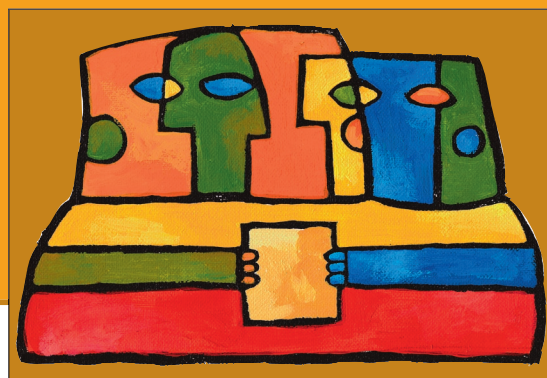


Att flytta eller inte flytta?

Utvärderingsrapport om Projekt Stockholm



Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | 3 |
| 1. Utvärderingens ramar | 5 |
| Bakgrund | 5 |
| Utgångspunkter och huvudsyfte | 5 |
| Underlag och avgränsning | 8 |
| Disposition | 12 |
| 2. Huvuddragen i projektet | 13 |
| Ett informativt styrmedel | 13 |
| Ett samverkansprojekt med olika villkor | 13 |
| Projektets organisatoriska struktur och arbetsordning | 15 |
| 3. Projektets kvantitativa utfall | 17 |
| Alla har inte varit registrerade som »EBO« i Stockholm | 17 |
| Alla hamnade inte i de tillänkta kommunerna | 18 |
| 4. Information och erbjudande av olika bösättningsorter | 20 |
| Samordning och erbjudande av information och annat stöd av Migrationsverket | 21 |
| Samordning och erbjudande av information och annat stöd av Stockholms stad | 26 |
| Avslutande kommentarer | 29 |
| 5. Projektets kvalitativa utfall | 30 |
| Boende och introduktion i Stockholm | 30 |
| En besvärlig bostadssituation | 30 |
| En bristfällig introduktion | 31 |
| Olika förklaringar till ett lågt engagemang i introduktionen | 32 |
| Hur har det gått för de kvarboende hushållen? | 33 |
| Boende och introduktion i mottagarkommunerna | 36 |
| Nya förutsättningar tack vare egen bostad | 37 |
| Introduktionsprocessen i de nya kommunerna | 40 |
| Väntetid och deltagande i introduktionen | 40 |
| Utveckling av sfi i respektive kommun | 41 |
| Individens delaktighet i och karaktären av erbjudna insatser | 42 |
| Övriga aspekter i introduktionen | 45 |
| Mindre bra förutsättningar för integration än introduktion | 47 |
| Flytt rekommenderas av många som själva inte ville flytta | 48 |

| | |
|--|----|
| 6. Praktiska erfarenheter av projektets genomförande | 52 |
| Bristande intresse för att flytta från Stockholm | 52 |
| Begränsningar i närhetsprincipen | 54 |
| Problem i samverkan mellan projektets huvudaktörer | 56 |
| Projektets ekonomiska villkor och konsekvenser | 59 |
| Problem i samverkan med projektets samarbetskommuner | 61 |
| 7. Sammanfattning och slutsatser | 65 |
| Litteratur och källförteckning | 69 |
| Intervjuer | 70 |
| Bilaga 1 | 71 |

Förord

Integrationsverket har regeringens uppdrag att följa upp, utvärdera och analysera samhällsutvecklingen utifrån ett integrationspolitiskt perspektiv. Verket har under de senaste åren publicerat en rad olika utvärderingsrapporter om bl.a. introduktionsprocessen för nyanlända. Denna rapport är en utvärdering av ett samverkansprojekt, »Projekt Stockholm«, mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad. Projekt Stockholm pågick under budgetåren 2001/2002. Projektet startades för att man ansåg att den besvärliga bostadssituationen i Stockholm ha försvårat förutsättningen för en god introduktion i Stockholm. Projektet syftade till att genom samarbete med ett antal mottagarkommuner erbjuda nyblivna flyktingar utan egen bostad i Stockholm information om förutsättningarna för boende och introduktion i Stockholm respektive alternativa kommuner. Om det fanns intresse syftade projektet vidare till att erbjuda minst en alternativ introduktionsplats med bättre förutsättning för boende och introduktion än i Stockholm.

Rapporten bygger i huvudsak på ett antal intervjuer. Sammanlagt intervjuades 70 personer av vilka 37 företräder 32 utflyttade hushåll, 16 företräder 9 kvarboende hushåll, 8 representerar projektets samarbetskommuner och 9 personer representerar projektets samverkanspartner, Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad. En rad olika utredningar, utvärderingar samt propositioner i kombination med statistiska data från Integrationsverkets, Migrationsverkets och Stockholms stads databaser utgör rapportens skriftliga underlag.

Grovt sett består utvärderingen av två delar. Den första delen är ägnad åt en granskning av projektets utfall i förhållande till dess uppsatta mål och intentioner. I den avslutande delen ligger dock tyngdpunkten på praktiska erfarenheter av projektets utveckling i egenskap av ett samverkansprojekt mellan de berörda aktörerna. Denna rapport syftar även till att vara ett underlag för diskussion om hur bosättning och introduktion kan förbättras. Vi önskar att de presenterade slutsatserna beaktas av den pågående utredningen av mottagande av och introduktion för nyanlända i Sverige.

Uppdraget för utvärderingen har gått till Integrationsverkets avdelning för Samhällsanalys där undertecknad projektledare har sin verksamhet. En referensgrupp bestående av Saleh Sallar (chef för verkets avdelning för Introduktion), Lena Schröder (f.d. chef för verkets avdelning för Samhällsanalys), Mats Hedlin (t.f. chef för Staben), Sven-Ove Johansson, Stig Kattilakoski, och Helena Svensson som är samordnare för ansvarsområden Bosättning, Utveckling respektive Ersättning vid Introduktionsavdelningen, har kontinuerligt informerats om samt fått lämna synpunkter på utvärderingsarbetets utveckling. Gisela Andersson och Elisabeth Bahngoura från Introduktionsavdelningen har medverkat i genomförandet av hushållsintervjuerna. Sofia Kloo från Södertörns högskola har inom

ramen för sin magister examen i kulturgeografi medverkat i arbetet i egenskap av praktikant. Hooshang Bazrafshan har varit analytiker samt författat rapporten.

Norrköping 27 mars

Saleh Sallar
Avdelningschef

Abullahi Aress
T.f. avdelningschef

Hooshang Bazrafshan
Projektledare

I. Utvärderingens ramar

Bakgrund

Invandringen till Sverige dominerades av arbetskraftsinvandring fram till slutet av 1970-talet. Därefter består invandringen i huvudsak av flyktingar och anhöriga. Denna övergång har inneburit stora organisatoriska förändringar vad beträffar mottagandet av och introduktionen för flyktingar och andra nyanlända.¹ De två största förändringarna skedde under mitten av 1980-talet och mitten av 1990-talet.

Fram till mitten av 1980-talet ansvarade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för mottagandet av flyktingar. Sedan 1950-talet ansvarade AMS för den organiserade överföringen av de flyktingar som årligen togs ut inom ramen för den s.k. flyktingkvoten till Sverige. De asylsökande som rest in i landet fick tillbringa sin väntetid i den kommun de vistades i. Under väntetiden ansvarade kommunen (mot statlig ersättning) för försörjning och annat bistånd. När permanent uppehållstillstånd beviljades övergick ansvaret till respektive länsarbetsnämnd i syfte att introducera flyktingarna i det svenska samhället.

I samband med invandringens ändrade karaktär föreslog Arbetsmarknadsstyrelsen i sin anslagsframställan för budgetåret 1981/82 att ansvaret för flyktingverksamheten skulle föras över till dåvarande Statens Invandrarverk (SIV, numera Migrationsverket). Så skedde också från och med 1985 efter riksdagens godkännande (Sfu 27 och rskr. 295) av regeringens proposition (Prop.1983/1984:124) som i sin tur byggde på den s.k. AGFA-utredningen (Arbetsgrupp för flyktingansvaret, Ds A 1981:11 samt Ds A 1983:10). Enligt förslaget skulle dock huvuddelen av det praktiska arbetet med mottagandet av asylsökande och flyktingar ske hos kommunerna.

Efter reformens genomförande 1985 tecknade SIV överenskommelser om flyktingmottagning med ett sextiotal kommuner i olika delar av landet. På så sätt strävade man efter en jämnare fördelning beträffande mottagandet mellan kommunerna, men i synnerhet ville man undvika en fortsatt *hög koncentration av asylsökande i storstäderna*. Åren efter 1985 var förknippade med en påtaglig ökning av antalet asylsökande i Sverige. I takt med denna utveckling utvidgade SIV sin förläggingsverksamhet till betydligt fler orter än tidigare samtidigt som man sökte sig till fler kommuner än de sextio som verket redan hade överenskommelser med. Genom detta vägval lanserades så småningom begreppet »Hela-Sverige-strategin« och därigenom markerade staten sin strävan efter att involvera samtliga landets kommuner i flyktingmottagandet. Det tog inte mer än fem

¹ För en kronologisk beskrivning och/eller konsekvensanalys av förändringar i flyktingmottagandet se f.d. Invandrarverkets utvärdering, Individuell mångfald (1997) samt Abdul M. Kadhims avhandling i sociologi, Svenskt kommunalt flyktingmottagande- politik och implementering (2000).

år innan SIV hade åstadkommit överenskommelser med nästan samtliga kommuner i Sverige.

Idén om »Hela-Sverige-strategin« övergavs i praktiken genom riksdagens godkännande av regeringens förslag (prop.1993/94: 94) till en ny lag i juli 1994. Enligt den nya lagen, *lagen om mottagande av asylsökande*, (LMA), 1994, hade asylsökande efter detta datum rätt till att ordna s.k. »eget boende« (ebo) hos släkt och vänner. Från detta datum beviljades asylsökande dessutom ett särskilt statligt bidrag för att kunna ordna eget boende.² Den utredning (SOU 1992:133) som föregick lagförslaget hade prognosticerat andelen asylsökande som skulle komma att välja eget boende till ca 10 procent. Två år senare hade nära 50 procent av de asylsökande valt denna form av boende, och hälften av dessa bodde i de redan invandrartäta storstadskommunerna. Utvecklingen under de senaste åren har i ännu större utsträckning inneburit en ökad koncentration av asylsökande i storstadskommunernas invandrartäta områden.

Under de senaste åren har den ökade bostadsbristen i storstadskommunerna, i kombination med det ökande antalet asylsökande i eget boende, lett till problem. I Stockholm har det bl.a. inneburit att många som skulle påbörja sin introduktion inte erhållit egen bostad, vilket anses kraftigt försvåra introduktionsprocessen. Mot denna bakgrund tog Stockholms stad initiativ till överläggningar med regeringen, Migrationsverket samt Integrationsverket i syfte att få en lösning på problemet. I centrum för dessa överläggningar låg Stockholms stads önskemål om att få möjlighet att erbjuda alternativa kommunplatser till nyblivna flyktingar i eget boende i staden. I organiserad form började dessa överläggningar efter att Integrationsförvaltningen vid Stockholms stad hade föreslagit Integrationsnämnden att besluta ge förvaltningen i uppdrag att utöka sina överläggningar med Integrationsverket samt Migrationsverket. (Se tjänsteutlåtande till Integrationsnämnden med DNR 99-610/891).

Dessa överläggningar resulterade i ett samverkansprojekt »Mälardalsprojektet« mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad. Projektet började i januari 2000 och avslutades i december samma år. Det övergripande syftet med projektet har varit att medverka till en ökad integration genom att erbjuda alternativa kommunplaceringar till dem som fått uppehållstillstånd men saknade egen bostad i Stockholm.³ Fyra Mälardalskommuner ansågs vara lämpliga mottagarkommuner. Dessa var Eskilstuna, Nyköping, Strängnäs och Västerås, med vilka Integrationsverket hade överenskommelser om flyktingmottagande.

Utifrån goda erfarenheter från Mälardalsprojektet startade Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad ett nytt samarbetsprojekt i januari 2001. Det nya projektet fick namnet Projekt Stockholm och är en utvidgning av Mälardalsprojektet genom att fler

2 Det statliga bidraget för boendekostnader har sedan 1994 varit 500 kr/månad för vuxna och 1 000 kr/månad för familjer. Eftersom en stor andel av tidigare invandrade bodde i storstädernas förorter så hamnade också en stor del av de som valde eget boende i dessa områden.

3 I princip har projektet varit avgränsat till flyktingar med familjer. Även flyktingar vars familjer befann sig utanför Sverige, men beräknades komma till Sverige inom kort omfattades av projektet.

kommuner än tidigare involverades i projektet. De nya kommunerna i projektet var Avesta, Fagersta, Lidingö och Sandviken. Projekt Stockholm avslutades juni 2002, efter en förlängning på sex månader.

Medan Projekt Stockholm pågick tillsatte regeringen en ny utredning med huvuduppdraget att göra en översyn av mottagandet av och introduktionen för nyanlända i Sverige (Dir. 2001:87). Utredningen ska efter förlängd utredningstid avlämna sin slutrapport till regeringen i september 2003.

Utgångspunkter och huvudsyfte

Denna rapport är en utvärdering av Projekt Stockholm. Inom ramen för sin medverkan i projektet har Integrationsverket åtagit sig ansvaret för att genomföra utvärderingen. Uppdraget har gått till verkets avdelning för samhällsanalys, där undertecknad projektledare har sin verksamhet. I huvudsak tar utvärderingen sin utgångspunkt i de huvudintentioner som Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad hade med projektet. I en gemensam utarbetad projektplan hävdade dessa aktörer att:

På grund av den allt mer besvärliga bostadssituationen i Stockholm har en grundläggande förutsättning för introduktionen försämrats. Vi vill därför pröva möjligheten att *ge flyktingen ett bra underlag för val av bosättningsort* samt till dem som är intresserade minst *ett konkret erbjudande* om introduktionsplats som inte är belägen i ett invandrartätt område. (Projektplan för Projekt Stockholm, daterad 2000-06-19)

I samma dokument fastslås vidare syftet med projektet:

- Att genom att erbjuda sk EBO i Stockholm alternativa kommunplaceringar medverka till bättre förutsättningar för en god integration för dessa [dvs. för de som bor i eget boende i Stockholm, vår anmärkning].
- Att i detta arbete utveckla formerna för samverkan mellan berörda parter inom projektet (Stockholm stad, Integrationsverket, Migrationsverket). (Ibid.)

Citatet visar att man kan klassificera Projekt Stockholm dels som ett informativt styrmedel dels som ett experiment i syfte att utveckla nya samverkansmetoder mellan berörda centrala, regionala och lokala aktörer i projektet. Kvantitativt sett hade projektet som målsättning att minst 250 personer skulle ha valt att flytta till en kommun utanför Stockholm under projekttiden.

Vår utvärdering syftar till att kartlägga samt analysera projektets kvantitativa respektive kvalitativa utfall. I kartläggningen av projektets kvalitativa utfall ingår att undersöka:

- Om flyktingar som har ingått i projektet fått tillräcklig information och annat stöd för att kunna göra ett eget val med avseende på bosättning och introduktion.
- Om flyktingar som har flyttat fått en bättre bostadssituation samt en bättre introduktion än vad de skulle ha fått i Stockholm.
- Hur flyktingarna som flyttat ser på sin framtid i den nya kommunen.
- Hur mottagande kommuner bedömer projektets utveckling och eventuella effekter för den egna kommunen.
- Hur Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad bedömer projektets utveckling och eventuella effekter för den egna organisationen.

- Om och i så fall hur projektet har påverkat samarbetet mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad.

På ett övergripande plan syftar vår utvärdering till att vara den tidigare nämnda utredningen om flyktingmottagandet och introduktionen för nyanlända till gagn.

Underlag och avgränsning

Denna rapport bygger till stor del på en rad intervjuer med ett urval av utflyttade och kvarboende hushåll, företrädare för mottagarkommunerna samt representanter för Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad. Hushållsintervjuerna syftar till att ge svar på de tre förstnämnda frågorna ovan medan intervjuerna med företrädare för projektets samarbetspartner hänger ihop med de tre sista frågorna.

Projekt Stockholm startades januari 2001 och avslutades juni 2002, efter en förlängning på sex månader. Tidsmässigt är utvärderingen avgränsad till projektets första år, dvs. 2001.⁴ Detta innebär att inga intervjuer genomförs med de hushåll som fått information och/eller flyttat från Stockholm under projektets förlängning. Både Migrationsverket och Stockholms stad har själva kontaktat andra kommuner än de åtta som ursprungligen och på initiativ av Integrationsverket ingått i projektet. De tillkomna kommunerna, som efter överenskommelse med Migrationsverket och Stockholms stad har tagit emot flyktingar från Stockholm, är Hallsberg, Hallstahammar, Härnösand, Gävle, Luleå, Markaryd, Motala, Nora, Nässjö, Sala, Sundsvall, Umeå, Växjö, Åmål samt Örebro. Vi har inte genomfört några intervjuer i dessa kommuner. Detta gäller såväl intervjuer med utflyttade hushåll som intervjuer med företrädare för mottagarkommunerna. Istället inkluderas samtliga hushåll som flyttade till projektets ursprungliga samarbetskommuner; Avesta, Eskilstuna, Fagersta, Lidingö, Nyköping, Sandviken, Strängnäs och Västerås under 2001. I dessa kommuner intervjuas också minst en företrädare för respektive kommun.

Att de tillkomna kommunerna har exkluderats beror i första hand på att de har kommit in i projektet successivt under 2001-2002. Dessutom saknade de en generell överenskommelse för att medverka i projektet. De ursprungliga kommunerna har däremot ingått i projektet från början och utifrån vissa ömsesidiga villkor som dessa kommit överens om med Integrationsverket. Dessa skillnader medför att de ursprungliga kommunerna bör ha längre och mer ingående erfarenheter av Projekt Stockholm än de tillkomna kommunernas.

Kommunerna har tagit emot olika antal hushåll. Detta gäller såväl de ursprungliga som de nya kommunerna. Exempelvis har tre av de åtta ursprungliga kommunerna enbart tagit emot ett hushåll vardera. Detta skulle kunna motivera en exkludering snarare än inkludering av dessa kommuner. Det är ändå av intresse för utvärderingen att få

4 Avgränsningen motiveras med att det saknas målsättning för Projektets aktiviteter under 2002. Hänsyn har också tagits, till det faktum att de som flyttade under 2002 hade en kortare vistelsetid i de nya kommunerna och därmed mindre erfarenheter av introduktionsinsatserna jämfört med de som flyttade under 2001.

veta varför dessa kommuner har haft en nästan obefintlig medverkan i projektet, trots visat intresse och överenskommelser om medverkan.

Målgruppen för projektet har varit avgränsad till samtliga flyktingar med familjer i eget boende i Stockholms stad som har varit folkbokförda i Stockholm högst ett år. Detta innebär att förutom de ca 800 hushållen som beviljades uppehållstillstånd under 2001 vände sig projektet även till en del personer som erhållit sitt uppehållstillstånd under år 2000. I vilken mån de senare nämnda omfattas av projektet beror på datum för uppehållstillstånd under 2000 samt om och i så fall när under 2001 dessa personer vände sig till projektet. Ju senare datum för beviljat uppehållstillstånd under 2000 desto större chans att omfattas av projektet.

I Stockholms stad bodde det ca 2 500 asylsökande under år 2001. Av dessa beviljades 880 personer uppehållstillstånd under samma år. Sammanlagt flyttade drygt 80 hushåll till olika kommuner genom projektet under 2001. Vi har också uppgifter om ca 40 hushåll som först visade intresse för att flytta, men som av olika anledningar senare avböjde de av Stockholms stad erbjudna mottagarkommunerna. Antal avbrutna ärenden hos Migrationsverket uppgår till fem stycken.

För en heltäckande analys av hur introduktionsprocessen utvecklades för de kvarboende hushållen behövde vi statistiska data från Stockholms stad. Heltäckande uppgifter om de kvarboendes introduktion och/eller levnadsförhållanden saknades dock hos Integrationsförvaltningen i Stockholms stad. Med avseende på gruppens storlek samt dess heterogenitet ur en rad olika perspektiv, kräver ett representativt urval av de kvarboende hushållen en större arbetsinsats än vad som kan falla inom ramen för vår utvärdering. För att få en, om än begränsad, uppfattning om levnadsförhållandena för de kvarboende hushållen samt gruppens synpunkter på projektet valde vi i stället att intervjua 16 av de 40 avbrutna fallen som finns registrerade hos Stockholms stad.⁵ Urvalet har gjorts utifrån födelseland, ålder, familjestruktur, utbildning samt med ledning av uppgifter om individernas vistelsetid i Sverige/Stockholm. En poäng med att avgränsa urvalet till enbart de avbrutna fallen är att de som först visade intresse men senare avböjde bör ha mer att säga om projektet än de hushåll som överhuvudtaget inte varit intresserade av att flytta.

