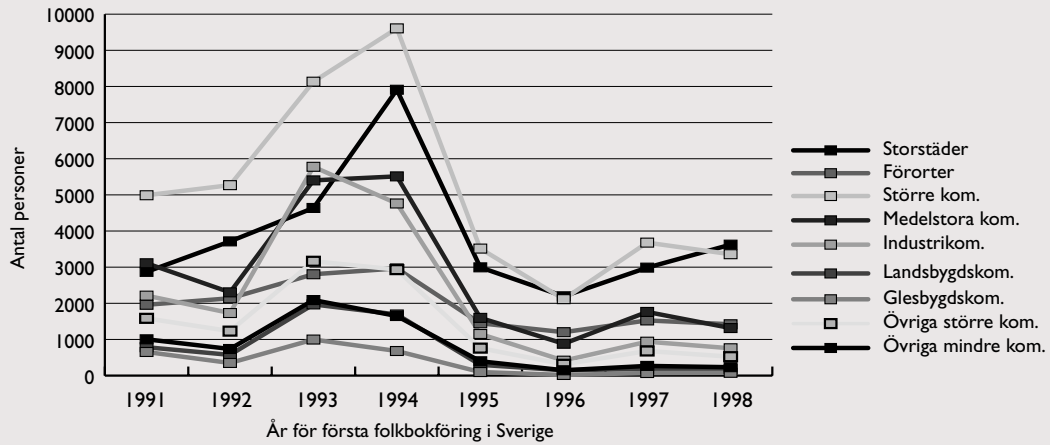
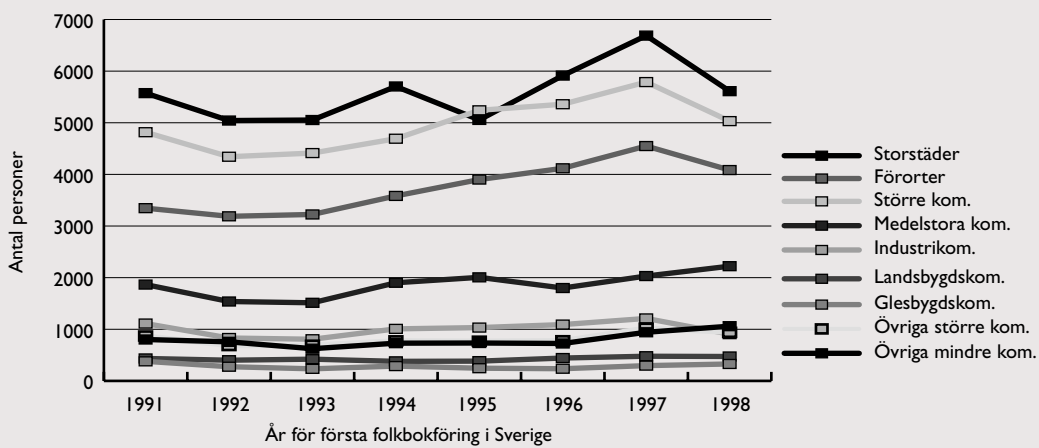
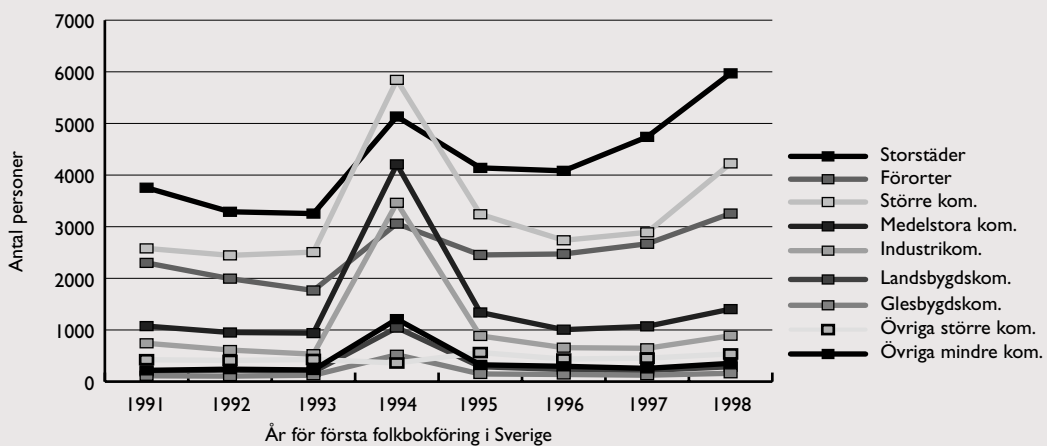
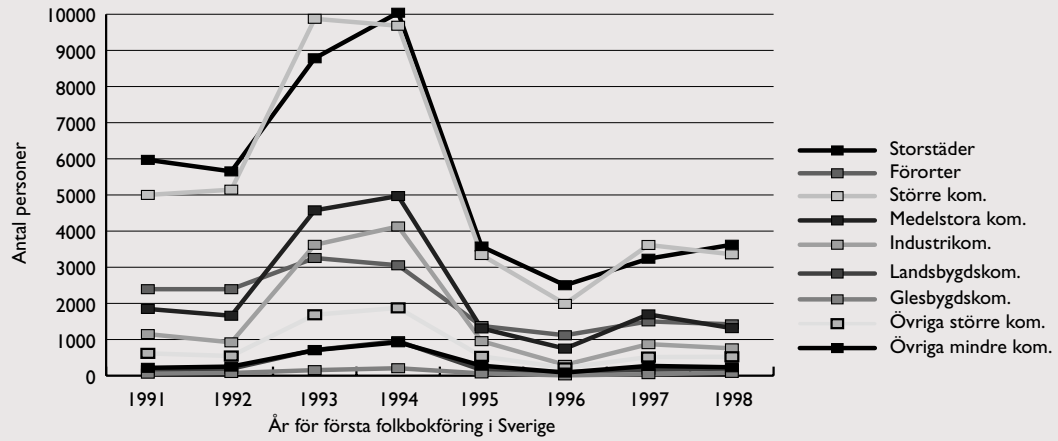
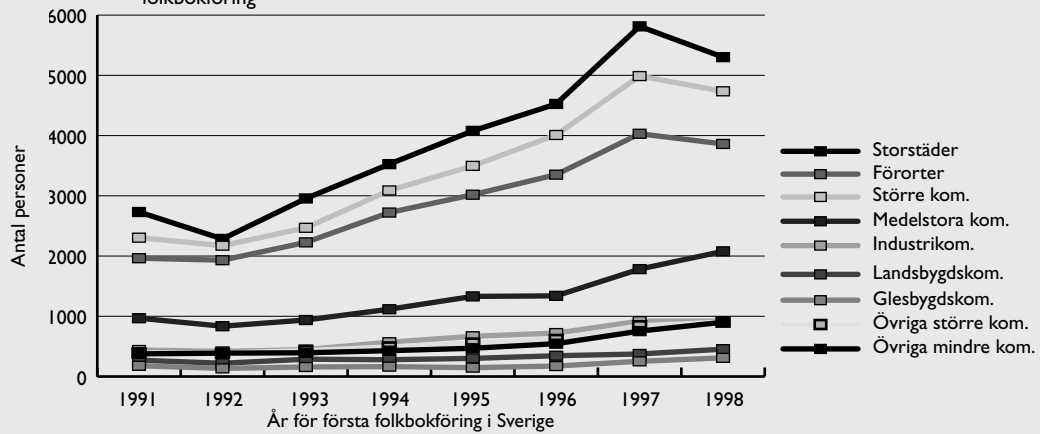
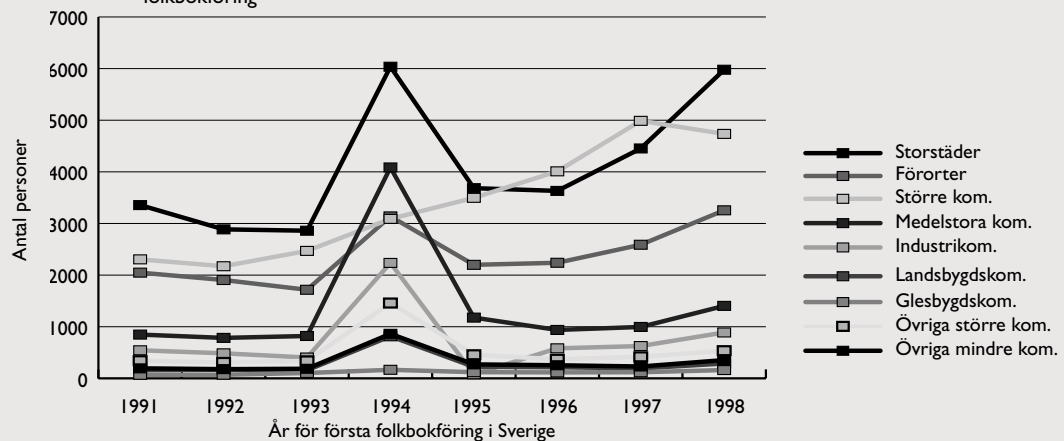
Diagram 5a. Antal flyktingar fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 5b.** Antal invandrare från EU+Norden fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 5c.** Antal övriga invandrare fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring

Diagram 6a. Antal flyktingar bosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 6b.** Antal invandrare från EU+Norden bosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring**Diagram 6c.** Antal övriga invandrare bosatta i Sverige 1998-12-31 fördelade efter kommungrupp och första folkbokföring

Bilaga 3

Lokala arbetsmarknadsregioner

NUTEKs förslag till ny indelning av lokala arbetsmarknadsregioner hämtat ur *Långt borta men nära - en introduktion till regionfrågan* utgiven av Svenska Kommunförbundet.

Region 1: Upplands Väsby Vallentuna Österåker Värmdö Järfälla Ekerö Huddinge Botkyrka Salem Haninge Tyresö Upplands Bro Täby Danderyd Sollentuna Stockholm Södertälje Nacka Sundbyberg Solna Lidingö Vaxholm Norrtälje Sigtuna Nynäshamn Håbo Gnesta Strängnäs Trosa	Region 4: Vingåker Flen Katrineholm	Region 11: Ydre Aneby Tranås	Region 20: Olofström Karlshamn	Höör Malmö Lund Eslöv Ystad Trelleborg
	Region 5: Eskilstuna	Region 12: Älmhult Osby	Region 21: Karlskrona Ronneby	
	Region 6: Ödeshög Kinda Boxholm Åtvidaberg Linköping Motala Vadstena Mjölby	Region 13: Markaryd Ljungby	Region 22: Tomelilla Simrishamn	Region 26: Hylte Halmstad Laholm
	Region 7: Finspång Valdemarsvik Norrköping Söderköping	Region 14: Uppvidinge Lessebo Tingsryd Alvesta Växjö	Region 23: Svalöv Örkelljunga Bjuv Perstorp Klippan Åstorp Båstad Landskrona Helsingborg Höganäs Ängelholm	Region 27: Falkenberg Varberg
	Region 8: Gnosjö Gislaved Värnamo	Region 15: Hultsfred Vimmerby	Region 24: Sölvesborg Östra Göinge Bromölla Kristianstad Hässleholm	Region 28: Kungsbacka Härryda Partille Öckerö Stenungsund Tjörn Orust Ale Lerum Vårgårda Lilla Edet Mark Göteborg Mölndal Kungälv Alingsås
Region 2: Tierp Uppsala Enköping Östhammar Heby	Region 9: Mullsjö Habo Vaggeryd Jönköping	Region 16: Torsås Mörbylånga Emmaboda Kalmar Nybro Borgholm	Region 25: Staffanstorps Burlöv Vellinge Kävlinge Lomma Svedala Skurup Sjöbo Hörby	Region 29: Sotenäs Munkedal Färgelanda Grästorps Essunga Mellerud Lysekil
Region 3: Nyköping Oxelösund	Region 10: Nässjö Sävsjö Vetlanda Eksjö	Region 17: Högsby Mönsterås Oskarshamn		
		Region 18: Västervik		
		Region 19: Gotland		

Uddevalla
Vänersborg
Trollhättan

Region 30:
Tanum
Strömstad

Region 31:
Dals Ed
Bengtstors

Region 32:
Bollebygd
Tranemo
Svenljunga
Herrljunga
Borås
Ulricehamn

Region 33:
Vara
Götene
Lidköping

Region 34:
Karlsborg
Gullspång
Tibro
Töreboda
Mariestad
Skara
Skövde
Hjo
Tidaholm
Falköping

Region 35:
Torsby
Sunne

Region 36:
Kil
Hammarö
Munkfors
Forshaga
Grums
Karlstad
Kristinehamn

Region 37:
Årjäng

Region 38:
Filipstad
Hällefors

Region 39:
Hagfors

Region 40:
Eda
Arvika

Region 41:
Åmål
Säffle

Region 42:
Lekeberg
Laxå
Hallsberg
Örebro
Kumla
Askersund
Nora
Lindesberg

Region 43:
Storfors
Degerfors
Karlskoga

Region 44:
Surahammar
Hallstahammar
Västerås
Sala

Region 45:
Skinnskatteberg
Norberg
Fagersta

Region 46:
Kungsör
Köping
Arboga

Region 47:
Vansbro

Region 48:
Malung

Region 49:
Orsa
Älvdalen
Mora

Region 50:
Gagnef
Leksand
Rättvik
Falun
Borlänge
Säter

Region 51:
Hedemora
Avesta

Region 52:
Ljusnarsberg
Smedjebacken
Ludvika

Region 53:
Älvkarleby
Ockelbo
Hofors
Gävle
Sandviken

Region 54:
Ljusdal

Region 55:
Söderhamn

Region 56:
Ovanåker
Bollnäs

Region 57:
Nordanstig
Hudiksvall

Region 58:
Ånge
Timrå
Härnösand
Sundsvall

Region 59:
Kramfors
Sollefteå

Region 60:
Örnsköldsvik

Region 61:
Strömsund

Region 62:
Åre

Region 63:
Härjedalen

Region 64:
Ragunda
Bräcke
Krokom
Berg
Östersund

Region 65:
Storuman

Region 66:
Sorsele

Region 67:
Dorotea
Vilhelmina
Åsele

Region 68:
Nordmaling
Bjurholm
Vindeln
Robertsfors
Vännäs
Umeå

Region 69:
Malå
Lycksele

Region 70:
Norsjö
Skellefteå

Region 71:
Arvidsjaur

Region 72:
Arjeplog

Region 73:
Jokkmokk

Region 74:
Överkalix

Region 75:
Kalix

Region 76:
Övertorneå

Region 77:
Pajala

Region 78:
Gällivare

Region 79:
Älvsbyn
Luleå
Piteå
Boden

Region 80:
Haparanda

Region 81:
Kiruna