Antal genomförda intervjuer

Av de drygt 80 utflyttade hushållen flyttade 41 hushåll till projektets ursprungliga samarbetskommuner och resten till övriga kommuner. Totalt sett planerades 74 intervjuer. Av dessa stod företrädare för utflyttade hushåll till projektets ursprungliga samarbetskommuner för 41, företrädare för kvarboende hushåll för 16, företrädare för mottagarkommunerna för 8 (en vardera) och representanter för Migrationsverket, Integrationsverket och Stockholms stad för 9 intervjuer. Antalet genomförda intervjuer blev dock mindre än de planerade. Av olika anledningar kunde/ville åtta av de 41 utflyttade

⁵ En heltäckande statistik över avbrutna fall saknas i Stockholm. Helena Ung som ansvarade för kontakten mellan intresserade hushåll och mottagarkommunerna under 2001 i Stockholms stad har identifierat de aktuella 40 hushållen ur bokade tider med dem i sin almanacka.

hushållen inte medverka i våra intervjuer.⁶ Bortfallet bland de kvarboende hushållen är ännu större. Trots olika åtgärder kunde bara nio av de 16 planerade intervjuerna genomföras.⁷ Utryckt i andel består bortfallen av 20 respektive 37 procent. Räknat i antal personer som medverkade i hushållsintervjuerna genomfördes dock 37 intervjuer med företrädare för de utflyttade hushållen och 16 med företrädare för de kvarboende hushållen. Detta beror på att i fem fall bland den förstnämnda-, och i sju fall bland den senare nämnda hushållskategorien medverkade två företrädare för respektive hushåll. I huvudsak sammanfaller företrädare för hushållet med den partner som har varit asylsökande, dvs. inte den partner som kommit i efterhand.

Sammantaget intervjuades 70 personer av vilka 37 företräder 32 utflyttade hushåll, 16 företräder 9 kvarboende hushåll, 8 representerar projektets samarbetskommuner och ytterligare 9 personer representerar projektets samarbetsparter, Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad.

Utöver dessa intervjuer bygger utvärderingen på en del statliga utredningar, propositioner, riksdagsbeslut samt framtagen statistik från Migrationsverkets och Integrationsverkets databaser.

Karaktären av genomförda intervjuer

För planering samt genomförande av intervjuerna ansvarade medarbetare på Integrationsverket.⁸ De berörda mottagarkommunerna samt Stockholms kommun har bistått utvärderingen genom att boka tid, plats samt tolk för intervjuer med företrädare för respektive hushållskategori, utflyttade respektive kvarboende. I princip bokades tolk för en timme, men vid behov har intervjutiden förlängts till en och en halv timme. I syfte att minska risken för bortfall har vi varit mycket flexibla beträffande hushållens önskemål om plats samt tid för intervjuerna. Några av intervjuerna genomfördes hemma hos familjerna medan majoriteten ägde rum i lokaler för sfi-undervisning eller i kommunernas mottagningsenheter.

Hushållsintervjuerna bygger på ett frågeformulär för respektive hushållskategori, utflyttade och kvarboende. Frågeguiden för intervjuer med de utflyttade hushållen dominerades av flera frågor under följande huvudteman;

- *Boendeform och introduktion i Stockholm.*

6 En person hade redan flyttat tillbaka till Stockholm.

7 I syfte att förebygga bortfall i hushållsintervjuerna hade vi bett kommunerna att boka intervjutider samt intervjulokaler efter hushållens önskemål och möjligheter. Dessutom informerades hushållen om möjligheten att ha tolk, vara anonyma samt få en trisslott som tack för medverkan. För att minska bortfallet i intervjuer med kvarboende hushåll ombokade Stockholm (integrationsförvaltningen) samtliga bortfallna fall en gång till utan resultat.

8 Förutom undertecknad projektledare samt två medarbetare från introduktionsavdelningen har Sofia Kloo som praktikant inom ramen för sin magisterexamen i kulturgeografi vid Södertörns högskola medverkat i genomförda intervjuer. Undertecknad projektledare har också avrapporterat arbetets utveckling till en referensgrupp som bildades för utvärderingen. Referensgruppen representerades av chefen för Staben, avdelningen för Introduktion, avdelningen för Samhällsanalys samt tre samordnare för olika ansvarsområden vid Introduktionsavdelningen.

- *Synpunkter på projektets erbjudande om information samt alternativa kommunplatser.*
- *Boendeform och introduktion i de nya kommunerna.*
- *Synpunkter på framtida möjligheter beträffande arbete/utbildning i de nya kommunerna jämfört med i Stockholm.*
- *Föräldrarnas bedömning av flyttens konsekvenser för barnens utveckling.*

Samma frågeställningar ingick också i intervjuer med de kvarboende hushållen med undantag för frågor som rörde levnadssituationen i de nya kommunerna jämfört med i Stockholm. I intervjuer med de kvarboende ligger i stället fokus på utvecklingen för dessa hushåll avseenden boende, introduktion samt arbete efter projekt-tiden.

Samtliga intervjuer med de utflyttade hushållen avslutades med frågan om hur man bedömer flyttens konsekvenser för sig själv och sin familj utifrån ett helhetsperspektiv. En annan avslutande fråga är om man utifrån egna erfarenheter vill rekommendera eller avråda andra flyktingar i eget boende att flytta från Stockholm. Som bakgrund till vår analys av intervjuerna har vi också gjort en kartläggning av de intervjuades ålder, utbildning, arbetslivserfarenheter, familjestruktur, ankomst till Sverige, datum för uppehållstillstånd samt datum för flytt från Stockholm.

Intervjuerna med de kvarboende hushållen kan enbart vara representativa för de nio familjerna som medverkade i våra intervjuer. Detta urval hade, som redan nämnts, tagits fram utifrån representativitet för de ca 40 avbrutna fallen. Denna grupp och därmed även urvalet bestod till hälften av familjer med barn och till hälften av ogifta personer. Bortfallet på 37 procent består i stor utsträckning av den senare nämnda gruppen. Etniskt sett representerades urvalet av fyra olika bakgrund av vilka två fallit bort.

Bortfallet i intervjuer med de utflyttade hushållen är däremot mindre viktigt för våra allmänna slutsatser. Sammantaget representerar dessa hushåll fem olika etniska ursprung. Irakiska medborgare står dock för 85 procent av populationen. De åtta hushåll (20 procent av underlaget) som fallit bort har också irakiskt ursprung. Detta innebär att samtliga etniska bakgrunder är representerade i intervjuerna. Inte heller med avseende på variabler som ålder/kön/utbildning skiljer sig bortfallet nämnvärt från genomsnittet för alla utflyttade hushåll i vår utvärdering.

Kommunernas flyktingmottagning organiseras vanligtvis av en s.k. mottagningsenhet. För intervjuer med företrädare för projektets samarbetskommuner har vi valt att intervjua samordnare/chefen för flyktingmottagningen i respektive kommun. Dessa personer besitter inte bara erfarenheter av samarbetet inom projektet utan har också huvudansvaret för introduktionen av mottagna flyktingar.

På Integrationsverket intervjuades tre bosättningshandläggare som ansvarar för kommunplacering av flyktingar i projektets samarbetskommuner.⁹ Från Stockholms stad medverkade två personer i våra intervjuer. Den ena innehar en särskilt tillsatt tjänst för samordning av projektet och den andra har varit projektledare för Projekt Stockholm i sin helhet. Från Migrationsverket intervjuades

⁹ Från början ansvarade en tjänsteman på Integrationsverket för samordning och samarbetet inom projektet, men han gick bort under våren 2002.

fyra personer. Tre av dessa ansvarade för samordning av projektet på Migrationsverket under olika delar av projektåret. Den fjärde har varit chef för mottagningsenheten i Solna samt initiativtagare till Migrationsverkets medverkan i projektet.

Intervjuer med företrädare för samarbetskommunerna och intervjuer med representanter för Integrationsverket, Migrationsverket samt Stockholms stad genomfördes efter hushållsintervjuerna. Detta för att få en förklaring till hushållens framförda synpunkter på projektets genomförande. En annan utgångspunkt för intervjuer med projektets olika samarbetspartner har varit skillnader i kommunernas mottagning av antal flyktingar från Stockholm. Vilka faktorer har varit avgörande för hur många respektive mottagarkommun tagit emot är en huvudfråga som ställs till företrädare för kommunerna samt Integrationsverket och Migrationsverket. I övrigt har dessa intervjuer dominerats av frågor kring projektets utveckling i egenskap av ett samverkansprojekt samt dess effekter för respektive organisation. Dessutom har samtliga personer tillfrågats om hur de anser att mottagandet av flyktingar bör organiseras i framtiden.

Disposition

Följande kapitel ägnas åt en kort beskrivning av huvuddragen i Projekt Stockholm. I kapitel tre beskrivs samt granskas projektets kvantitativa utfall i förhållande till dess målsättning. I kapitel fyra analyseras projektets erbjudande av information och övrigt stöd som underlag för målgruppens val av bosättningsort. I kapitel fem utvärderas projektets kvalitativa utfall. I vilken mån de berörda flyktingarna har fått bättre förutsättningar med avseende på boende, introduktion och integration i den nya kommunen än i Stockholm är tre huvudfrågor som står i centrum för utvärderingen. I kapitel sex analyseras några större praktiska erfarenheter av projektets utveckling i egenskap av ett samverkansprojekt mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad å ena sidan samt mellan dessa aktörer och projektets samarbetskommuner å andra sidan. I kapitel sju avslutas utvärderingen med en kort sammanfattning och några slutsatser.

2. Huvuddragen i projektet

Generellt sett har statsmakten tre typer av styrmedel till sitt förfogande för att påverka ett visst beteende eller utfall i olika sammanhang. Dessa består av administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel. De två förstnämnda är till karaktären mer auktoritativa eller bindande för målgruppen än de informativa styrmedlen.

Ett informativt styrmedel

Projekt Stockholm är i huvudsak ett informativt styrmedel. Information och valmöjlighet är två nyckelord i projektet. »Att ge flyktingen ett bra underlag för val av bosättningsort« kan betraktas både som ett syfte och en strategi för projektet. På lång sikt strävade projektet efter en *god integration* för de flyktinghushåll som berördes av projektet. Detta anses i projektplanen åstadkommas via en *bra introduktion* för flyktingen. Förutsättningarna för en bra introduktion i Stockholm har försämrats »på grund av den allt mer besvärliga bostadssituationen i Stockholm«, menade projektets huvudaktörer i sin projektplan. Därför ville man genom information om förutsättningarna för bosättning och introduktion i Stockholm och i alternativa kommuner, samt genom att erbjuda en introduktionsplats i någon av de senare kommunerna *motivera* flyktingar i eget boende¹⁰ att *välja* en annan bosättningsort än Stockholm. Ansvaret för att, efter erhållen information, välja att stanna kvar eller flytta från Stockholm är alltså flyktingens eget och inte de i projektet medverkande myndigheternas. Inte heller för mottagarkommunerna har samarbetet varit bindande i den mening att de *måste* ta emot ett visst antal flyktingar från Stockholm under projekttiden.

Ett samverkansprojekt med olika villkor

Ett nära samarbete mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad å ena sidan och mellan dessa aktörer och ett antal mottagarkommuner å andra sidan har varit en grundläggande förutsättning för att kunna starta projektet. Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, m.fl. (LMA) ska Migrationsverket skriva ut asylsökande i eget boende högst en månad efter att vederbörande beviljats uppehållstillstånd. Därefter är den aktuella kommunen ansvarig för flyktingens uppehälle och introduktion som finansieras av statlig schablonersättning. Ersättningen betalas ut av Integrationsverket under två år. Kommunerna erhåller 20 procent

¹⁰ Som tidigare har nämnts är »eget boende« inte ett vanligt ordinärt eget boende. Det förekommer ofta trångboddhet, relationsproblem och omflyttningar, eftersom den asylsökande i praktiken bor hos sina släktingar/vänner/bekanta som ofta själva är nyanlända. Detta återkommer vi till i kapitel fem.

av ersättningen vid första utbetalningstillfället medan resterande 80 procent utbetalas vid åtta tillfällen, 10 procent var tredje månad. Detta innebär att Stockholm redan hade erhållit delar av den statliga ersättningen för de hushåll som flyttade ut via Stockholms stads medverkan i projektet.

För att få i gång Projekt Stockholm krävdes överenskommelser mellan projektets aktörer i frågan om hur samarbetskommunerna bör ersättas ekonomiskt. Under 2001 fick Integrationsverket efter förfrågan till regeringen möjlighet att kompensera kommuner som i organiserade former tog emot flyktingar från storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (se budgetproposition 2000/2001: 1, sid. 21). För att öka samarbetskommunernas motivation att delta i Projekt Stockholm har Integrationsverket och Stockholms stad kommit överens om att kompensera dessa kommuner så att de får lika stor schablonersättning som om de hade varit första mottagarkommun. Överenskommelsen innebär högre introduktionskostnader framför allt för staten. Den nya kommunen kompenseras av Stockholm med motsvarande 10 procent av schablonersättningen för den som flyttar efter fyra men inom 12 månader (från 2002 inom 18 månader). I övrigt kompenseras den nya kommunen av Integrationsverket för den del av ersättningen som gått till Stockholm. Detta innebär att den ekonomiska compensationen för staten blir högre ju längre tid flyktingen bodde i Stockholm innan han/hon tagits emot av en annan kommun.

Mottagarkommunernas närhet till Stockholm anses i projektplanen som viktig för att öka flyktingens motivation att flytta från Stockholm. Förutom bostad borde dessa kommuner också kunna erbjuda en bra introduktionsplats för att vara lämpliga som mottagarkommuner. Dessa kriterier i allmänhet och närheten till Stockholm i synnerhet begränsade antalet kommuner som på ett aktivt sätt skulle kunna delta i projektet. Samtliga åtta kommuner som ingått i projektet hade redan överenskommelser med Integrationsverket att årligen ta emot ett visst antal flyktingar. De har medverkat i projektet med villkoret att sammanlagt inte ta emot fler flyktingar per år än vad de har kommit överens om med Integrationsverket. Detta innebär att för varje mottagen flykting från Stockholm går en annan flykting som exempelvis finns i Migrationsverkets flyktingförläggningar miste om en plats i projektets samarbetskommuner.

Ett tredje villkor handlar om avgränsning av projektets målgrupp. Efter önskemål från Stockholms stad avgränsades målgruppen till enbart flyktingar med eget boende i Stockholms stad. Denna målgrupp avgränsades vidare till att gälla *familjer* som inte hade bott längre än ett år i Stockholm räknat från mottagningsdatumet.¹¹ Detta innebär att asylsökande med samma egenskaper, behov och intresse exkluderades ur projektet om man exempelvis bodde i Botkyrka eller Södertälje. Förutom dessa kommuner finns det flera kommuner i Stockholmsregionen som bedöms ha befunnit sig i samma situation som Stockholms stad, dvs. de har bostadsbrist i

¹¹ Mottagningsdatumet i Stockholm sammanfaller i regel med Migrationsverkets utskrivning av flyktingen vilken ska ske en månad efter beviljat uppehållstillstånd. Villkoret för vistelse i Stockholm gällde därmed i princip 13 månader, räknat från datum för beviljat uppehållstillstånd.

kombination med många nyanlända som bor hos sina anhöriga/vänner/bekanta. Verksamhetens avgränsning till *en* kommun kan dock motiveras utifrån projektets karaktär, dvs. ett försök att utveckla arbetsmetoder vilket kan komma till nytta även för andra kommuner. Det är också viktigt att nämna att från januari 2002 utvidgades möjligheten till ekonomisk kompensation för flyttning inom 18 månader och det gällde även för storstadskommunerna Botkyrka, Burlöv, Haninge, Huddinge, Lund, Södertälje och Upplands-Väsby. Den ekonomiska kompensationen gav således dessa kommuner möjlighet att i likhet med Stockholm erbjuda kommun- och introduktionsplats i andra kommuner än enbart de som ingick i Projekt Stockholm. En förutsättning har hela tiden varit att storstadskommunen skriver en överenskommelse med mottagande kommun för varje enskild person/familj som ska flytta. Möjligheten till ekonomisk kompensation utvidgades efterhand till att gälla även för år 2003.

Projektets organisatoriska struktur och arbetsordning

För det operativa arbetet med att ge information och övriga stöd till projektets målgrupp har inga särskilda medel funnits anslagna. Varje deltagande part förväntades avsätta nödvändiga resurser inom ramen för sin ordinarie verksamhet. För ledning av projektet bildades en styrgrupp bestående av en representant från respektive samverkanspartner, Integrationsverket, Migrationsverket respektive Stockholms stad. Med uppgiften att utveckla konkreta samarbetsformer och tillämpa dessa i projektarbete bildades också en projektgrupp. Varje samverkanspart hade två representanter i projektgruppen. Christina Koistinen från Stockholms invandarmottagning har varit projektledare.

Som tidigare har nämnts ansvarade Integrationsverket för att träffa överenskommelser med projektets samarbetskommuner, lämna ekonomisk kompensation till dessa kommuner samt genomföra en utvärdering av projektet i sin helhet. I övrigt begränsades verkets roll i projektet till att ta fram relevant information om samarbetskommunerna samt samordna insamling av sådan information som handläggare från Migrationsverket och Stockholms stad skulle få via kommunbesök.

Migrationsverket och Stockholms stad ansvarade för det praktiska arbetet, dvs. information till flyktingar om bostadsbristen i Stockholm och förutsättningar för bosättning och introduktion i andra alternativa kommuner. Handläggare på Migrationsverket skulle informera flyktingar som fått uppehållstillstånd om dessa förutsättningar under det s.k. »PUT-samtalet« (informationssamtal som äger rum när permanent uppehållstillstånd har beviljats). Migrationsverket hade i praktiken en månad på sig att genomföra en bosättning. Verket ska högst en månad efter beviljat uppehållstillstånd skriva ut asylsökande i vistelsekommuner, enligt lagen om mottagande av asylsökande, m.fl. (LMA).

Samma information och erbjudande om alternativa kommunplaceringar skulle inom projektets ram handläggare från Stockholms

stad ge till flyktingar med uppehållstillstånd och boende i staden. Handläggare från Stockholms stad och Migrationsverket hade under projekttiden möjlighet att själva kontakta mottagarkommunerna och genomföra eventuella bosättningar utan att gå via Integrationsverket. Både Migrationsverket och Stockholms stad åtog sig, i sina bilagor till projektplanen för Projekt Stockholm, att finansiera flyttkostnaderna samt hjälpa till med CSN-lånet (avsett för att köpa möbler) om flyktingen bestämmer sig för att flytta från Stockholm. Dessutom föreslås i bilagorna till projektplanen att flyktingen bör få möjlighet att besöka den alternativa kommunen, innan han/hon bestämmer sig för att flytta eller stanna kvar. Detta med motiveringen att minska riskerna för flyttningar efter den nya kommunplaceringen.

3. Projektets kvantitativa utfall

Detta kapitel består av en granskning av projektets kvantitativa utfall i förhållande till projektmålet:

Med stöd av den information om villkoren för boende och andra förutsättningar för introduktionen har 250 *flyktingar valt* att bosätta sig i en kommun utanför Stockholm. (vår kursivering)

På ett övergripande plan kan projektets utfall betraktas som framgångsrikt. Sammanlagt har 86 hushåll bestående av 322 personer bosatts i en kommun utanför Stockholm via projektets försorg under 2001. Av dessa flyttade 24 hushåll eller 68 personer genom Migrationsverkets och resten, dvs. 62 hushåll eller 254 personer, via Stockholms stads medverkan i projektet.¹²

Bilden av projektets framgång varierar dock beroende på hur man tolkar diverse avgränsningar och villkor som finns i projektplanen. En närmare granskning av resultatet visar att långt ifrån alla har varit »flyktingar« och/eller »valt« att flytta vare sig från Stockholm eller till de kommuner som mottagit dem. Dessutom ingår i resultatet även de hushåll som flyttade till andra kommuner än de som ursprungligen ingått i projektet. Dessa aspekter analyseras närmare i nedanstående avsnitt.

Alla har inte varit registrerade som »EBO« i Stockholm

Projektets målgrupp avgränsas i projektplanen enligt följande:

Projektet riktar sig till personer som är och har varit asylsökande och registrerade av Migrationsverket som s.k. EBO i Stockholm. De ska vidare ha familj som har samma situation eller som kan bedömas komma efter till Sverige inom en nära framtid.

Dessa avgränsningar gör att projektets utfall består av 192 personer. Detta utgör knappt 60 procent av det totala utfallet och är betydligt färre än projektets mål på 250 personer. Hela 40 procent av projektets utfall, 130 personer, utgörs av s.k. väntade anknytningar. Det vill säga personer som beräknades komma till Sverige eftersom deras familjemedlemmar fått bifall på sin asylansökning av Migrationsverket. Med andra ord har dessa personer varken varit asylsökande eller boende i Stockholm. Däremot skulle de med stor sannolikhet bosätta sig i Stockholm om deras familjemedlemmar inte hade flyttat till en annan kommun via Projekt Stockholm.

¹² Enligt statistik från Stockholms stad och Migrationsverket.

Alla hamnade inte i de tilltänkta kommunerna

Integrationsverket ansvarar sedan 1998 för de nyanlända som erhåller introduktionsplats i en kommun. Därför åtog sig verket uppgiften att anordna överenskommelser med »lämpliga« kommuner som skulle ta emot flyktingar från Stockholm. Närheten till Stockholm betraktades som ett viktigt kriterium. Detta skulle enligt projektplanen öka flyktingarnas benägenhet och möjligheter att *välja* att flytta från Stockholm. Med rimligt avstånd till Stockholm skulle flyktingarna ha större möjligheter att jobba och/eller besöka sina släktingar i Stockholm, resonerade företrädare för Stockholms stad i en intervju med oss.

Inklusive antalet väntade anknytningar står projektets ursprungliga samarbetskommuner bara för 169 av 322 mottagna personer från Stockholm. Räknat i antal hushåll utgör det 42 av totalt 86 genomförda bosättningar. Av dessa flyttade 11 hushåll, 38 personer, via Migrationsverkets medverkan i projektet medan resten fått sin bosättning via Stockholms stad. Som framgår av tabell 3.1 står väntade anknytningar för en stor del av genomförda bosättningar i projektets ursprungliga samarbetskommuner. Om man räknar bort väntade anknytningar från resultatet *flyttade* enbart 98 personer från Stockholm till projektets ursprungliga samarbetskommuner under 2001. En fjärdedel (24 personer) av dessa flyttade via Migrationsverkets försorg och resterande andel/antal via Stockholms stads. Tabell 3.1 visar också stora skillnader i projektets utfall per mottagarkommun. Medan Avesta och Eskilstuna tillsammans med Västerås står för nästan 75 procent av alla mottagna personer har exempelvis Nyköping och Strängnäs tagit emot en respektive fyra personer.¹³

Tabell 3.1 Antal hushåll samt personer som flyttade till ursprungliga samarbetskommuner inom ramen för Projekt Stockholm under 2001

| Mottagarkommuner | Antal hushåll | Asylsökande i EBO i Stockholm | Väntade anknytningar | Totalt antal personer | Varav via: | |
|------------------|---------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------|------------------|
| | | | | | Stockholms stad | Migrationsverket |
| Avesta | 9 | 16 | 27 | 43 | 38 | 5 |
| Eskilstuna | 10 | 18 | 25 | 43 | 28 | 15 |
| Fagersta | 4 | 12 | 6 | 18 | 18 | 0 |
| Lidingö | 5 | 14 | 0 | 14 | 9 | 5 |
| Nyköping | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Sandviken | 1 | 1 | 6 | 7 | 7 | 0 |
| Strängnäs | 1 | 4 | 0 | 4 | 4 | 0 |
| Västerås | 11 | 32 | 7 | 39 | 26 | 13 |
| Total | 42* | 98 | 71 | 169 | 131 | 38 |

Källa: Stockholms stad och Migrationsverket.

* Ett av de 11 hushåll som flyttade till Västerås hade vid tidpunkten för vår utvärdering flyttat tillbaka till Stockholm, enligt uppgifter från Stockholms stad.

¹³ Se nästa kapitel för en närmare förklaring av varför Nyköping, Sandviken och Strängnäs kommun mottagit få personer inom ramen för projektet.

Både Migrationsverket och Stockholms stad har på egen hand kontaktat samt kommit överens om mottagande av flyktingar från Stockholm med 15 andra kommuner än de som ursprungligen ingått i projektet. De flesta av dessa kommuner ligger långt från Stockholm (se tabell 3.2). Dessa kommuner har tagit emot fler hushåll än projektets ursprungliga samarbetskommuner, 44 jämfört med 42 hushåll. Inklusivt väntade anknytningar hamnade nästan hälften av de utflyttade personerna i de 15 tillkomna kommunerna. Närmare bestämt har dessa kommuner mottagit 153 personer av totalt 322 som fått sin bostad i en kommun utanför Stockholm via projektet (se tabell 3.2). Värt att nämna är att bland de tillkomna kommunerna står Gävle för nästan hälften av mottagningen från Stockholm. Det förhållandevis korta avståndet till Gävle och kommunens samarbetsvilja med Stockholm kan vara en förklaring till varför så många bosatte sig där.

Tabell 3.2 Antal hushåll samt personer som flyttade till tillkomna samarbetskommuner inom ramen för Projekt Stockholm under 2001

| Mottagar-kommuner | Antal hushåll | Asylsökande i EBO i Stockholm | Väntade anknytningar | Totalt antal personer | Varav via: | |
|-------------------|---------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------|------------------|
| | | | | | Stockholms stad | Migrationsverket |
| Gävle | 15 | 38 | 26 | 64 | 60 | 4 |
| Hallsberg | 2 | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Hallstahammar | 5 | 5 | 13 | 18 | 6 | 12 |
| Härnösand | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Luleå | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Markaryd | 1 | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Motala | 2 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| Nora | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Nässjö | 2 | 10 | 0 | 10 | 10 | 0 |
| Sala | 1 | 6 | 2 | 8 | 8 | 0 |
| Sundsvall | 2 | 10 | 0 | 10 | 10 | 0 |
| Umeå | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| Växjö | 1 | 1 | 4 | 5 | 5 | 0 |
| Åmål | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Örebro | 5 | 5 | 14 | 19 | 17 | 2 |
| Total | 44* | 94 | 59 | 153 | 123 | 30 |

Källa: Stockholms stad och Migrationsverket.

* Tre hushåll, ett vardera från Gävle, Växjö och Örebro har, enligt Stockholms stad, flyttat tillbaka till Stockholm

4. Information och erbjudande av olika bosättningsorter

Valmöjligheten är ett återkommande tema i projektplanen för Projekt Stockholm. Betoningen på valmöjligheter beror delvis på negativa lärdomar av det styrande inslag som präglade flyktingmottagandet mellan 1985 och 1994. I linje med den s.k. »Hela-Sverige-strategin« hänvisades asylsökande och flyktingar under större delen av denna period till mindre kommuner i syfte att minska koncentrationen i de redan invandrartäta storstäderna. I praktiken utvecklades »Hela-Sverige-strategin« genom inrättandet av LMA, 1994.¹⁴ En stor sekundärflyttning till storstäderna hade då redan pågått en tid som en följd av flyktingarnas faktiska bosättningar.¹⁵ Projektmålets betoning att 250 flyktingar ska ha »valt« att flytta från Stockholm bör ses mot bakgrund av denna erfarenhet. Med ett »bra underlag för val av bosättningsort« syftar projektplanen till att ge flyktingen information om förutsättningar för bosättning och introduktion i Stockholm och i alternativa kommuner, samt minst ett konkret erbjudande om introduktionsplats till dem som är intresserade.

Om och i så fall i vilken mån de som valde att inte flytta från Stockholm fått ett bra underlag för sitt val har vi ingen kunskap om. Projektet vände sig till samtliga flyktingfamiljer i eget boende i Stockholms stad som tagits emot av Stockholm för högst ett år sedan.¹⁶ Enbart under 2001 beviljades ca 900 personer uppehållstillstånd. Minst lika många personer beviljades uppehållstillstånd under 2000. Dessa hushåll borde också omfattas av projektet med tanke på projektets start, januari 2001. En skillnad mellan beviljade uppehållstillstånd under 2000 och 2001 är att de förstnämnda inte varit målgrupp för Migrationsverkets medverkan i projektet. De har inte heller blivit kallade av Stockholms stad och erbjudits information och/eller alternativa kommunplatser. I vilken mån de har fått del av projektets tjänster beror på om de själva har vänt sig till projektet och i så fall hur länge efter de erhållit uppehållstillstånd, dvs. före eller efter 13 månader.

¹⁴ Som redan har nämnts ger LMA inte bara asylsökande rätten att fritt välja att bosätta sig i den kommun de vill utan underlättar en sådan prioritering genom att bevilja en särskild statlig ersättning för boendekostnaderna.

¹⁵ För en detaljerad statistisk analys av flyktingarnas faktiska bosättningsmönster, se Integrationsverkets rapport; Förslag till samlad strategi för framtida överenskommelser om bosättning och introduktion (2000).

¹⁶ Som redan har nämnts sammanfaller datum för folkbokföring i stor utsträckning med datum för Migrationsverkets utskrivning av flyktingen vilket i princip sker högst en månad efter beviljat uppehållstillstånd. Därmed kan man säga att målgruppen avgränsades till dem som fått sitt uppehållstillstånd för högst 13 månader sedan.

I förhållande till de som beviljades uppehållstillstånd under 2001 utgör de utflyttade hushållen knappt tio procent av målgruppen.

Utifrån våra intervjuer med företrädare för flyktingfamiljerna (inklusive de kvarboende) samt med representanter från Migrationsverket och Stockholms stad kan vi konstatera att alla har fått information om bostadsbristen i Stockholm och möjligheten att flytta till en annan kommun. Däremot är långt ifrån alla nöjda med den information som de har fått. Generellt sett har projektet riktat sig till de personer som har varit intresserade att flytta snarare än att skapa ett intresse för att flytta. Detta berodde i huvudsak på bristande kommunplatser men också i viss mån på organiseringen av verksamheten. Utifrån erfarenheterna av det tidigare samarbetsprojektet »Mälardalsprojektet« tillsatte både Migrationsverket och Stockholms stad en samordnare var, men dessa har arbetat efter olika förutsättningar och riktlinjer. Följande avsnitt visar en sammanfattning av våra intervjuer rörande information och annat stöd från Migrationsverket respektive Stockholms stad.

Samordning och erbjudande av information och annat stöd av Migrationsverket

På Migrationsverket ansvarade den tillsatta tjänstemannen för kontakter med Stockholms stad, Integrationsverket och projektets samarbetskommuner för att sedan informera Migrationsverkets personal om utvecklingen. Kommuner som för tillfället var tillgängliga för mottagande och extra information om projektets samarbetskommuner mejlades av samordnaren till drygt 25 socialhandläggare som arbetade på Migrationsverkets enheter i Skärholmen respektive Solna. Efter en omorganisering har verksamheten i Skärholmen slagits samman med den i Solna. Dessa handläggare skulle i sin tur informera flyktingen om bostadsbristen i Stockholm samt möjligheten att flytta till andra kommuner under det s.k. PUT-samtalet, samtal som äger rum i samband med beviljat permanent uppehållstillstånd. Handläggarna hade till uppgift att vid eventuella förfrågningar om kommunplatser skicka dessa inklusive bosättningsunderlaget till samordnaren. När en förfrågan inkommit har samordnaren direkt tagit kontakt med kommunen ifråga för att undersöka om de kan/vill ta emot den intresserade flyktingen.

Migrationsverket har noggranna instruktioner för vad ett PUT-samtal ska gå ut på. Mötet äger alltid rum med hjälp av tolk. Beroende på om det är en eller flera personer som kallats till möte bokas tolk för en respektive en och en halv timme per besök. Att lämna ut PUT-bevis, gå igenom beslutet, informera om LMA-tiden, folkbokföring i kommunen, generella rättigheter och skyldigheter i samband med beviljat uppehållstillstånd är exempel på information som ingår i rutinerna. I samband med verkets medverkan i projektet har också handläggarna fått uppgiften att informera om bostadsbristen i Stockholm samt om möjligheten att flytta till en annan kommun.

Som redan har nämnts uppger nästan samtliga intervjuade personer/familjer att de har informerats om bostadssituationen i Stockholm samt tillfrågats om eventuellt intresse för att flytta till en annan kommun. Däremot uppger enbart företrädare för var tredje

hushåll (inklusive de kvarboende) att de av Migrationsverket fått information och/eller erbjudande om alternativa kommuner att välja/flytta till. Sanningshalten i vad som sägs av den intervjuade kan vi naturligtvis inte fastställa. Däremot kan vi konstatera att några av de som uppger sig ha fått information om alternativa kommuner också flyttade via Migrationsverket. En granskning visar att samtliga dessa personer initialt varit intresserade att flytta från Stockholm. En tolkning av detta kan vara att information om alternativa platser i de flesta fall har kommit i fråga först efter att den berörde flyktingen själv visat intresse för att flytta. Så har det också varit åtminstone på vissa enheter och framför allt under senare delen av projekttiden, dvs. under 2002. På vår fråga om när PUT-samtalet äger rum samt hur det går till, svarar två företrädare för Migrationsverket som ersatte den ordinarie samordnaren från och med hösten 2001 följande:

Detta är beroende på vilken enhet man pratar om. Här på mottagningsenhet 1 tar det ca 10 dagar. I värsta fall kan det ta upp till 3 veckor. Under PUT-samtalet erbjuder alla handläggare möjligheter att flytta och visar flyktingen intresse för att flytta slussas den till någon av oss två för hjälp att ordna flytten. På vår enhet finns det alltså 2 bosättningshandläggare.

Det bör dock betonas att under 2001 var Migrationsverket i Stockholm uppdelade på två enheter, Skärholmen och Solna, och fram till september 2001 ansvarade en samordnare för förmedling av platserna mellan samtliga handläggare och kommunerna. En annan förklaring till varför relativt många hävdar att de inte fått information om alternativa erbjudanden kan vara att alla handläggare inte varit lika engagerade i projektet. Detta kan vara fallet med avseende på antalet handläggare, omorganisering av verksamheten samt avseende karaktären av verksamheten som projekt. Vid exempelvis en tjänstledighet kan en tillfällig ersättare missa vad som inte ingår i den ordinarie verksamheten. Att misstag kan ha begått ses av samordnaren vid Migrationsverket som möjligt, men hon vill ändå betona tidsfaktorn som ett större problem när det gäller att hinna med allt under PUT-samtalet. Hennes kommentar i frågan är:

... Vi diskuterade ofta hur vi skulle jobba som handläggare, men självklart finns det individuella skillnader. Säkert har det förekommit slarv och stress från oss. Jag kan också tänka mig att det kan vara så att det är lätt för flyktingarna att skylla på att de inte fått information om oss. Man måste dock komma ihåg att vi har en fruktansvärd tidspress på oss. En timme per besök med tolkning, hämtning och lämning av klienterna gör att mycket av tiden faller bort.

Förutom den knappa tiden under PUT-samtalet kan flyktingens bristande intresse för att flytta från Stockholm också haft betydelse för handläggarens prioritering att inte ta upp alternativa möjligheter till boende i Stockholm. I denna fråga tillägger den ordinarie samordnaren att:

Informationen som gått ut till oss handläggare var att gå ut med konkreta uppgifter på t. ex. kommuner som fanns att flytta till. Första prioritet var dock att motivera dem att flytta, många är dock helt ointresserade och då är det ingen mening att tala om andra kommuner...

Att många flyktingar inte alls varit mottagliga för information om flytt från Stockholm under PUT-samtalet bekräftas också tydligt av våra intervjuer. Av företrädare för de 32 utflyttade hushållen i vårt intervjuunderlag uppger enbart fem personer att de har varit inställda på att flytta från Stockholm. Av dessa flyttade tre familjer via Migrationsverket. Som redan har nämnts flyttade enbart 86 hushåll (se tabell 3.1 och 3.2) via projektet under 2001. En närmare analys av varför de flesta vill bo kvar i Stockholm återkommer vi till i utvärderingens avslutande kapitel. Här bör ändå nämnas att för många har beskedet om beviljat uppehållstillstånd inneburit en kombination av glädje och bekymmer. Glädje över att man har fått tillstånd till en permanent tillvaro i Sverige och bekymmer över väntade svårigheter att hjälpa sin familj ut från hemlandet till Sverige. Endast i fem fall av 32 kan vi konstatera ett gemensamt ankomstdatum för hela familjen. Intressant nog finns tre av dessa bland de få familjer som flyttade via Migrationsverkets medverkan i projektet. I övrigt handlar det antingen om ensamma kvinnor vilka inte kan tänka sig flytta till en annan kommun innan familjen har förenats eller ensamma män vilka har ett stort ansvar för att bistå sin familjs resa från exempelvis Irak. Detta har gjort att PUT-samtalet inte förefallit som rätt tillfälle att söka eller ta emot information om alternativa kommuner att flytta till.

Ett annat större tidsrelaterat problem för Migrationsverkets medverkan i projektet har varit begränsningen i tid för utskrivning i den s.k. LMA-tiden. Som redan har nämnts måste Migrationsverket enligt lagen senast en månad efter en asylsökande har beviljats uppehållstillstånd skriva ut vederbörande i den kommun där han/hon bott under väntetiden. I genomsnitt tar det ca två veckor innan personalen vid Migrationsverket hunnit boka tid, tolk, och kalla flyktingen till PUT-samtal. Detta innebär att man enbart har två veckor på sig att genomföra en bosättning, i fall någon visar intresse för att flytta från Stockholm. I princip har handläggare vid både Migrationsverket och Stockholms stad varit tvungna att vid varje tillfälle skicka en förfrågning till kommunen ifråga och i bästa fall räkna med att få ett positivt svar. I så fall behövde kommunen mer än två veckor på sig för att kunna förbereda mottagning av den berörda familjen. Denna tidsbegränsning i kombination med ovannämnda begränsningar i PUT-samtalet hämmade Migrationsverkets möjligheter att på aktivt sätt medverka i projektet. Som redovisades i kapitel tre lyckades Migrationsverket bara genomföra 26 bosättningar under 2001 och av dessa enbart 10 i projektets samarbetskommuner. Vi kan också konstatera att i de flesta av de senare nämnda fallen har verket brutit mot lagen för att kunna slutföra sina påbörjade bosättningsprocesser. Som en följd av den begränsade tiden har flytten uppfattats som stressig och i vissa fall även påtvingande av de som flyttade via Migrationsverkets. I flera fall uppger den intervjuade att de har varit tvungna att bestämma sig på en mycket kort tid. En annan konsekvens av tidspressen är att man inte kunnat erbjuda den intresserade möjlighet att göra ett kommunbesök innan man bestämmer sig för sitt val. Företrädare för verket medger i vår intervju att det många gånger har varit omöjligt på grund av att den begränsade LMA-tiden redan har varit överskriden.

Ett annat problem som har varit mer kännbart för verksamheten på Migrationsverket än Stockholms stad är att projektet inte haft ett

visst antal fastställda kommunplatser till sitt förfogande. En sådan möjlighet skulle underlätta för handläggarna att i sitt samtal med flyktingen ge mer information om de aktuella kommunerna samt eventuellt hinna med flera bosättningar utan att bryta mot lagen. Detta har varit ett önskemål från Migrationsverket som inte kunnat tillgodoses av Integrationsverket. Dåvarande enhetschef vid Migrationsverket i Solna, Elsy Harrysson, som också suttit i styrgruppen för projektet menar att:

Det fanns en stor anledning att utveckla Mälardalsprojektet eftersom vi såg hur attraktiva dessa platser var. Det var dock aldrig tänkt att vi skulle ha tillgång till samtliga platser som kommunerna avtalade om med Integrationsverket. Vi hoppades att det skulle bli så att vissa platser tydligt skulle vara vikta för oss, men så blev det inte. Detta var egentligen inte Integrationsverkets fel, utan berodde på att kommunerna sade nej.

Vidare anser hon att Integrationsverket borde ha varit tydligare mot kommunerna och krävt att Stockholms stad skulle ha ett visst antal platser. Man menar också att Integrationsverket på ett tydligt sätt borde informera kommunerna om vad projektet innebar. På denna punkt kan vi notera att företrädare för Nyköpings kommun hävdar att de inte blivit informerade om övergången från Mälardalsprojektet till Projekt Stockholm. Å andra sidan har Nyköping enbart mottagit en person från Stockholm under hela 2001. Motiveringen är bostadsbrist enligt intervju med företrädare för kommunen. Det finns dock två kommuner i projektet som hävdar att de skulle kunna tänka sig ta emot flyktingar via Migrationsverket om de hade fått förfrågningar däriifrån. Dessa kommuner är Fagersta och Sandviken där ingen bosättning genomförts via Migrationsverket. Detta är intressant med tanke på det faktum att Migrationsverket i likhet med Stockholms stad ganska tidigt i projektet började söka sig till andra kommuner än de befintliga samarbetskommunerna. Det kan vara möjligt att ingen har visat intresse för att flytta till dessa kommuner och att det därmed inte har varit angeläget för handläggarna att kontakta Sandviken eller Fagersta. Samtidigt förefaller det mindre troligt att de som via Migrationsverket flyttade till andra kommuner med betydligt längre avstånd till Stockholm än projektets ursprungliga samarbetskommuner gjorde ett val mellan dessa kommuner och Fagersta eller Sandviken. Att avståndet till Stockholm har varit en viktig fråga i att kunna motivera flytt från Stockholm framgår tydligt av Migrationsverkets interna rapport om projektets utveckling:

Några omständigheter har försvårat förmedlingen av kommunplatser. Det mest allvarliga gäller bristen på lämpliga kommunplatser. Många vill t ex flytta till Eskilstuna och Västerås [två av de ursprungliga kommunerna, vår anmärkning] och det stod tidigt klart att platserna i dessa kommuner inte på långa vägar skulle räcka till alla som ville flytta dit. Under långa perioder har de också haft stopp för mottagning och handläggarna har då uppmanats att hellre föra fram andra kommuner när de har talat med sökande. *Det har dock visat sig vara mycket svårt att motivera människor att flytta till andra kommuner inom projektet, vilket vi tror har att göra med att de är mindre kommuner med sämre kommunikationer till*

Stockholm. När vi inte kan erbjuda en kommunplacering som flyktingen kan godta minskar förstås antalet förfrågningar och bristen på 'lämpliga' kommunplatser har därför gjort det nödvändigt att söka efter andra kommuner att samarbeta med [vår kursivering]. Stockholms stad har sökt nya samarbetspartner sedan länge och utvecklade t ex tidigt ett samarbete med Gävle kommun som har fungerat utmärkt. [...] Det kan också nämnas att hela 12 av de 20 bosättningar som tillgodoräknas projektet [via Migrationsverket fram till september 2001, vår anmärkning] utgörs av bosättningar till andra kommuner än de som från början ingick i projektet. (Uppföljning av samordnad bosättning inom region Stockholm, genomförd av Migrationsverket den 7 september 2001).

Avslutningsvis bör nämnas att Migrationsverkets medverkan i projektet kan ha haft en större betydelse för flytten från Stockholm än de få antal hushållen som flyttade via verket till projektets samarbetskommuner. En tidig information om bostadsbristen i Stockholm i kombination med information om möjligheter att flytta till en annan kommun har tidigare inte varit aktuellt under PUT-samtalen. Hur denna information har påverkat det stora antalet som inte flyttade via projektet vet vi inte. Någon statistik om hur många av de som på egen hand har flyttat från Stockholm till annan kommun fanns inte tillgänglig vid tidpunkten för vår utvärdering. De familjer som flyttade via Stockholms stad hade redan av Migrationsverket fått information om bostadsbristen och dess konsekvenser i Stockholm. Förmodligen har denna information varit av betydelse för deras beslut att vända sig till Stockholms stad för att flytta från Stockholm. Det är också viktigt att nämna att Migrationsverket hävdar att en broschyr *Introduktion och bostadsort – information till asylsökande* innehållande information om boende och introduktion i olika kommuner har delats ut till alla vid PUT-samtalen. Broschyren har utarbetats av Integrationsverket och varit avsedd för asylsökande i hela Sverige. Företrädare för Migrationsverket menar dock att språket inte är tillräckligt lätt för att en nyanländ ska kunna ta del av informationen. Samma anledning framförs av samordnaren för projektet vid Migrationsverket som eventuell förklaring till varför många av de intervjuade hävdar att de inte fått information om förutsättningar för boende och introduktion i andra kommuner:

När det gäller Bo-infon, tog det väldigt lång tid innan den kom. [...] Vi lämnade broschyren på PUT-samtalen och även vid nybesök. Det är dock ej tillräckligt lätt svenska i det materialet. Alla handläggare har vetat att man skulle dela ut detta. Vi har manualer och annan information som noga instruerar handläggarna vad de ska göra. Säger man som flykting att man inte fått materialet tror jag att det kan bero på att man inte har kunnat ta till sig informationen.

Det bör dock nämnas att enligt ansvarig tjänsteman för framtagning av informationen finns broschyren »Bo-info« på lätt svenska och är översatt till de tio största flyktingspråken. Det verkar som om handläggarna vid Migrationsverket inte känt till bearbetning av materialet och/eller översättning av detta till olika modersmål.

Samordning och erbjudande av information och annat stöd av Stockholms stad

Verksamheten inom projektet hade en annorlunda organisering hos Stockholms stad jämfört med Migrationsverket. För projektets genomförande ansvarade Stockholms invandarmottagning (SIM) som är en avdelning under Integrationsförvaltningen. Alla som skrivs ut av Migrationsverket i kommunen får information om att de ska söka sig till SIM. Vid första kontakten bokas en tid för s.k. nybesök. Enligt företrädare för Stockholms stad finns en maxgräns på två veckor mellan första kontakten och nybesöket. SIM har fyra handläggare som tar emot nybesök. I likhet med PUT-samtalet vid Migrationsverket bokas alltid tolk vid första besöket. Besökstiden är också densamma, en timme för ensamstående och en och en halv timme för familjer. Följande moment ingår i informationsmötet, enligt samordnaren för projektet:

Den information som ges är densamma från alla handläggare. Man ger kort allmän information om Integrationsförvaltningen och kommunen. Man pratar om vad ett introduktionsprogram kan innehålla och vad som är dess syfte. Introduktionen är ett och ett halvt år för ensamstående och två år för familjer. Under nybesöket får man också information om en två-veckors informationskurs. Något som man alltid pratar om är också bostadssituationen och om möjligheten att flytta. Många berättar ju att de har problem med bostadssituationen och då berättar vi att man kan få hjälp att flytta. På dessa möten har man alltid tolk.

Den särskilt tillsatta tjänstemannen i projektet ansvarar för samordning av arbetet genom att vara en kontaktlänk mellan samverkansparterna (Migrationsverket och Integrationsverket), olika kommuner, handläggarna vid förvaltningen samt flyktingar som visat intresse för att flytta. Det är viktigt att nämna att det varken vid nybesöket eller i något annat besöksammanhang delas ut någon information om förutsättningarna för boende och introduktion i alternativa kommuner. Projektets målgrupp är, som redan har nämnts, avgränsad till dem som har fått sitt uppehållstillstånd för högst ett år sedan. Den delen av målgruppen som beviljades uppehållstillstånd under 2000 har inte heller fått information om och erbjudande av alternativa kommunplatser under sitt PUT-samtal med Migrationsverket. På så sätt kan man hävda att en stor del av projektets målgrupp gått miste om det underlag som skulle ligga till grund för deras val av bosättningsort.

De som visar intresse för att flytta vid nybesöket vid SIM eller vid senare tillfälle hänvisas till samordnaren för projektet som har information om bl.a. vilka kommuner som för tillfället kan ta emot flyktingar från Stockholm. Detta möte brukar ta en timme och vid behov finns möjligheter till tolk. Detta ger betydligt större förutsättningar för en dialog mellan den intresserade flyktingen och bosättningshandläggaren vid Integrationsförvaltningen än vid Migrationsverkets PUT-samtal. En annan väsentlig skillnad ligger i det faktum att handläggaren vid Integrationsförvaltningen inte har den tidspress på sig som LMA-tiden innebär för handläggare vid Migrationsverket. Eftersom det finns flera tillfällen för flyktingen att återkomma behöver man inte fatta ett hastigt beslut utifrån vad tillfället bjuder på.

Relativt många i våra intervjuer uppger alltså att de är nöjda med det bemötande samt den information som de har fått vid Integrationsförvaltningen. Av företrädare för de kvarboende hushållen uppger sju av nio intervjuade att de har fått information om alternativa kommuner samt allt annat stöd som projektet skulle erbjuda.¹⁷ Av de utflyttade hushållen som vi har intervjuat flyttade 26 familjer via Stockholms stads medverkan. På vår fråga om deras synpunkter på den information och stöd som de har fått från Stockholms stad uttrycker ca 25 procent missnöje, elva procent är ganska nöjda och ca 62 procent är mycket nöjda. Den sistnämnda gruppen uppger att möjligheten att välja bland två eller flera kommuner, ofta ett generöst flyttstöd samt erbjudande om kommunbesök som anledningar till varför de är nöjda/mycket nöjda med Stockholms stads insatser. Till de helt missnöjda tillhör personer som ofta endast har fått ett erbjudande vilket sammanfaller med den kommun som de flyttade till och/eller menar att de borde ha fått hjälp att stanna kvar i Stockholm. De som är ganska nöjda menar att de inte har fått tillräcklig information om den kommun som har tagit emot dem. Bland annat har inte information om arbetsmarknadssituationen i kommunen tagits upp menar flera. Det bör nämnas att arbetsmarknadssituationen knappast har varit vägledande för projektet. Det gäller både Integrationsverkets, Stockholms stads och Migrationsverkets medverkan i projektet. Bosättningen har i stället styrts av utbudet av lediga lägenheter som olika kommuner har bistått projektet med. I första hand har man försökt att utgå från individens eget intresse för val av kommun och i andra hand vad projektet hade att erbjuda. Däremot har Stockholms stad i några fall utgått ifrån ortens tillgång eller närhet till olika utbildningsinstitutioner vid genomförda bosättningar.

Det är också viktigt att nämna att ingen skriftlig samlad information om kommunerna har funnits att ge flyktingen som underlag för valet av bosättningsort. Detta skulle ske, enligt projektplanen, genom att handläggare från respektive part i projektet besökte projektets samarbetskommuner. De flesta kommuner har också besökts av företrädare från Migrationsverket samt Stockholms stad, men den insamlade informationen stannade hos handläggarna själva och har använts i den muntliga dialogen med flyktingen, menar ansvarig för projektets samordning vid Stockholms stads Integrationsförvaltning:

Under Mälardalsprojektets start gjorde vi studiebesök i varje kommun, och dessa resulterade i skriftlig sammanfattning. Vi har dock inget heltäckande informationsmaterial. [...] I Sandviken har vi t ex inte gjort något studiebesök. Avesta och Fagersta besökte vi i samband med starten av Projekt Stockholm, vilket resulterade i en kunskap om kommunerna hos oss. Detta finns dock inte nedskrivna, men kunskapen finns hos oss handläggare.

¹⁷ Totalt intervjuades 16 personer. I sju fall deltog båda föräldrarna. Därför redovisar vi resultatet per familj och inte antal personer. Sammantaget en person av dessa visar missnöje och det utifrån att hon enbart har fått Gävle kommun som alternativ att flytta till. En annan företrädare ville inte lämna någon synpunkt på frågan.

Vid en kontroll kunde vi intressant nog konstatera att de flesta som är missnöjda har flyttat under senare delen av projektåret. Förklaringen ligger, enligt företrädare för projektet i Stockholm, i det faktum att mottagarkommunerna vid årets slut har hunnit fylla sina överenskomna introduktionsplatser med Integrationsverket. Därför finns vid slutet av året inte längre många kommuner i allmänhet och i närhet av Stockholm i synnerhet som kan ta emot flyktingar från Stockholm. Detta ses av både företrädare för Stockholms stad och Migrationsverket som förklaring till varför missnöjet hos flyktingar som flyttat vid slutet av året är större än hos de som flyttade tidigare under projektåret. Projektledaren för Projekt Stockholm, som också suttit i styrgruppen för projektet, betonar att Integrationsverket försökte men inte kunde förmå kommunerna att erbjuda ett fast antal platser för projektets räkning. Hon tillägger däremot att Integrationsverket borde hjälpa projektet genom att inte aktivt placera flyktingar i samarbetskommunerna. Hon menar också att bristande kommunplatser föranledde Stockholms stad att gå utanför projektplanen genom att söka alternativa mottagarkommuner än de som ursprungligen ingick i projektet. Det finns en allmän uppfattning hos företrädare för Stockholms stad att Integrationsverket har brutit sitt löfte om att lämna över tillräckligt många platser till projektets förfogande. På vår fråga om varför projektets utfall per mottagarkommun varierar kraftigt, svarar ansvarig samordnare för projektet vid Stockholms stad:

När det gäller t.ex. Strängnäs och Nyköping har det helt enkelt inte funnits lediga lägenheter. Sandviken kom inte på tal förrän efter ett halvår, och när jag började jobba med dessa frågor hade de redan fyllt sin kvot. Integrationsverket hade då aktivt placerat flyktingar i Sandviken. I och med att projektet var nytt, visste vi inte heller hur utvecklingen skulle bli.

Vår granskning visar att sammantaget hade Integrationsverket 570 överenskomna platser med projektets samarbetskommuner. Av dessa fanns 270 platser i Västerås och resten i de sju övriga kommunerna med en variation på 30 till 60 platser per kommun. Under projektåret har Integrationsverket totalt sett anvisat 169 personer till dessa kommuner. Av dessa bosattes nästan 100 personer i Västerås och resten i sex övriga kommuner, med en fördelning på 7 till 24 personer per kommun. Därav kan vi konstatera att den faktiska mottagningen i framför allt Eskilstuna, men också till viss mån i Nyköping och Västerås överskrider de överenskomna platserna med Integrationsverket. Förklaringen är att den faktiska mottagningen omfattar samtliga som berörs av ersättningsförordningen. Förutom anvisade flyktingar från Integrationsverket omfattar förordningen asylsökande i eget boende som under året beviljades uppehållstillstånd, spontana inflyttningar från Migrationsverkets anläggningar, samt anhöriga till mottagna flyktingar vars introduktionsperiod pågår fortfarande.¹⁸

¹⁸En närmare bild över kommunernas faktiska mottagningar jämfört med överenskomna platser med Integrationsverket visar vi i kapitel sex.

Avslutande kommentarer

Trots vissa valmöjligheter visade sig att en absolut majoritet av de utflyttade hushållen önskade bo kvar i Stockholm. En noggrannare analys av våra intervjuer visar att endast i fem av de 32 fallen uppger den intervjuade att han/hon/de frivilligt flyttade från Stockholm. Med frivilligt menas i sammanhanget (1) att man har varit intresserad av att flytta från Stockholm (2) att man fått möjlighet att välja mellan några kommuner (3) att individens/familjens val sammanfaller med den kommun som tagit emot dem.

Såväl innan som efter projektets erbjudande av information och alternativa kommuner önskade resterande delen av hushållen att bo kvar i Stockholm. Det vill säga 88 procent av de intervjuade hushållen uppger att deras första val av bosättning har varit Stockholm om de själva hade haft möjlighet att bestämma. Huvudorsakerna till flyktingarnas stora benägenhet att bo kvar i Stockholm förklaras närmare i en avslutande diskussion till rapporten.

En indikation på oviljan att flytta från Stockholm är de låga talen för utflyttade hushåll via Migrationsverket. Det är anmärkningsvärt att även de som flyttade via Stockholms stad i många fall gjorde det först när tiden började rinna ut. Som redan har nämnts avgränsades projektets tjänster enbart till flyktingfamiljer vars uppehållstillstånd inte var äldre än ett år. De intervjuade som flyttade via Stockholms stad (25 av 32 fall) har en genomsnittlig väntetid på nio månader, räknat från datum för uppehållstillstånd till flyttdatum. I många fall har man beslutat att flytta när resten av familjen hade anlänt eller skulle komma inom en nära framtid. Familjens ankomst i kombination med risken att överskrida projektets begränsade tid tvingade fram flytten från Stockholm.

Den kanske mest relevanta frågan är om och i så fall i vilken mån flyktingarna har fått möjlighet att välja mellan olika mottagarkommuner. Intervjuerna visar att i 12 fall (36 procent) sammanfaller den aktuella mottagarkommunen med utflyttarens önskemål. Närheten till Stockholm, rekommendationer av nöjda vänner/bekanta i kommunen samt kommunens storlek är tre huvudskäl till varför man i första hand ville bo i de valda kommunerna. Resterande antal (20 personer) eller andel (54 procent) av familjerna hade antingen inget annat önskemål än närhet till Stockholm eller önskade en annan kommun än den de hamnade i. På ett övergripande plan kan man dock hävda att även dessa hushåll hade en viss grad av valmöjlighet, eftersom alternativet skulle ha varit en kommunplats norr om Stockholm. En sådan valmöjlighet hade däremot inte majoriteten av de drygt 40 hushållen (ca hälften av projektets totala utfall) som flyttade till andra kommuner än de åtta närliggande som ursprungligen ingått i projektet.

I de fall dessa hushåll har fått välja så har valet stått mellan att flytta till Gävle eller en ännu mer avlägsen kommun norr om Stockholm. Under hela året har det funnits möjlighet att flytta till en kommun i norra Sverige.

5. Projektets kvalitativa utfall

Projektets utgångspunkt är en alltmer besvärlig bostadssituation för nyblivna flyktingfamiljer i eget boende i Stockholm. Denna anses ha försämrats en grundläggande förutsättning för en bra introduktion i Stockholm. Huvudmålsättningen är »att medverka till bättre förutsättningar för en god integration av dessa« genom att erbjuda alternativa kommunplaceringar med avseende på bättre förutsättningar för boende och introduktion.

Detta kapitel ägnas åt en granskning av projektets utgångspunkter samt dess utfall. I följande avsnitt granskar vi projektets utgångspunkter genom att analysera de intervjuades boendeförhållanden och introduktionsprocess i Stockholm. I denna del använder vi oss även av våra intervjuer med de kvarboende hushållen i Stockholm. Om och i så fall i vilken mån de utflyttade hushållen har fått bättre förutsättningar för boende och introduktion analyseras i del två av detta kapitel. Slutligen presenterar vi en helhetsbedömning av projektets utfall utifrån de intervjuades jämförelser av sina förutsättningar i Stockholm respektive i de nya kommunerna. Analysen bygger på intervjuer med 53 flyktingar av vilka 37 personer företräder 32 utflyttade hushåll och 16 personer företräder nio kvarboende hushåll (se kapitel ett).

Boende och introduktion i Stockholm

Våra intervjuer med de utflyttade familjerna bekräftar på ett tydligt sätt projektets farhågor beträffande en besvärlig bostadssituation och en i många fall obefintlig introduktion för flyktingfamiljerna i Stockholm. Nästan alla menar att boendet hade en negativ påverkan på introduktionen. Bostadssituationen är dock bara en av flera faktorer som har haft en negativ påverkan på de utflyttade familjernas introduktion i Stockholm.

En besvärlig bostadssituation

Vår kartläggning visar att sammanlagt 175 personer, inklusive personer i värdfamiljerna, bodde i 32 lägenheter med totalt 77 rum (exklusive kök).¹⁹ Detta ger i genomsnitt 0,44 rum per person. Variationerna är dock stora. Som högst bodde 7 personer i en lägenhet bestående av ett rum och kök och som lägst bodde två vuxna i en lägenhet med två rum och kök. I 20 fall bodde mellan 5 till 8 personer i en lägenhet med 2 till 4 rum. Resten av bostadsbe-

¹⁹I de fall bostadsbyte har förekommit eller man bodde periodvis på olika adresser har vi bara tagit med den första bostaden i beräkning.

ståndet består i huvudsak av lägenheter med ett rum och kök som delades av två vuxna, värden och en asylsökande. Av de intervjuade uppger företrädare för drygt hälften av hushållen att de minst en gång har varit tvungna att byta bostad, dvs. de flyttat till en annan värdfamilj. Femtio procent av dessa (nio av 32 hushåll) har bytt sin värdfamilj två eller flera gånger. Kartläggningen visar att det finns många barnrika familjer bland värdfamiljerna. Likaså gäller detta gäst/flyktingfamiljerna. Totalt har de senare familjerna 78 barn av vilka 5 är födda i Sverige och 73 är födda i sina hemländer. En hög andel av barnen (70 procent) bodde dock tillsammans med en förälder utomlands medan den andra föräldern väntade på sitt uppehållstillstånd i Sverige. Detta förhållande har underlättat för den i Sverige bosatta föräldern att bo som inneboende hos sina släktingar/vänner/bekanta under väntetiden. Familjens ankomst föranledde däremot familjens flytt från en värdfamilj till en annan för att i slutändan motivera flytten från Stockholm.

En bristfällig introduktion

En flykting som beviljas uppehållstillstånd har enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA) rätt till introduktionsinsatser i den kommun där han/hon är folkbokförd. Generellt sett skiljer sig kommunernas introduktionsprogram både vad gäller innehåll och tidsram. En huvuddel i introduktionsprogrammet är dock undervisning i svenska, s.k. sfi, svenska för invandrare. Samhällsinformation samt individuella handlingsplaner med inriktning på egenförsörjning är också två generella inslag i kommunernas introduktionsprogram. En individuell handlingsplan innehåller ofta en kombination av språkundervisning och arbetsträning/praktik/andra utbildningsinsatser.

I vårt frågeformulär för hushållsintervjuerna är begreppet introduktion preciserat till att gälla studier i sfi, samhällsinformation och eventuella insatser med inriktning på egenförsörjning.

Knappt 30 procent (11 av 37) av de intervjuade personerna flyttade via Migrationsverket, dvs. innan de hade hunnit folkbokföras i Stockholm. Dessa personer hade varken rätt till eller hade erbjudits introduktion i Stockholm. Av de 26 personerna som har varit folkbokförda i Stockholm och därmed flyttade via Stockholms stad hävdar nästan alla att de har erbjudits samt deltagit i en två veckors samhällsinformationskurs i Stockholm. Detta skedde kort efter att flyktingen hade folkbokförts i kommunen. Där informerades deltagarna bl.a. om generella rättigheter/skyldigheter, olika myndigheters ansvarsområde, hur man söker sig till rätt myndighet i olika ärenden, m.m. Information om bostadsbristen och hur man ställer sig i bostadskö i Stockholm har också ingått i informationskursen.

Varje hushåll har också kort efter sin folkbokföring i kommunen blivit kallat till individuellt möte av flyktinghandläggare vid Stockholms invandarmottagning (SIM) som organisatoriskt sett tillhör Integrationsförvaltningen i Stockholm. Information om introduktionsprogrammet är en huvuddel i det första besöket med handläggare vid SIM. Bostadsbristen i Stockholm, kommunens oförmåga att hjälpa till vid eventuella krissituationer samt möjligheten att flytta till en annan kommun har också fått särskild betoning vid det första mötet. Vid eventuellt intresse för att flytta från Stockholm

hänvisades flyktingen till en bosättningshandläggare som på heltid ansvarade för Projekt Stockholm.

Vad beträffar den allmänna informationen är de flesta nöjda med Stockholms stads informationsinsatser både vad gäller innehåll och organisering. Intervjuerna visar dock stora brister i introduktionen i övrigt. Räknat från datum för beviljat uppehållstillstånd hade de som flyttade via Stockholms stad bott mellan 4–14 månader med ett genomsnitt på ca 9 månader. Av de 26 personerna som borde ha fått introduktion i Stockholm uppger 18 personer (nästan 70 procent) att de antingen inte påbörjade studier i sfi, avbrutit dem eller har deltagit högst tre månader. Deltagandet per dag har i regel varit 3–4 timmar. Antal personer som har sökt eller fått konkreta insatser av arbetsmarknadskaraktär är i stort sett obefintligt. Enbart tre personer uppger att de själva har sökt och fått en praktikplats i Stockholm. Däremot uppger alla att de har fått erbjudande om sfi, men många har tackat nej eller avbrutit efter en tid av olika skäl.

Olika förklaringar till ett lågt engagemang i introduktionen

Frågor rörande boendets betydelse för familjens situation i allmänhet och flyktingens introduktion i synnerhet har haft en central plats i våra intervjuer. Nästan samtliga intervjuade hävdar att boendets negativa effekter har varit uppenbara för såväl dem själva och deras barn som för deras värdfamiljer. Stora påfrestningar som en följd av trångboddhet, känslan av att vara »en önskad gäst« och flera byten av värdfamiljer har för många gjort det svårt att kunna orka engagera sig i introduktionsprocessen i Stockholm. Bostadssituationen är dock inte den enda förklaringen till målgruppens låga deltagande i sfi och andra introduktionsinsatser i Stockholm.

Tiden efter beviljat uppehållstillstånd har för många inneburit en ny period av väntan, oro och bekymmer. Under delar av sin vistelse tid väntade 85 procent av de intervjuade på att resten av familjen skulle få komma till Sverige. I många fall har det dröjt flera månader innan oron och bekymret varit över. Ett starkt engagemang i försöken att få hit sin familj är en stor förklaring till varför framför allt många män hade ett obefintligt deltagande i sfi-undervisningen. Dessutom hade alla, först via Migrationsverket och sedan av Stockholms stad fått klart för sig att flytten från Stockholm är ett måste om man inte kan ordna sin bostad på egen hand. Relativt många av de intervjuade hänvisar till en kombination av dessa två faktorer som förklaring till sitt låga engagemang i introduktionen i Stockholm. Följande utdrag är typiskt för denna sort av förklaring i våra intervjuer. Den intervjuade är en man med gymnasieutbildning som tillbringade nio månader med uppehållstillstånd i Stockholm.²⁰

Jag tackade nej till erbjudandet om sfi eftersom resten av min familj ännu inte hade kommit hit. Väntan och oron i kombination med att jag visste att vi måste flytta från Stockholm gjorde att jag avstod från att delta i introduktionen.

²⁰ Vi har i viss mån ändrat ordföljden i dessa och andra citat som hänvisar till våra intervjuer. Detta har inte haft någon betydelse för innebörden av intervjuerna.

Det finns också ett relativt stort antal hushåll där kvinnan väntade på familjens ankomst till Sverige. I de fall man hade sitt/sina barn med sig har barnpassning varit ett ytterligare hinder för att kunna engagera sig i introduktionen på riktigt. Detta framgår av följande intervju med en kvinna som har grundskoleutbildning och som tillbringade 13 månader av sin tid efter uppehållstillstånd i Stockholm.

Mina barn gick i dagis/skola där vi bodde tidigare. Den nya bostaden låg långt ifrån deras dagis/skola. Inte minst därför har jag inte kunnat delta längre än tre månader i sfi.

En tredje förklaring till att de utflyttade hushållen hade ett lågt engagemang i sin introduktion i Stockholm är hälsorelaterade problem. För många har den första tiden efter uppehållstillståndet inneburit ett första tillfälle att börja bearbeta väntetidens stora påfrestningar som varit en följd av oro för avslag, utvisning, bostadslöshet och familjens återförening. I sju av 26 fall uppges att man har tackat nej till eller avbrutit sin sfi på grund av hälsoproblem. I vissa fall har man till och med sett sitt deltagande i sfi som en möjlighet att slippa tänka på sina problem. Detta framgår av följande kommentar av en kvinna, analfabet, som har bott åtta månader med uppehållstillstånd i Stockholm.

Jag har deltagit 3–4 timmar per dag i sfi under tre månader. Det gjorde jag i första hand för att få ett tillfälle att slippa tänka på alla mina problem.

Bostadssituationen har faktiskt varit mest besvärlig för de som hade höga ambitioner att fullfölja sin introduktion. Detta gällde framför allt högutbildade personer med en stark vilja att bo kvar i Stockholm. Följande utdrag kommer ur vår intervju med en högutbildad man som på egen hand hade skaffat sig en praktikplats och tillsammans med sin fru och sina två döttrar bodde i en liten lägenhet med ett rum och en kokvrå.

Jag läste sfi på halvtid samt deltog i teknisk kurs på halvtid. Jag kan engelska bra, men behövde ro för att förkovra mig i tekniska termer och att läsa svenska. Det var svårt att göra det i en liten lägenhet. Barnen ville sova när jag ville studera och det gjorde att jag studerade på toaletten.

Hur har det gått för de kvarboende hushållen?

Ovannämnda förklaringsfaktorer gäller i allmänhet för den första tiden efter uppehållstillstånd och i synnerhet för de hushåll som till slut valde att flytta från Stockholm.

Huvuddelen av projektets målgrupp valde att bo kvar i Stockholm. Mot denna bakgrund borde det vara av stort intresse att undersöka om och i så fall i vilken mån dessa familjers introduktionsprocess påverkats av deras bostadssituation i Stockholm. För en sådan undersökning sökte vi underlag hos Stockholms stad, men det visade sig att dagsaktuella uppgifter om dessa hushåll saknades

hos Integrationsförvaltningen i Stockholm. För att få en, om än begränsad, uppfattning om levnadsvillkoren för de kvarboende hushållen gjorde vi ett urval på 16 hushåll bland de 40 avbrutna bosättningarna som Integrationsförvaltningen hade registrerade uppgifter om. Inte heller detta underlag ger mycket utrymme för generella slutsatser. Detta främst på grund av ett stort bortfall.

Sammanlagt ställde 16 personer som företrädde nio hushåll upp i våra intervjuer. Av dessa företräder 14 personer (sju gifta par) barnfamiljer och två personer är ogifta. De sistnämnda har idag anledning att vara nöjda med sitt tidigare beslut att inte flytta från Stockholm. Den ena bor fortfarande inneboende hos en vän och den andra har fått bostad via kommunen. Båda två har klarat av sina studier i sfi, fått praktik/arbetsmarknadskurser och har sedan en tid tillbaka fasta anställningar, den ena är köksbiträde och den andra är busschaufför. Det bör nämnas att ingen av dem är högutbildade.

För de kvarboende barnfamiljerna har utvecklingen inte varit lika lyckosam. Det finns enbart två fall där familjen har lyckats skaffa sig ett permanent boende. I båda fallen har kommunen ställt upp med sina genomgångsbostäder och då förmodligen på grund av föräldrarnas hälsotillstånd. Dessa två familjer är också de enda familjer som känner sig nöjda med sitt beslut att välja att stanna kvar i Stockholm. Ingendera av dessa föräldrar är klara med sin sfi, har fått/sökt praktik eller har arbete. Båda familjerna har flera vuxna barn och det är framför allt närheten till sina barn och trivseln i Stockholm som de är mycket nöjda med.

Resten av familjerna saknar ett fast boende. En familj med två barn (4 och 7 år) hävdar att de fortfarande flyttar runt hos olika släktingar/vänner/bekanta. En annan familj med tre små barn (mindre än ett år, 3 och 10 år) bor inneboende med ett rum i värdfamiljens lägenhet till sitt förfogande. De tre övriga familjerna har skaffat sig andrahandskontrakt men visar stor oro över ovissheten. De menar att det är upp till kontraktsinnehavaren om de ska få fortsätta att bo där eller hamna på gatan när kontraktet inom kort går ut. Särskilt framträdande i dessa intervjuer är föräldrarnas oro för bostadsproblemets konsekvenser för barnens utveckling. I ett fall uppges att barnen periodvis fått bo hos släktingar på grund av trångboddhet och relationsproblem hemma. I ett annat fall har man hittills flyttat fem gånger och anser att det har lett till stort lidande för framför allt barnen. En slutsats utifrån dessa intervjuer är att bostadssituationen i första hand har försämrats en grundläggande förutsättning för barnens utveckling snarare än för föräldrarnas introduktion. Följande svar på vår fråga om boendet har påverkat familjens livssituation visar på en alarmerande situation:

»Barnen är mycket oroliga av att inte ha en fast punkt. De frågar hela tiden när vi ska bli vräkta«, säger två föräldrar som har två små barn och ett andrahandskontrakt som går ut inom kort.

»Våra barn har hittills inte fått egna rum och det är vad de tänker på jämt, eftersom de jämför sig med sina kompisar« säger en pappa till två barn, 3 och 6 år gamla, som har flyttat fem gånger i Stockholm sedan början av 2000.

»Allt har blivit negativt, det är svårt att koncentrera sig utan en fast punkt. Barnen har inga leksaker eller egna sängar. Vi har sedan februari 2000 flyttat runt hos olika värdfamiljer i Stockholm«, säger ett par med två barn, 4 och 6 år gamla, som inte ser någon utväg ur sitt bostadsproblem.

»Mycket negativ, relationen har blivit fientlig, de vill ha trygghet, egna rum och det kan vi inte ge dem« säger två oroliga föräldrar som har en fullvuxen son och två tonåriga döttrar vilka har bott tre år i Stockholm utan egen bostad.

»De mår mycket dåligt, blir påverkade av vår oro och våra bekymmer som har sin grund i bostadssituationen, vi kan bli uppsagda när som helst, barnen har inte egna rum, utan de delar rum med andras barn« berättar ett annat par som bor inneboende med litet utrymme till sitt förfogande.

Alla dessa fem familjer hade från början visat intresse för att flytta till en närliggande kommun, men valde sedan att bo kvar i Stockholm. Med undantag för ett fall som hade fått erbjudande i Västerås uppger samtliga att de endast fått erbjudande om kommuner i norra Sverige. Därför tackade de nej till att flytta från Stockholm. Tre av dessa familjer ångrar sig idag och är villiga att flytta till andra kommuner än de önskade tidigare. Ett huvudproblem är att Stockholms kommun inte längre kan hjälpa dem att flytta till en annan kommun. Motiveringen är att dessa familjer har bott längre än 18 månader i Stockholm, räknat från datum för mottagningen.²¹ Två familjer har på egen hand kontaktat flera kommuner i hopp om att få en bostad där, men utan resultat. Bostadssituationen är inte den bästa i de flesta stora eller mellanstora kommuner. Samtidigt ligger det inte i kommunernas intresse att ta emot spontana sökare så länge de kan få full ekonomisk kompensation för organiserad mottagning från Stockholm och/eller andra kommuner i regionen.

De stora svårigheterna med att skaffa sig ett permanent boende i Stockholm eller i en annan kommun har skapat en ohanterlig krissituation för dessa fem barnfamiljer. Genomförandet av dessa intervjuer har präglats av föräldrarnas irritation, frustration och klagomål över sin tillvaro. Flera av de intervjuade uppger att de måste ta lugnande mediciner för att kunna sova på nätterna. Man anser sig orättvist behandlad, eftersom kommunen har ställt upp med genomgångsbostäder för vissa familjer, men inte för dem.

På tal om framtida planer svarar samtliga intervjuade i denna grupp att det enda de tänker på är bostadsproblemet. Detta problem har ironiskt nog skapat en stor motivation hos föräldrarna att snarast möjligt slutföra sina studier i sfi. Detta för att på så sätt avancera som sökande till en fast anställning som ofta krävs för att få ett förstahands hyreskontrakt eller för att kunna köpa bostadsrätt.

Bortsett från en av de tio intervjuade i denna grupp, som på grund av sitt handikapp läser sfi oregelbundet, har de tillfrågade börjat undervisningen i *genomsnitt* ca fem månader efter erhållet uppehållstillstånd eller ankomst till Sverige när det gäller familjeanknytning. Gruppens genomsnittliga studier i sfi har varit nio månader. Intressant är att fem av dessa personer mer eller mindre är klara med sina studier i sfi.²² En av dem jobbar sedan några månader till-

21 Som redan har nämnts utökades den begränsade tiden för mottagning inom projektet från 12 månader till 18 månader efter mottagningen i Stockholm.

22 Två av dessa väntade vid intervjutillfället (september 2002) på att göra ett s.k. nationellt prov för att få sitt betyg, medan två andra var klara med undervisningen. En femte person hade, inom sin introduktion, fått en praktikplats som ledde till timanställning och av det skälet inte gått tillbaka till studier i sfi.

baka som timanställd medan de andra söker arbete med varierande förhoppningar om att kunna få ett jobb inom kort.

Av de kvarstående fem personerna är två personer relativt nyanlända, de har bott ca sju månader i Sverige och påbörjade sin sfi för två månader sedan. Två stycken har läst sfi åtta respektive 12 månader, medan den femte efter en provanställning på sex månader har återgått till studier i sfi, efter att det har visat sig att det med låg inkomst inte går att få ett förstahandskontrakt som hyresgäst i Stockholm.²³

Avslutningsvis kan vi konstatera att de intervjuade själva inte uppfattar bostadssituationen som lika besvärlig för den egna introduktionen som för barnens utveckling och framtid. Den ovan redovisade prestationen i sfi och egenförsörjning kan ses som ett förhållandevis framgångsrikt resultat. I genomsnitt bodde gruppen (samtliga 16 intervjuade) ca 18 månader i Stockholm, räknat från datum för beviljat uppehållstillstånd till september 2002. Genomsnittet är sex månader kortare än beräknad introduktionsperiod på två år för familjer. Nästan halva gruppen är redan klara med sina studier i sfi och av dessa har tre personer, samtliga män, arbete.

Boende och introduktion i mottagarkommunerna

Detta avsnitt ägnas åt en analys av levnadsförhållandena för de hushåll som via projektet flyttade till samarbetskommunerna; Avesta, Fagersta, Eskilstuna, Lidingö, Nyköping, Sandviken, Strängnäs och Västerås. Vi hade ambitionen att intervjua företrädare för samtliga hushåll (totalt 41), men alla ville/kunde inte medverka. Bortfallet består av åtta hushåll eller ca 20 procent.²⁴ Med undantag för Fagersta har bortfallet varit av mindre betydelse för generella slutsatser. Av totalt fyra hushåll som flyttade till Fagersta ville/kunde enbart företrädare för en familj delta i våra intervjuer. I Avesta medverkade åtta av nio hushåll, i Eskilstuna nio av elva och i Lidingö tre av fem. I Västerås som tagit emot nio hushåll samt i Nyköping, Sandviken och Strängnäs som tagit emot ett hushåll vardera hade vi inget bortfall.

Med avseende på hushållens ursprung är bortfallet mindre viktigt. Av alla utflyttade hushåll har enbart sex familjer sina ursprung i ett annat land än i Irak. Samtliga dessa familjer har deltagit i intervjuerna. Detta innebär att bortfallet enbart består av irakier som är det största ursprunget, 85 procent av alla utflyttade.²⁵

Det bör nämnas att i huvudsak medverkade en företrädare och i nästan samtliga fall den som hade en längre vistelsetid i Sverige. I fem fall medverkade båda föräldrarna i intervjuerna. Det gäller

²³ Enligt den intervjuade kräver Stockholmsbostäder, som är ett kommunalt ägt bolag, en årsinkomst på ca 300 000 kronor för att skriva kontrakt med sina hyresgäster.

²⁴ I ett fall berodde bortfallet på att personen i fråga avled kort innan vi skulle intervjua honom. I övrigt hänvisade man till personliga skäl.

²⁵ Även kurdiskt talande personer från Södra Irak «Kurdistan» är inräknade som irakier. En kontroll visar dock att denna grupp inte har större bortfall i intervjuerna än de arabiskt talande irakierna.

två familjer i Lidingö, en familj i Eskilstuna, en i Strängnäs och en i Västerås. Detta gör att analysen bygger på intervjuer med 37 personer som företräder 32 familjer.

Nya förutsättningar tack vare egen bostad

Bostadssituationen i Stockholm har för många varit både lång och besvärlig. Inklusiv väntetid på uppehållstillstånd hade de intervjuade *personerna* i genomsnitt tillbringat drygt 20 månader i Stockholm, innan de flyttade till sina nya kommuner.²⁶

Vid ankomsten till mottagarkommunerna hade alla direkt fått en egen lägenhet att flytta in i. En del av dem som flyttade, framför allt via Stockholms stad, hade fått möjlighet att besöka sin kommun och lägenhet innan de tackade ja till flytten. CSN-lån för inköp av möbler och andra nödvändigheter hade också i stor utsträckning ordnats innan flytten från Stockholm. Vid ankomsten till de nya kommunerna väntade ett varmt välkomnande av ansvariga för flyktmottagning i respektive kommun. Efter en långvarig längtan efter egen bostad i Stockholm hade man nu inte bara en egen lägenhet att förfoga över utan nästan alla i familjen hade också ett eget rum. Inklusiv barn består de intervjuade familjerna av 122 personer. Sammanlagt har de 90 rum (exklusive kök) till sitt förfogande, vilket ger i genomsnitt 0,75 rum per person. Detta kan jämföras med 0,44 rum per person under tiden som inneboende i Stockholm.

Med denna bakgrund är det inte oväntat om hushållen själva betraktar sina nya bostadssituationer som *mycket bättre* än förhållandena i Stockholm. Med undantag för en person (utan barn och familj) hävdade samtliga intervjuade att deras boendeförhållande har blivit bättre eller mycket bättre jämfört med i Stockholm. »Ett bättre boende« får den högsta svarsfrekvens på vår fråga om *vad man är mest nöjd med i sin nya kommun*. Jämförelsen med situationen i Stockholm är dock i högsta grad närvarande även om frågan inte ställs i ett jämförande syfte.²⁷ Begrepp som *min bostad, tak över huvudet, att ha ett hem* är exempel på svar på denna fråga. Det förekommer dock att den tillfrågade i mindre grad är nöjd med exempelvis storleken på sin lägenhet och/eller karaktären på sitt bostadsområde. Intressant nog lyfts det egna hemmet även i dessa fall fram som den mest positiva konsekvensen av flytten från Stockholm. »Att vi har en egen bostad innebär att vi har ett eget liv« hävdar exempelvis en småbarnsmamma som i övrigt önskar en större lägenhet närmare centrum än den hon fått i Västerås.²⁸

26 Ett par med afrikanskt ursprung hade en förhållandevis lång väntetid på sitt uppehållstillstånd, drygt 70 respektive 60 månader. Detta fall har en relativ stor påverkan på det genomsnittliga värdet. Tar man inte denna familj i beräkningen så hamnar genomsnittet på drygt 17 månader i stället för drygt 20 månader. I övrigt finns det bara fem fall där personen i fråga bodde längre än 12 månader i Stockholm innan sin flytt.

27 Denna fråga ställdes innan övriga frågor.

28 Enbart i två fall (båda utan barn och partner i den nya kommunen) är man missnöjd med «allt».

Bland föräldrarnas svar på frågan om vad de är mest nöjda med i sina kommuner har »barnens utveckling« också en hög frekvens. Parallellt med ett bättre boende läggs ofta barnens skolgång till som förklaring till en positiv utveckling för barnen. En tydlig slutsats av våra intervjuer är att ett bättre bostadsförhållande har lett till ett bättre familjeliv som i sin tur haft stor betydelse för barnens utveckling. Att »barnen nu har egna rum och kan göra sina läxor i lugn och ro« är en enkel förklaring till den förbättrade förutsättningen för barnens utveckling. Det finns dock många föräldrar som har ett vidare perspektiv på boendet än bara bostaden. Ortens mindre storlek jämfört med Stockholm är en återkommande faktor som tilldelas stor betydelse. Detta har medfört ökade möjligheter att på ett aktivare sätt än i Stockholm engagera sig i uppfostran och utvecklingen av barnen, menar en majoritet av de intervjuade. Som vi kommer att beskriva utförligt i följande avsnitt finns det flera familjer som i vissa avseenden är missnöjda med sin egen introduktion. Även dessa familjer bedömer sina kommuner som en bättre uppväxtort för sina barn än Stockholm. Kommunens mindre storlek i kombination med skolans närhet till bostaden, hävdar de flesta, har underlättat kontakten mellan föräldrarna och barnen. De mindre kommunerna betraktas också som en tryggare uppväxtmiljö för barnen än i Stockholm. I sammanhanget nämns ofta det faktum att det inte finns några tunnelbanor som en stor fördel jämfört med Stockholm.

De erbjudna introduktionsplatserna i mottagarkommunerna skulle, enligt projektplanen, ligga utanför invandrartäta bostadsområden för att ytterligare öka förutsättningarna för en god integration. Under våra intervjuer har vi inte kunnat undersöka andelen invånare med invandrabakgrund i de olika områdena. Intervjuerna visar dock att i mindre kommuner som Strängnäs, Lidingö och Avesta har barnen av naturliga skäl hamnat i mer integrerade skolmiljöer än i Västerås och Eskilstuna som har flera invandrarrika bostadsområden. Flertalet av de intervjuade i Eskilstuna uttrycker ett starkt missnöje med att de bor i ett bostadsområde där invånarna till stor del består av deras landsmän eller personer som talar samma modersmål som de själva, arabiska. En stor andel invånare med invandrabakgrund i ett bostadsområde leder ofta till en ännu högre andel av elever med invandrabakgrund i bostadsområdets närliggande för-, och/eller grundskolor. Många av de intervjuade i Eskilstuna menar att bostadsområdets invandrartäthet har minskat både barnens och föräldrarnas egna möjligheter att lära sig svenska samt att få kontakt med samhället. Det finns också två kritiska röster från Västerås som menar att resurserna inte är tillräckliga i förhållande till barngruppernas storlek i den förskola som deras barn går i.

Ur ett generellt perspektiv hävdar dock en absolut majoritet av de intervjuade att de är mycket nöjda med sina barns skolgång. Vid tidpunkten för intervjuerna fanns det sammantaget 25 familjer som hade barn som hade hunnit börja på förskola/skola i de nya kommunerna. Ungefär 90 procent av dessa menade att de är nöjda/mycket nöjda med hur dagis/skolan fungerar för deras barn. I sina bedömningar utgår föräldrarna ofta från barnens egna upplevelser av sin relation med omvärlden. Att de trivs »så bra att de vill stanna längre än normalt på dagis« är en ofta förekommande kommentar bland framför allt föräldrar med små barn. Ett annat ofta

förekommande tillägg är att »barnen pratar bra svenska nu« eller att »allt fungerar jättebra«. Vänder man på frågan uppger enbart två av barnfamiljerna att deras barn har fått det sämre jämfört med i Stockholm och det i första hand på grund av att de saknar sina skolkompisar eller släktingar i Stockholm. Detta kan man jämföra med intervjuerna med kvarboende familjer i Stockholm där de som fortfarande hade en besvärlig bostadssituation uttryckte en stor oro över sina barns utveckling.

Avslutningsvis bör betonas att föräldrarnas bedömning av barnens utveckling inte nödvändigtvis innebär att barnen har fått bättre förutsättningar i sina nya skolor än i Stockholm. Någon undersökning i detta avseende har vi inte gjort inom detta arbete. En mindre jämförande studie i frågan är under arbete av Sofia Kloos som skriver sin D-uppsats i kulturgeografi inom ramen för sin medverkan i detta arbete som praktikant. Utifrån våra intervjuer med barnens föräldrar kan vi dock konstatera att bostadssituationen har varit en grundläggande förutsättning för en förbättrad familjerelation och skolgång för barnen.

Barnperspektivet är ganska osynligt i projektplanen för Projekt Stockholm. Målgruppen är avgränsad till barnfamiljer, men i centrum för projektet står de vuxnas introduktion och integration. Sammanlagt hade de 32 intervjuade hushållen 75 barn och ungdomar med sig till sina nya kommuner.²⁹ Barnen utgör såldes projektets största grupp. Hur flytten från Stockholm på lång sikt kommer att påverka deras integration i samhället bör vara ett intressant studieobjekt. I samband med intervjuerna har vi enbart gjort en kartläggning av barnens skolmottagning som visar en smidig start för barn i skolålder. De flesta har börjat skolan direkt efter ankomsten till kommunen. I några få fall förekommer en väntetid på 2–3 månader beroende på terminsslut/start. Däremot kan vi i sju fall notera en väntetid på fem till åtta månader på en dagisplats. Denna väntetid har förekommit i nästan samtliga kommuner. I några få fall har det lett till att en av föräldrarna varit tvungen att skjuta upp sin introduktion.

En stor andel av de intervjuade lyfter även fram *ett bra bemötande av personalen* som mest positivt. Även denna värdering bygger i stor utsträckning på de intervjuades erfarenheter från Stockholm. Bl.a. tillägger man inte sällan att personalen här är mycket »snällare« än i Stockholm, de har mer tid för oss, bryr sig mer, m.m. En mindre mottagningsorganisation i kombination med betydligt färre flyktingar än i Stockholm har medfört mer tid och kontinuitet i mötet mellan flyktingen och handläggaren i de nya kommunerna. Samtidigt bör man inte glömma bort att bostadsproblemet inte längre står på dagordningen vid möten med personalen i de nya kommunerna.

Bostadsproblematiken har däremot stått i centrum för mötet mellan flyktingen och personalen i Stockholm. En stark vilja att bo kvar i Stockholm å ena sidan, och kommunens oförmåga att tillmötesgå behovet av en egen bostad å andra sidan, skapade inte sällan frustration hos båda parterna. I vår intervju med projektledaren för Projekt Stockholm hävdar hon bl.a. att:

²⁹ I några få fall saknar familjerna barn och i tre fall har barnen ännu inte kunnat komma till Sverige. Inklusivt de senare nämnda uppgår antalet barn till 84 stycken.

Situationen här på förvaltningen var under perioden mycket kritisk, verksamheten höll på att gå omkull. Det fanns ett stort missnöje bland flyktingarna och vi var tvungna att kalla polisen jätteofta. Det fanns de som vägrade lämna lokalen om de inte fick någonstans att bo i. Det handlade om riktiga utpressningssituationer.

Med en egen bostad i den nya kommunen handlade nu mötet istället om flyktingens behov och intresse för sin introduktion, barnens skolgång och familjens integration i samhället. Här kände sig varken personalen eller flyktingen pressade av bostadsproblemet. Detta i kombination med en välplanerad mottagning har skapat stora utrymmen för en ömsesidig och förtroendefull dialog i frågor rörande introduktionen i de nya kommunerna.

Introduktionsprocessen i de nya kommunerna

I projektplanen för Projekt Stockholm likställs mottagarkommunerna med »introduktionsplatser«. Dessa kommuner har fått full schablonersättning, oavsett de mottagnas vistelsetid och/eller introduktionsperiod i Stockholm. Projektet hade dock inga särskilda överenskommelser med sina samarbetskommuner om introduktionens kvalitet eller kvantitet. Med utgångspunkt i projektets målsättning har vi ägnat en del av våra intervjuer åt en kartläggning av följande frågor:

- Om de berörda flyktingarna överhuvudtaget har erbjudits introduktion.
- Vad introduktionsinsatserna består av.
- När insatserna påbörjades respektive beräknas vara avslutade.
- Om och i så fall i vilken mån man känner sig delaktig i besluten kring insatserna.
- Hur man ser på sin framtid i den nya kommunen.

Väntetid och deltagande i introduktionen

Introduktion för nyanlända i Sverige börjar vanligtvis med studier i sfi. Enligt gällande förordning ska kommunen erbjuda sfi-undervisning senast tre månader efter uppehållstillstånd. De mottagna flyktingarna från Stockholm borde således ha börjat sin sfi senast tre månader efter sin ankomst till de nya kommunerna. En viss väntetid blir oundviklig om exempelvis inflyttning sker under mitten av en pågående termin. Trots ett varierande flyttdatum för de intervjuade familjerna kan vi konstatera en relativt kort väntetid för majoriteten av målgruppen. Bland samtliga intervjuade finns det tre personer i tre kommuner som vid tidpunkten för våra intervjuer (september 2002) ännu inte hade börjat sin introduktion. Två av dessa har varit mammalediga och den tredje har psykiska problem. Bortsett från dessa personer har resten av de intervjuade (34 personer) i genomsnitt väntat 2,5 månader på att få börja läsa sfi. Nästan hälften av dessa började inom den första månaden efter sin inflyttning. För den kvarstående hälften berodde väntetiden dels på ett olämpligt flyttdatum och dels på kö till dagisplats för sina barn.

I genomsnitt har de intervjuade bott ca 15 månader i sina nya kommuner. Genomsnittet för gruppens deltagande i sina introduktionsinsatser är nästan 12 månader vilket är relativt högt jämfört med gruppens (inklusive de som inte börjat) genomsnittliga vistelsetid.

Det är viktigt att nämna att vi inte har kunnat konstatera någon högre grad av studieavbrott hos de deltagande personerna.³⁰ Att deltagandet har varit oavbrutet är särskilt intressant med avseende på gruppens heterogenitet i ålder, utbildning och familjstruktur. Detta kan däremot bero på att mottagarkommunerna tillämpar gällande regler för arbetslivet under hela introduktionsperioden. Detta innebär att introduktionstiden betraktas som en vanlig arbetstid där närvaron för deltagarna är obligatorisk. Syftet uppges vara att introducera flyktingen i arbetslivet. Flyktingen måste således delta åtta timmar per dag i erbjudna insatser för att få ekonomiskt bistånd/full introduktionsersättning av sin kommun.³¹

Ett antal personer bland de intervjuade är missnöjda med denna aspekt. Det handlar i första hand om ensamstående föräldrar eller familjer med små barn. Dessa personer tillägger att i Stockholm har deltagandet inte varit lika hårt reglerat som det är i mottagarkommunerna. Det finns också några enstaka fall där personen i fråga mot läkarintyg har beviljats deltagande på halvtid. Även dessa personer menar att de inte behövde delta i introduktionsinsatserna i Stockholm med samma hälsoskäl som de har nu.

Utveckling av sfi i respektive kommun

Av de 37 intervjuade hade nio personer godkänt betyg i sfi vid tidpunkten för våra intervjuer. Ytterligare åtta personer hade antingen mindre än två månader kvar av själva utbildningen eller väntade på att inom kort göra sfi-testet (det s.k. nationella provet) för att skaffa sig betyg i ämnet. Dessa två grupper utgör tillsammans 50 procent av deltagarna (17/34) och har en genomsnittlig studietid i sfi på ca nio månader.³² Sett ur detta perspektiv kan resultatet betraktas som framgångsrikt. Skillnaderna är däremot stora om man studerar utfallet per kommun. Fem av nio personer med betyg bor i Avesta, två i Lidingö, en i Nyköping och en i Eskilstuna. Även de som *mer eller mindre* är klara med sin undervisning har en skev fördelning mellan kommunerna. Hälften av dessa (fyra av åtta) personer bor i Eskilstuna, två i Västerås och en i Lidingö. Bilden av resultatet blir tydligare om man jämför antalet framgångsrika personer (som har betyg eller ska få det inom kort) med antal intervjuade i respektive kommun. Med en sådan jämförelse ligger Västerås (med bara två av

30 Enbart i två fall har man avbrutit sina studier på grund av graviditet. Båda har dock planer att återgå till skolan. I ytterligare några få fall har man beviljats halvtidsstudier av hälsoskäl.

31 I Västerås kommun är det obligatoriska deltagandet fastställt till sex timmar per dag.

32 Det bör nämnas att tre av dessa personer hade goda kunskaper i svenska innan sin flytt och därför fått sitt betyg strax efter sin ankomst till sina nya kommuner. Av dessa bor två personer i Avesta och en i Lidingö.

tio) sämst till, Eskilstuna och Lidingö (med ca hälften av sin grupp) på en mellannivå och Avesta (med fem av åtta personer) ligger bäst till.³³

Det sämre utfallet i Västerås eller den bättre presentationen i Avesta har inget samband med elevernas studietider i sfi. Den genomsnittliga studietiden är till och med något längre i Västerås än i Avesta, 11,6 respektive 10,3 månader.³⁴ Däremot finner man en relativt stor skillnad mellan de intervjuades utbildningsbakgrund och de framgångsrika fallen. I Västerås har enbart en person högskoleutbildning, sex personer gymnasieutbildning, en grundskoleutbildning och två personer har ingen utbildning. I Avesta har däremot fem av de intervjuade högskoleutbildning, en grundskoleutbildning och två saknar utbildning. I Lidingö är samtliga fyra intervjuade högutbildade medan motsvarande grupp i Eskilstuna uppgår till sex av tio personer. Tre av de kvarstående fyra personerna i Eskilstuna har gymnasieutbildning och en grundskoleutbildning. De intervjuades utbildningsbakgrund har ett starkt samband med antalet framgångsrika fall i respektive kommun.

En annan väsentlig kommunvis skillnad ligger i de intervjuades svar på vår fråga om *man vet när studierna i sfi kommer att vara avklarade*. Här kan vi konstatera en sämre utveckling i Västerås jämfört med i andra kommuner. Åtta av de tio intervjuade i Västerås uppger att de *inte vet* när de kommer att vara klara med sina studier i sfi. Motsvarande siffror för Eskilstuna är två av nio, för Avesta två av åtta och för Lidingö en av fem.

Det bör tilläggas att vi inte har kunnat konstatera nämnvärda hälso-, eller åldersrelaterade skillnader som eventuella förklaringar till framför allt utvecklingen i Västerås. Enbart en av de intervjuade i Västerås relaterade sitt låga engagemang i insatserna till sin hälsa och familjesituation. De som har intervjuats i Västerås är i genomsnitt sex år yngre (32 mot 39) än genomsnittet för samtliga intervjuade. Dessutom har de flesta i västeråsgruppen själva önskat att flytta dit.

Individens delaktighet i och karaktären av erbjudna insatser

Enligt gällande förordningar ska kommunernas introduktionsprogram i möjligaste mån utarbetas utifrån flyktingens behov och intresse. Samtidigt är det nästan omöjligt att bedriva en helt individuellt anpassad verksamhet inom ramen för introduktionen. Detta gäller främst undervisning i sfi i mindre kommuner. Ju färre elever och ju mer varierande bakgrund exempelvis beträffande utbildning, ålder och ambitionsnivå desto svårare blir det att bedriva en individuellt inriktad verksamhet. Delaktighet kräver också vilja och

33 I de kvarstående kommunerna är antalet intervjuade en per kommun. I Nyköping var den intervjuade redan klar med sin sfi. I Fagersta hade man ett par månader kvar. I Strängnäs och Sandviken visste de intervjuade inte när de skulle bli klara.

34 I beräkningen är de personer som efter en kort tid i Avesta, Lidingö och Eskilstuna fått sitt betyg i sfi borträknade. Inklusiva dessa personer får de övriga kommunerna ett lägre genomsnittsvärde än Västerås.

initiativ från individen själv. Individens förmåga/vilja är i sin tur beroende av en rad olika individuella faktorer, där utbildning, ålder och hälsotillstånd är några.

Vi menar därför att svaren på vår fråga, *om man känner sig delaktig i sin introduktion eller inte*, bör tolkas med en viss grad av försiktighet. En person kan känna sig delaktig på grund av att han/hon exempelvis fått gehör för sitt önskemål om att delta i mindre grad än andra i introduktionen. En annan person kan uttrycka missnöje av motsatt skäl, dvs. att han/hon har önskat en snabbare process men inte fått gehör för sitt önskemål.

Med dessa aspekter i åtanke kan vi konstatera att en majoritet av de intervjuade känner sig delaktiga i besluten kring sina introduktionsinsatser. 73 procent av de intervjuade hävdar att de har varit delaktiga i processen, medan 27 procent menar att de antingen helt eller delvis saknade möjlighet att påverka sin introduktion.

Denna iakttagelse är intressant inte minst med tanke på att en betydlig större andel än 70 procent i samtliga kommuner vittnar om ett mycket gott bemötande i sina nya kommuner. En närmare analys visar dock att de flesta i sin bedömning av mottagandet utgår utifrån sina första möten med sin flyktinghandläggare och det i sin tur utifrån en jämförelse med sina negativa erfarenheter från Stockholm. Ett sådant jämförande perspektiv gäller dock inte för framfört missnöje med introduktionen i mottagarkommunerna. Uppemot hälften av de intervjuade saknade helt erfarenheter av introduktion i Stockholm.³⁵ Dessutom hade enbart ett fåtal personer hunnit börja praktisera inom sin introduktion. Därför bygger framförda synpunkter på introduktionen i mottagarkommunerna på de intervjuades förväntningar snarare än jämförelser med situationen i Stockholm. Det finns ingen väsentlig skillnad i ålder, utbildning, hälsotillstånd eller vistelsetid i Stockholm bland de som är missnöjda jämfört med de som är nöjda med sin delaktighet i introduktionen.

Däremot finner vi en stor skillnad i fördelningen av de kritiska rösterna på respektive kommun. Sju av de tio personerna som inte känner sig delaktiga bor i Västerås medan de resterande tre är fördelade på tre kommuner. Missnöjet hos de senare har helt olika förklaringar. I ett fall har den intervjuade haft önskemål om att studera i en särskola på grund av sitt hälsotillstånd men en sådan resurs har inte funnits tillgänglig. I ett annat fall ville man helt avstå från att delta i insatserna av hälso-, och/eller familjeskäl men erbjudits studier i sfi på halvtid. Det tredje fallet berör en person i Avesta som hävdar att kommunen inte kunnat/velat erbjuda denne en praktikplats i sitt yrke.

Missnöjet i Västerås har däremot en mer homogen bakgrund. Kritiken riktar sig i stor utsträckning mot bristande möjligheter till praktikplatser inom ramen för introduktionen.

Nio av totalt tio intervjuade i Västerås läste fortfarande enbart sfi vid tidpunkten för vår intervju. Enbart en person har parallellt med sin sfi en arbetsförlagd praktikplats. Ytterligare två personer uppger att de har önskat samt fått gehör för att få en praktikplats.

35 En del flyttade från början via Migrationsverket och en del hade ett obefintligt deltagande i insatserna under sin tid i Stockholm, se avsnitt «Boende och introduktion i Stockholm».

En absolut majoritet av dem som uttryckte sig negativt menade däremot att de har önskat att få en arbetsplatsförlagd praktikkurs och/eller hjälp att snabbare komma ut på arbetsmarknaden men inte erbjudits detta. Istället har de efter en daglig sfi-undervisning på fyra timmar fått tillbringa två timmar per dag i skolmiljön för självstudier. Därför menar de att praktiken saknar mål vilket gör den obligatoriska närvaron omotiverad.

Praktikplatserna i de övriga kommunerna är i huvudsak förlagda på en arbetsplats. Mest organiserad verkar verksamheten vara i Eskilstuna där alla har erbjudits en praktikplats på antingen ett privat eller kommunalt arbetsställe. För hälften av gruppen var praktikkursen antingen avslutad eller pågående vid tillfället för våra intervjuer, oktober 2002. Två personer skulle påbörja planerade praktikkurser inom kort medan de övriga tre av olika skäl inte hade sökt eller tackat nej till erbjudande om en praktikplats.³⁶ Det är viktigt att nämna att nästan samtliga har fått eller erbjudits praktikplats inom sitt yrkesområde.³⁷ Det bör vara därför som nästan samtliga intervjuade uppger att de har varit delaktiga i besluten kring introduktionsinsatser, inklusive uppläggningsen av sfi.

I Avesta har det funnits mer utrymme för individuella lösningar. Detta gäller såväl planering av sfi-tiden som erbjudna/inplanerade praktikkurser. Alla har fått organiserade besök hos arbetsförmedlingen samt blivit informerade om möjligheter till praktikkurs/yrkesutbildning. Tre av de åtta intervjuade i Avesta läser fortfarande enbart sfi. Den ena ska börja en planerad yrkesutbildning i en annan kommun än Avesta och de andra räknar med att börja med praktik när de har skaffat sig tillräckliga kunskaper i svenska. Dessa tre personer hade nästan ingen utbildning och har därför fått en mer individuellt anpassad sfi än de som hade en högre utbildning och starkare motivation att gå vidare. En av de fem personerna med godkänt betyg i sfi läser Läkarvenska i Uppsala, två stycken läser en kombination av svenska som främmande språk (SV2) och datakurs i Avesta och de övriga två läser SAS (svenska som andra språk) respektive SV2 också i kommunen. Fyra av dessa personer uppger att de har erbjudits arbetsförlagda praktikplatser enligt sitt önskemål. Enbart en person, som redan har nämnts, uttrycker missnöje med att inte ha fått gehör för sitt önskemål om praktikplats. De övriga intervjuade i Avesta betonar särskilt att de har fått bestämma över sin introduktion.

Även i Lidingö antyder de intervjuade att de har fått stort utrymme för delaktighet i sin introduktion. Av två personer med betyg i sfi är båda inskrivna hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande efter att ha fått praktikplatser inom ramen för sin utbildning eller tidigare arbete. Ytterligare två personer kommer inom kort att vara klara med sin sfi och båda har redan en inplanerad praktikplats och en yrkesutbildning att efterhand börja med. Enbart en person läser bara sfi och har ännu inga planer för vidare sysselsättning. Samtliga är dock nöjda med sin introduktion och anser sig ha goda chanser att få ett jobb i kommunen eller i Stockholm.

³⁶Av dessa tre personer är två mammalediga och den tredje en akademiker som är klar med sin sfi och söker jobb både i och utanför kommunen.

³⁷Ett undantag i detta sammanhang är en äldre person med hög utbildning som fått praktik som «köksarbetare».

Avslutningsvis kan vi konstatera att, inklusive de intervjuade i Fagersta, Nyköping, Strängnäs och Sandviken, drygt 70 procent av de deltagande i introduktionen (24/34) har erbjudits verksamheter i form av praktik på olika *arbetsplatser*. Dessa aktiviteter sammanfaller i hög utsträckning med de intervjuades erfarenheter av tidigare utbildning/yrke vilket gör att en absolut majoritet av dem känner sig delaktiga i introduktionen. Vi kan också konstatera att drygt var fjärde person redan har gått till vidareutbildning.

Övriga aspekter i introduktionen

Information och tillgänglighet är två viktiga resurser under introduktionsperioden. En nyanländ behöver inte bara mer information än en etablerad invånare utan också vägledning för att kunna få och ta till sig informationen. Flyktinghandläggarens tillgänglighet är av central betydelse för den nyanlände som ännu inte kan tillgodogöra sig nödvändig information på egen hand. Nästan alla intervjuade påpekar stora skillnader mellan situationen i sina nya kommuner och i Stockholm vad beträffar handläggarens tillgänglighet. I Stockholm behövde man inte bara boka tid utan kunde räkna med flera veckors väntetid för att träffa sin handläggare, menar många av de intervjuade. I de nya kommunerna har man kunnat träffa sin handläggare »när som helst«. Som redan har nämnts förknippas denna skillnad inte sällan med personliga egenskaper i termer av »snälla« respektive »inte snälla« eller ett gott respektive ett dåligt bemötande i de nya kommunerna jämfört med i Stockholm. Personalresurserna per flykting i Stockholm kan med stor sannolikhet vara mindre än i mottagarkommunerna. Det bör ändå poängteras att tillgängligheten i geografisk bemärkelse också är viktig i sammanhanget. I Stockholm är flyktingmottagningen placerad i den centrala delen av staden medan många av de intervjuade bodde i kommunens förorter.

Det geografiska avståndet mellan olika delar av de berörda mottagarkommunerna är av naturliga skäl betydligt kortare än i Stockholm. Dessutom är mottagningsverksamheten i mindre kommuner som Lidingö, Nyköping, Strängnäs och Fagersta integrerad i den kommunala förvaltningen (kommunhuset, stadshuset, m.m.) som står till förfogande för kommunens olika förvaltningar. Detta underlättar både för den ansvarige flyktinghandläggaren och flyktingen själv att på en och samma gång komma i kontakt med berörda ansvariga för exempelvis bostad, barnomsorg, vård, eller arbetsmarknadsfrågor.

I Västerås har man målmedvetet flyttat sin mottagningsenhet från stadshuset till närheten av den kommunala utbildningen i sfi. Detta i syfte att öka samverkan mellan verksamheterna, men också för att underlätta för flyktingen att vid behov vända sig till flyktingenheten som består av ett antal handläggare med ansvar för olika frågor. I Eskilstuna bildar flyktingsamordnaren och ett antal flyktinghandläggare en avdelning, »Integrationsavdelningen«, som delar lokal och organisatorisk tillhörighet med kommunens arbetsmarknadsförvaltning i centrum av staden. En fysisk närhet till och organisatoriskt samarbete mellan sfi och mottagningsverksamheten i dessa kommuner innebär således att flyktingen har större tillgänglighet till tjänster och information än i Stockholm.

Kännetecknande för mindre kommuner som Lidingö, Strängnäs,

Nyköping, Sandviken och Avesta är en kontinuerlig kontakt mellan flyktingen och handläggaren vilken ofta sammanfaller med eller sker under nära insyn av samordnare för kommunens flyktingmottagning. Framför allt i Avesta, med relativt många intervjuade jämfört med de andra mindre kommunerna, har vi kunnat konstatera att samordnaren för flyktingmottagningen har haft en sammanhängande kontakt med de mottagna under introduktionsperioden. Vi kan också konstatera att samordnaren i de mindre kommunerna har haft ett bredare perspektiv på de lokala förhållandena t.ex. när det gäller näringslivet. Dessutom har handläggaren i sådana kommuner ett bredare kontaktnät med både näringsidkare och lokala myndigheter än i Stockholm. Ortens mindre storlek är en naturlig förklaring. Det bör dock nämnas att våra intervjuer visar att de flesta samordnare i de mindre kommunerna har en lång erfarenhet som invånare/tjänstemän i sina kommuner. Dessa faktorer har skapat ett större utrymme i exempelvis Lidingö och Avesta för en ömsesidig dialog och individuellt anpassade insatser än i större kommuner. Skillnader i kommunernas storlek och struktur kan dock inte vara den enda förklaringen till motsvarande skillnader i planering av introduktionen utifrån ett delaktighetsperspektiv. Som beskrevs ovan har både Eskilstuna och Västerås liknande organisationsformer för sin flyktingmottagning. Inom ramen för sin flyktingmottagning har Västerås också långtgående planer att genom samarbete med flera bostadsbolag i kommunen motverka bostadssegregationen. Vad beträffar de mottagna från Stockholm kunde vi dock konstatera en sämre planering av introduktionsprogrammet och därmed större missnöje i Västerås än i de övriga kommunerna.

Den sämre utvecklingen för gruppen är särskilt bekymmersamt med tanke på att introduktionsperioden för många nästan är över. I Västerås är, liksom i de flesta andra kommuner, introduktionsperioden på två år. Under denna tid ansvarar flyktingenheten i nära samarbete med olika myndigheter för flyktingarnas introduktion. Det är också i regel så att kommunerna efter introduktionsperioden lämnar över ansvaret för flyktingen till andra kommunala förvaltningarna, ofta Socialförvaltningen, i de fall han/hon inte hunnit bli självförsörjande.

En väsentlig skillnad mellan Västerås och de övriga samarbetskommunerna i projektet är att man i Västerås räknar introduktionstiden från den dag då den mottagne från Stockholm beviljades uppehållstillstånd och inte från flyttdatumet till kommunen. Detta innebär att den tillbringade tiden i Stockholm, efter uppehållstillstånd, dras av från introduktionsperioden på två år. Denna beräkningsmodell drabbar särskild de personer som inte flyttade direkt efter beviljat uppehållstillstånd. Av de intervjuade i Västerås har sex personer flyttat via Stockholms stad och fyra via Migrationsverkets medverkan. De förstnämnda personerna har bott mellan 6 till 13 månader i Stockholm, innan de flyttade. Inklusivt vistelsetiden i Västerås har dessa personer bott mellan 21–26 månader i Sverige med uppehållstillstånd. Följaktligen kan vi konstatera att introduktionsperioden för dessa personer mer eller mindre är över utan avslutad sfi eller meningsfull praktikverksamhet. Det kan mycket väl vara en tillfällighet, men vi kan konstatera att de få personer som har fått eller ska börja en arbetsförlagd praktikkurs i Västerås samtliga har flyttat via Migrationsverket.

Mindre bra förutsättningar för integration än introduktion

Vi kan alltså konstatera att flytten från Stockholm inneburit betydligt bättre förutsättningar för de berörda familjernas introduktion. Ett nästan hundra procentigt och kontinuerligt deltagande i kombination med en stor delaktighet i introduktionsprocessen tecknar en positiv bild av projektets kvalitativa utfall. Nästan hälften av populationen är mer eller mindre klara med sin sfi och var fjärde person har gått vidare till annan utbildning. Detta är ett framgångsrikt resultat om man ser till gruppens genomsnittliga vistelsetid i mottagarkommunerna, 15 månader. Samtidigt hävdar en absolut majoritet av de intervjuade att de tack vare ett bättre boendeförhållande har fått ett bättre familjeliv som framför allt varit mycket positivt för deras barns utveckling. Det är svårare att göra jämförelser vad gäller introduktionsinsatserna för de intervjuade. Endast 18 av de 37 som intervjuades hade erfarenheter av introduktion från Stockholm. Nästan var tredje person hade flyttat via Migrationsverket och hade därmed ingen introduktion i Stockholm. Många av de som flyttade senare hade ett obefintligt deltagande i introduktionen i Stockholm. Av de som hade anledning att göra en jämförande bedömning av sin introduktion uppger ca 80 procent (14 av 18 personer) att de har fått en bättre introduktion än vad de hade eller skulle få i Stockholm. Endast en person anser att utvecklingen har gått sämre, en är tveksam och två personer menar att det är lika bra här som i Stockholm.

Samtliga familjer bor fortfarande kvar i sina kommuner. Att ingen har avbrutit sin introduktion där för att flytta tillbaka till Stockholm är också en framgång för projektet. Vår bedömning av intervjuerna med flyktingarna själva är att nästan samtliga kommer att bo kvar i sina kommuner under introduktionsperioden. En viktig fråga i sammanhanget är vad som kommer att hända efteråt, dvs. efter introduktionsperioden? Kommer de flesta att bo kvar, återvända till Stockholm eller flytta vidare? Denna utveckling kan vi bara spekulera om utifrån några frågor som vi har ställt till de intervjuade om deras planer för framtiden.

En sådan fråga rör de intervjuades planer på utbildning eller arbete i sin nuvarande kommun eller på annan ort. Generellt sett kan vi konstatera att nästan ingen har planer på att söka utbildning på universitet eller högskola. Alla är inriktade på att så snabbt som möjligt komma ut på arbetsmarknaden. En relativt hög genomsnittlig ålder (39 år), familjeförhållanden och gruppens utbildningsstruktur är tre möjliga förklaringar till att man är inriktad på arbete snarare än på utbildning. Drygt 46 procent av gruppen är högutbildade, ofta med mångåriga erfarenheter i olika yrken. Många av dessa har redan börjat läsa svenska på Komvux eller har planer att göra det efter sin sfi i syfte att öka möjligheterna att få arbete. Av dem som saknar högre utbildning har uppemot 65 procent högst grundskoleutbildning och 25 procent gymnasieutbildning. Dessa två grupper utgör 35 respektive 19 procent av hela populationen.

Av dem som har högre utbildning anser varannan person att de har små chanser att få ett arbete inom sitt yrke i sin nuvarande kommun. Samtliga har börjat söka jobb på olika orter samt är optimistiska inför framtiden. I denna riktning verkar de som bor i Avesta ha kommit längre i sin planering än andra. De flesta har redan varit

i kontakt med närliggande kommuner som t.ex. Falun och säger sig vara beredda att pendla, eftersom familjen trivs bra i Avesta. Resten av de högutbildade personerna bedömer sina möjligheter lika stora och i några få fall till och med större i sin kommun än exempelvis i Stockholm. Särskilt representativa för denna inställning är de som bor i Lidingö vilka gör mindre skillnader mellan kommunen och Stockholms län som arbetsmarknad. Bland samtliga högutbildade finns det bara två personer som har en bestämd avsikt att flytta tillbaka till Stockholm och det i första hand av personliga skäl.

Av totalt 20 personer med högst gymnasieutbildning anser 65 procent att de har *betydligt* större chanser att få ett arbete i Stockholm än i sina hemkommuner. Nästan var tredje av dessa bor i Västerås och de flesta har en bestämd avsikt att efter sin introduktion flytta tillbaka till Stockholm om de kan ordna en bostad där. Även personer med gymnasieutbildning i Eskilstuna är av samma uppfattning som de i Västerås. Sammantaget hälften av de intervjuade (i samtliga kommuner) med högst gymnasieutbildning hävdar att de på grund av stora jobbmöjligheter i Stockholm har planer på att flytta tillbaka ifall man kan skaffa en egen bostad där. Minst benägna att flytta tillbaka till Stockholm är lågutbildade i Avesta vilka dessutom anser sig ha goda chanser att få ett jobb i kommunen.

Ser man på helheten så bedömer ca 60 procent av de intervjuade att de har mindre chanser att få ett jobb i sina kommuner än på andra orter i allmänhet och i Stockholm i synnerhet. Det är dock knappt 30 procent av samtliga intervjuade som i första hand vill söka jobb och bostad i Stockholm. De flesta av dessa har gymnasieutbildning, bor i Västerås och Eskilstuna och åberopar i stor utsträckning Stockholms stora möjligheter till jobb som grund för sitt övervägande.

Avslutningsvis bör nämnas att ingen av de intervjuade ännu hade hunnit komma ut på arbetsmarknaden vid tidpunkten för våra intervjuer. Detta är kanske inte överraskande med tanke på gruppens genomsnittliga vistelsetid i sina kommuner på 15 månader jämfört med introduktionsperiodens längd på två år. I vilken mån dessa personer kommer att få ett arbete i eller utanför sina kommuner respektive stanna eller återflytta till Stockholm bör vara av intresse för en framtida uppföljning.

Flytt rekommenderas av många som själva inte ville flytta

Samtliga intervjuer har avslutats med frågan om den intervjuade »utifrån en helhetsbedömning av sin situation i den nya kommunen jämfört med i Stockholm« rekommenderar eller avråder andra flyktingfamiljer att flytta från Stockholm. Svaren på denna fråga är av stor betydelse för bedömningen av projektets kvalitativa utfall. Ju fler personer som rekommenderar andra EBO-flyktingar att flytta från Stockholm desto framgångsrikare har projektet varit. Detta framför allt med tanke på att enbart ett fåtal familjer flyttade från Stockholm frivilligt (se kapitel fyra). Samtidigt kan oberoende variabler som i mindre utsträckning har att göra med levnadsförhållandena i de nya kommunerna, vara av betydelse för hur frågan

besvaras. Ålder, utbildnings/yrkeserfarenheter, vistelsetiden i Stockholm och sist men inte minst individens ursprungliga inställning till flytten kan också påverka helhetsomdömet. Därför är det viktigt att granska helhetsomdömen om projektets utfall mot bakgrund av de intervjuade personernas relation till dessa variabler.

Den bild som träder fram av de berörda familjernas värdering av flyttens konsekvenser för dem själva är övervägande positiv. Sett utifrån ett helhetsperspektiv menar 90 procent av dem att deras livssituationer har blivit bättre eller mycket bättre efter flytten från Stockholm. Någon nämnvärd kommunvis skillnad ser vi inte i sammanhanget. Bara fyra personer från tre kommuner uppger att livssituationen för dem har utvecklats till det sämre efter flytten från Stockholm. Två av dessa personer saknar barn och familj i sin kommun. I tre fall hävdar den intervjuade att man inte får den specialvård som man fick i Stockholm i sin nya kommun. Detta i kombination med bristen på stöd från släktingar/vänner som är kvar i Stockholm uppges ha lett till att de inte mår bra psykiskt.

Det positiva helhetsomdömet är intressant med tanke på att nära 60 procent av de intervjuade bedömer sina chanser att få ett arbete i sina kommuner som små. Förutom erfarenheterna av bostadslösheten i Stockholm kan detta bero på att man nu upplever möjligheterna att välja en annan kommun är större än tidigare. Oavsett hur man resonerar kan vi konstatera att ålder, utbildning och vistelsetid i Stockholm förlorar sin betydelse som förklaringsfaktorer, eftersom hela 90 procent av populationen har ett positivt helhetsomdöme av flyttens konsekvenser.

Rekommenderar våra intervjuade andra EBO-flyktingar i Stockholm att flytta? Även svaren på denna fråga är överraskande positiva, trots vissa nyanser. Sammantaget rekommenderar 70 procent av populationen andra EBO-flyktingar att flytta från Stockholm. 27 procent vill inte ta ställning i frågan och enbart en person avråder andra från att flytta från Stockholm.

De som rekommenderar flyttning kan indelas i tre grupper, beroende på om man sätter villkor till sin rekommendation eller inte. Den största andelen, 65 procent, rekommenderar flytt från Stockholm utan tvekan eller tillägg. Följande utdrag är i högsta grad representativa för denna kategori:

»Ja, från den första dagen. Vi visste inte att det kunde bli så här bra«. Den intervjuade är en kvinna med låg utbildning som bodde 16 månader i Stockholm och mot sin vilja flyttade både från Stockholm och till den aktuella kommunen.

»Självklart, det är synd att förstöra livet för sig genom att vänta i Stockholm. Vi trivs mycket bra här«. Det uppger en kvinna med hög utbildning som bodde sex månader i Stockholm, flyttade från Stockholm mot sin vilja men som själv fått välja sin kommun.

»Ja, särskilt för barnfamiljer. Närhet till släkt är bra, men det hindrar dig att komma in i samhället«. Den intervjuade är en man med hög utbildning som bodde 24 månader i Stockholm och som själv fått välja sin kommun.

»Mycket varmt, redan nu har vi kontaktat våra vänner och rekommenderat dem att flytta hit«. Det hävdar en kvinna med hög utbildning som bodde 13 månader i Stockholm och inte ville flytta från början, men som själv fått välja sin kommun.

Förutom en högre andel av personer med hög utbildning ser vi

ingen förklaring i andra variabler som har att göra med gruppens bakgrund. Tabell 5.1 ger en helhetsbild av hur framförda kommentarer förhåller sig till individernas kön, utbildning, vistelsetid i Stockholm (inklusive väntetid på uppehållstillstånd) samt personens bedömning av möjligheten att få arbete i sin kommun. Denna grupp återfinns i tabellen med rekommendationen »Flytta direkt«.

Den resterande andelen, 35 procent, som rekommenderar flytt från Stockholm sönderfaller i två grupper. Den ena gruppen, 23 procent, har som villkor för sin rekommendation att »om man har barn« bör man flytta från Stockholm. Vår granskning visar att dessa personer är övertygade om att deras chans att få ett jobb där de bor är betydligt mindre än i Stockholm. Däremot är de nöjda med sin introduktion och sina barns utveckling i den nya kommunen. I tabell 5.1. är denna typ av rekommendation markerad med »Flytta för barnens skull«.

Slutligen har ett fåtal personer som villkor för flytt från Stockholm att man bör ha vänner/bekanta dit man flyttar. Dessa personer är i huvudsak nöjda med allt i sin kommun, men känner sig ensamma på grund av att de saknar sina släktingar/vänner/bekanta. Denna typ av rekommendation grupperas i tabell 5.1. under benämningen »Flytta om du har bekanta«.

Nästan var tredje person av de intervjuade vill varken rekommendera eller avråda EBO-flyktingar att flytta från Stockholm. Denna grupp är jämnt fördelad mellan kvinnor och män, men har en längre vistelsetid i Stockholm än genomsnittet. Dessutom finns det få personer med lägre utbildning än gymnasium med i gruppen. En gemensam nämnare för gruppen är uppfattningen att den egna kommunen har mindre möjligheter att erbjuda dem ett arbete jämfört med Stockholm eller andra kommuner. Flera av de personer som är inriktade på att flytta tillbaka till Stockholm (se ovan), återfinns i denna grupp. Deras tveksamhet när det gäller rekommendationer till andra bör dock inte tolkas som ett övervägande avrådande. Vår tolkning är att man dels har svårt att välja mellan bristande möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden och ett bättre familjeliv, dels att man inte vill ta på sig ansvar genom att ta ställning i frågan. Följande utdrag ger exempel på framförda resonemang av denna grupp:

»Det beror på var och ens bakgrund, önskemål och situation. För de som söker jobb är denna kommun inte den rätta kommunen att flytta till. Det finns inte heller moskéer och annat religiöst utbud som i Stockholm«, säger en man med gymnasieutbildning som anser sig ha stor chans att få ett jobb i Stockholm.

»Jag kan inte svara på frågan. Man ska flytta dit man känner sig trygg«, kommenterar en kvinna med låg utbildning som är missnöjd med sin ensamhet jämfört med i Stockholm.

I övrigt är korta kommentarer som »det beror på individuella situationer« eller »det är upp till individen själv« typiska för dem som inte vill ta ställning i frågan. Denna typ av svar är i tabell 5.1. markerade med »Vet inte«.

Som avslutning på detta kapitel bör tilläggas att de många rekommendationerna om flytt från Stockholm är särskilt intressanta med tanke på det faktum att enbart fyra familjer från början frivilligt ville flytta från Stockholm. Den absoluta majoriteten flyttade mot sin vilja och i många fall önskade en annan kommun än den som

mottagit dem. Att 90 procent har en positiv värdering av projektets utfall utifrån ett helhetsperspektiv samt att uppemot 70 procent föreslår andra flyktingar att flytta från Stockholm bör vara glädjande för de personer som jobbat inom projektet.

Tabell 5.1 Företrädare för utflyttade hushåll inom Projekt Stockholm utifrån individuell bakgrund samt rekommendation om flytt från Stockholm.

| Kön | Utbildning | Vistelsetid i Sthlm (månader) | Önskade flytta till | Chansen att få ett arbete i sin kommun än en annan ort anses vara | Rekommenderar andra EBO i Stockholm att |
|--------|----------------|-------------------------------|---------------------|---|---|
| Man | Gymnasium | 12 | Sin kommun | Mindre | Flytta för barnens skull |
| Kvinna | Gymnasium | 12 | Sin kommun | Mindre | Flytta för barnens skull |
| Kvinna | Gymnasium | 3 | Sin kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Kvinna | Grundskola* | 4 | Sin kommun | Mindre | Inte flytta |
| Kvinna | Analfabet | 16 | Ingen kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Kvinna | Grundskola | 21 | Sin kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Kvinna | Gymnasium | 41 | Sin kommun | Mindre | Vet inte |
| Kvinna | Uppgift saknas | 15 | En annan kommun | Mindre | Flytta om du har bekanta |
| Kvinna | Universitet | 6 | Sin kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Kvinna | Universitet | 18 | Ingen kommun * | Mindre | Vet inte |
| Man | Grundskolan | 19 | En annan kommun | Större | Flytta direkt |
| Man | Analfabet | 20 | En annan kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Man | Analfabet | 9 | Sin kommun | Lika små | Flytta för barnens skull |
| Man | Universitet | 24 | Sin kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Kvinna | Grundskola | 13 | Sin kommun | Större | Flytta direkt |
| Man | Universitet | 13 | Sin kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Man | Universitet | 24 | Ingen kommun | Mindre | För barnens skull |
| Man, | Universitet | 19 | En annan kommun | Mindre | Flytta för barnens skull |
| Man | Gymnasium | 17 | Sin kommun | Mindre | Vet inte |
| Man | Universitet | 24 | Ingen kommun | Mindre | Vet inte |
| Man | Gymnasium | 7 | En annan kommun | Mindre | Vet inte |
| Man | Grundskola | 12 | Sin kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Kvinna | Universitet | 15 | Sin kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Man | Universitet | 73 | Ingen kommun | Mindre | Vet inte |
| Kvinna | Universitet | 62 | Ingen kommun | Större | Vet inte |
| Man | Universitet | 7 | Ingen kommun | Större | Flytta direkt |
| Kvinna | Gymnasium | 13 | Ingen kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Kvinna | Universitet | 32 | Ingen kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Man | Universitet | 22 | Ingen kommun | Lika små | Flytta direkt |
| Man | Universitet | 41 | Ingen kommun | Större | Flytta direkt |
| Kvinna | Universitet | 13 | Ingen kommun | Lika stor | Flytta direkt |
| Kvinna | Universitet | 15 | Ingen kommun | Lika stor | Flytta om du har bekanta |
| Man | Grundskola | 24 | En annan kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Kvinna | Grundskola | 24 | En annan kommun | Vet inte | Vet inte |
| Man | Universitet | 12 | Ingen kommun | Mindre | Flytta direkt |
| Man | Analfabet | 36 | Ingen kommun | Mindre | Vet inte |
| Kvinna | Grundskola | 17 | En annan kommun | Mindre | Vet inte |

* Detta omfattar personer som inte ville flytta alls eller hade inget särskilt önskemål än närheten till Stockholm.

6. Praktiska erfarenheter av projektets genomförande

Detta kapitel ägnas i huvudsak åt några större erfarenheter av projektets utveckling i dess egenskap av ett samverkansprojekt mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad å ena sidan samt mellan dessa aktörer och projektets samarbetskommuner å andra sidan.

I kapitel tre av rapporten kunde vi konstatera en relativt positiv bild av projektets kvantitativa utfall. Sammanlagt flyttade drygt 320 personer via projektet från Stockholm till andra kommuner. Cirka hälften hamnade dock i andra kommuner än de ursprungligen tilltänkta samarbetskommunerna. Dessa betraktades initialt som »lämpliga« kommuner med tanke på närheten till Stockholm. Denna avgränsning å ena sidan och projektets tidiga behov av andra mottagarkommuner å andra sidan aktualiserar flera grundläggande problem beträffande projektets karaktär som ett samverkansprojekt.

Bristande intresse för att flytta från Stockholm

Den stora ökningen av andelen asylsökande i storstadsregionerna har i viss mån sin förklaring i införandet av lagen om mottagande av asylsökande (LMA), juli 1994. Med stöd av LMA fick asylsökande ett ekonomiskt bidrag för att själva ordna sitt boende under asyltiden. I dag bor ca 60 procent av samtliga asylsökande i storstadsregioner med en hög koncentration i invandrartäta förorter. Tillgången till allmännyttiga hyresbostäder har parallellt med denna utveckling minskat i de flesta av storstadskommunerna. Dessutom finns det få personer som vill flytta till en annan kommun efter att ha fått uppehållstillstånd. Orsaken är knappast bristande information om bostadsbristen i Stockholm. De utflyttade hushållen som vi har intervjuat hade i genomsnitt bott ca 20 månader i Stockholm som inneboende med stora bostadsproblem (se kapitel fyra). Sammanlagt beviljades nästan 900 personer uppehållstillstånd under 2001 i Stockholm. Dessa personer skulle inom projektet få information om förutsättningarna för bosättning och introduktion i Stockholm respektive de alternativa kommunerna samt vid visat intresse få erbjudande om alternativa kommunplatser. Enligt företrädare för Migrationsverket har samtliga under sitt PUT-samtal med verket informerats om bostadsbristen i Stockholm samt tillfrågats om eventuellt intresse för att flytta till en annan kommun. Av dessa visade enbart företrädare för ca 30 hushåll intresse av att flytta via Migrationsverket. Efter folkbokföring i kommunen har alla träffat flyktinghandläggare vid Stockholms stads flyktingmottagning och informerats om bostadsbristen samt möjligheten att flytta till en annan kommun, enligt ansvariga tjänstemän i Stockholm. Efter i genomsnitt nio månaders väntetid, efter PUT, visade

knappt 90 hushåll intresse för att flytta. Av dessa slutade 50 i genomförda bosättningar och nästan samtliga hushåll flyttade mot sin vilja. Med andra ord har Stockholm varit den självklara bosättningsorten om möjlighet till bostad hade funnits i Stockholm.

Skälen för att bo kvar i Stockholm är många. Under sin väntetid på uppehållstillstånd har man ofta hunnit etablera ett betryggande nätverk med människor/föreningar/institutioner i Stockholm. Känslan av en större trygghet är också ett huvudskäl till varför man väljer att bosätta sig hos sina släktingar/vänner/bekanta istället för att bo på Migrationsverkets flyktingförläggningar på andra orter. Framför allt många ensamstående kvinnor samt barnfamiljer uppger i våra intervjuer att det skulle vara otryggare att bo på en flyktingförläggning jämfört med i Stockholm. Ytterligare ett skäl till varför man vill undvika boende på verkets flyktingförläggningar är oro för avslag på ansökan och rädsla för avvisning. Bara 15 procent av våra intervjuade familjer hade kommit tillsammans till Sverige. I resten av fallen bodde enbart en av föräldrarna i Sverige under väntetiden. Detta inte bara underlättade utan motiverade också inneboendeformen. Värdfamiljerna var i hög utsträckning nära släktingar till de asylsökande och genom dem hade man större möjligheter att hålla kontakt med sin familj i hemlandet. Deras stöd under den första tiden var ovärderligt för framför allt ensamma kvinnor som utgör hälften av populationen i vår utvärdering. När det gäller ensamma män har man ofta haft ansvaret att ekonomiskt försörja sin familj i hemlandet. I några fall anges att man har kunnat spara boendeersättningen för att skicka den till sin familj. I många fall uppges att det finns gott om jobb i Stockholm.

Värdfamiljen som en trygghetsinstitution är dock inte lika framträdande i svaren på frågan om varför man inte valde att flytta via Migrationsverket. För den absoluta majoriteten gällde det nu att engagera sig i sina familjers inresa till Sverige. Detta är ofta en lång procedur. Det brukar ta tid innan Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd har kommit familjen tillhanda via den berörda svenska ambassaden. I flera länder måste man av både politiska och praktiska skäl söka sig till något grannland för att få inresetillstånd av den svenska ambassaden där. Att få visum till grannländer tar ofta en lång tid, inte minst på grund av byråkrati. Samma sak kan upprepas när man ska lämna grannlandet för att åka till Sverige. Med sådana bekymmer framför sig visar därför de flesta inget intresse av att flytta från Stockholm, innan de har lyckats hjälpa sin familj till Sverige.

En annan anledning till varför man helst ville bo kvar i Stockholm som uppges i nästan samtliga intervjuer är större möjligheter till jobb. »Att man klarar sig bättre med en sämre svenska« i Stockholm än i mindre kommuner är ett skäl som främst framförs av personer med lägre utbildning. En möjlig förklaring kan vara Stockholms större utbud av arbetsplatser hos företagare med invandrarbakgrund jämfört med utbudet på mindre orter. Dessutom har man ofta sina släktingar/vänner att räkna med både som arbetsgivare och referenser till olika arbetsgivare. Även de högutbildade i våra intervjuer menar att de skulle ha betydligt större möjligheter att få jobb i Stockholm med många stora arbetsplatser än i en mindre kommun.

Det kanske viktigaste skälet till varför man valde att stanna i Stockholm, trots bristen på egen bostad, är dock den information och kunskap som man har fått av sina värdfamiljer. Många av värdfamiljerna har själva varit inneboende hos andra i Stockholm. Eftersom bostads-

bristen tidigare inte har varit lika besvärlig som under de senaste åren har staden ofta ställt upp med s.k. genomgångsbostäder. Av våra intervjuer med de kvarboende hushållen framgår att man, utifrån denna erfarenhet, har dragit slutsatsen att staden förr eller senare kommer att ställa upp i det fall man vägrar att flytta från Stockholm. Denna strategi har också varit framgångsrik i vissa fall. Bland de avbrutna fallen (som först visade intresse för att flytta men avböjde senare) finns det flera familjer som i efterhand fått en genomgångsbostad av staden. I hopp om att i framtiden få hjälp av Stockholms stad väljer man därför att ordna tillfälliga bostadslösningar.

Begränsningar i närhetsprincipen

Projektets avgränsning till närliggande kommuner till Stockholm har sin förklaring i de berörda aktörernas medvetenhet om att ett fåtal personer är benägna att flytta från Stockholm. Ett rimligt avstånd till Stockholm ansågs därför vara viktigt för att öka benägenheten hos flyktingen att acceptera flytt från Stockholm. Det skulle underlätta för vederbörande att bibehålla sin kontakt med Stockholm i allmänhet och med sina släktingar/vänner i synnerhet. Närheten till Stockholm skulle också underlätta för individen att behålla/skaffa sig ett arbete i Stockholm för att senare flytta tillbaka till staden. I linje med den sistnämnda tanken ligger projektets erbjudande att få stå kvar i bostadskön, trots att man tas emot av en annan kommun. Integrationsverkets försök att sluta överenskommelser med närliggande kommuner lyckades inte närmare än de Mälardalskommuner (Nyköping, Eskilstuna, Strängnäs, Västerås) som redan samarbetade i det tidigare samverkansprojektet »Mälardalsprojektet« plus Avesta, Fagersta och Sandviken. Samtliga dessa kommuner hade redan överenskommelser med verket om att årligen ta emot ett visst antal flyktingar. Sammanlagt hade Integrationsverket nästan 600 överenskomna introduktionsplatser i dessa kommuner. Ett huvudvillkor för att dessa kommuner skulle kunna medverka i Projekt Stockholm har varit att Integrationsverket självt inte aktivt utnyttjat dessa platser för bosättning av andra flyktingar, dvs. kvotflyktingar samt flyktingar som bor på Migrationsverkets anläggningar. Att ta hänsyn till flyktingens önskemål om kommunplacering är en viktig princip i handläggning av bosättningen. Med tanke på de närliggande kommunernas popularitet har därmed ett antal bosättningar i dessa kommuner varit oundvikliga. Sammanlagt anvisade Integrationsverket 169 flyktingar till dessa kommuner under 2001. Teoretiskt sett hade alltså projektet betydligt fler kommunplatser till sitt förfogande än det uppsatta målet på 250 personer. Inklusivt väntade anknytningsfall tog dessa kommuner emot 169 personer inom sin medverkan i Projekt Stockholm med en stor variation i antal mottagna, se figur 6.1.

Detta utfall har flera förklaringar. Ett huvudproblem i sammanhanget är att Integrationsverkets överenskommelser om flyktingmottagning inte är bindande för kommunerna. Som exempel kan nämnas att i 2001 års överenskommelses bilaga med Stockholms stad uppges att Stockholm planerar att ta emot 2 500 personer³⁸.

38 Se bilaga till 2001 års överenskommelse med diarienummer INT 32-01-1223.

I verkligheten tog Stockholm emot drygt 1 632, varav 880 var EBO-flyktingar och resten anhöriga. Kommunerna har således full möjlighet att efterhand ta emot färre än vad de har kommit överens om med Integrationsverket. Dessutom inkluderar de överenskomna platserna samtliga personer som omfattas av ersättningsförordningen. Förutom kvotflyktingar och asylsökande som beviljas uppehållstillstånd i Sverige omfattar förordningen även anhöriga till de flyktingar som fått sitt uppehållstillstånd för högst två år sedan. Detta innebär att kommunerna kan göra avdrag från sina överenskomna platser med Integrationsverket för de asylsökande i eget boende som beviljas uppehållstillstånd under året, anhöriga som kommer direkt till Sverige samt de flyktingar som på egen hand skaffa sig en bostad i kommunen. Oplanerade mottagningar förekommer betydligt oftare i större kommuner med relativt många invånare med invandrarbakgrund än i mindre kommuner med färre invånare av denna kategori. Under projektåret, 2001, uppgick den faktiska mottagningen i Eskilstuna till drygt 350 personer av vilka enbart 24 anvisades av Integrationsverket och 43 av Projekt Stockholm. Resten är alltså oplanerad mottagning som i huvudsak består av anhöriga, spontana sekundär flytningar samt asylsökande i eget boende som fått uppehållstillstånd. Intressant att nämna är att verket totalt hade 50 överenskomna platser med Eskilstuna för år 2001. Mot denna bakgrund hade Eskilstuna från början mycket begränsade möjligheter att aktivt delta i Projekt Stockholm. Ändå har kommunen »av solidariska skäl« tagit emot drygt 40 personer via projektet. En stor oplanerad mottagning är också en huvudförklaring till varför inte heller Västerås hade tillräcklig möjlighet att aktivt ta emot flyktingar från Stockholm. Totalt sett hade Integrationsverket 270 överenskomna platser i kommunen, men kommunens faktiska mottagning uppgår till 319 personer. Av dessa anvisades bara 95 personer av Integrationsverket och 39 via Projekt Stockholm, medan resten består av oplanerade mottagningar. Denna utveckling i kombination med bostadsbrist gjorde att Västerås kommun tidigt under projektåret informerade om svårigheter att kunna ta emot fler än de ca 40 personerna som de redan tagit emot via projektet, se tabell 6.1.

En låg nyproduktion av hyresbostäder i framför allt Stockholmsregionen är en annan vanlig förklaring till varför kommunerna inte kan ha ett aktivt flyktingmottagande. Vad beträffar projektets samarbetskommuner har Nyköping och Strängnäs tagit emot enbart ett hushåll vardera från Stockholm och åtta personer via Integrationsverket under hela 2001. Antal överenskomna platser med dessa kommuner är 60 respektive 40. Nyköpings faktiska mottagning överskrids dock med fem personer antalet överenskomna platser med verket, medan Strängnäs har ett underskott på ca 12 personer. Företrädare för båda kommunerna uppger i intervju med oss att bristen på hyresbostäder är ett hinder för en aktivare mottagning av flyktingar. Generellt sett har kommunerna stora möjligheter att styra karaktären av in-, och utflyttningen genom sin bostadsplanering. Ju fler bostadsrätter som produceras på bekostnad av hyresrätter desto mindre möjligheter för resurssvaga medborgare att söka sig till den berörda kommunen. En sådan utveckling förklarar varför de till Stockholm tre mest närliggande kommunerna (Lidingö, Nyköping och Strängnäs) har tagit emot få flyktingar under 2001.

Tabell 6.1. Antal introduktionsplatser i projektets samarbetskommuner, efter överenskomna platser med Integrationsverket, faktiska mottagningar, anvisade platser av Integrationsverket samt antal mottagna via Projekt Stockholm.

| Kommun | Planerad mottagningsnivå totalt | Faktisk mottagning | Därav antal anvisade av: | | | |
|------------|---------------------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| | | | Integrationsverket | Projektet via Stockholms stad | Projektet via Migrationsverket | Oplanerad mottagning |
| Avesta | 50 | 54 | 16 | 38 | 5 | 0 |
| Eskilstuna | 50 | 350 | 24 | 28 | 15 | 283 |
| Fagersta | 30 | 35 | 12 | 18 | 0 | 5 |
| Lidingö | 40 | 25 | 0 | 9 | 5 | 11 |
| Nyköping | 60 | 66 | 7 | 1 | 0 | 58 |
| Sandviken | 30 | 27 | 7 | 7 | 0 | 13 |
| Strängnäs | 40 | 28 | 8 | 4 | 0 | 16 |
| Västerås | 270 | 319 | 95 | 26 | 13 | 185 |
| Totalt | 570 | 904 | 169 | 131 | 38 | 566 |

Källa: Integrationsverkets databas MOTIV samt Stockholms stad och Migrationsverket

Problem i samverkan mellan projektets huvudaktörer

I projektplanen för Projekt Stockholm fastläs bland annat syftet: »Att i detta arbete utveckla formerna för samverkan mellan berörda parter inom projektet (Stockholms stad, Integrationsverket, Migrationsverket).« Ett nära samarbete mellan Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad å ena sidan och mellan dessa aktörer och ett antal mottagarkommuner å andra sidan har varit en grundläggande förutsättning för att kunna genomföra projektet. Migrationsverkets ansvar för bosättning av EBO består av att skriva ut dessa i vistelsekommunen samt informera kommunen om bosättningen. Bosättning av flyktingar i övrigt överlämnades till Integrationsverket i samband med inrättandet av verket 1998. Integrationsverket har stort behov av de attraktiva kommunplatser som projektet erbjuder EBO-flyktingar från Stockholm. Förutom ett stort antal flyktingar som har sitt boende på Migrationsverkets flyktingförläggningar ansvarar Integrationsverket för bosättning av de kvotflyktingar som Sverige tar emot årligen från olika länder. Å andra sidan har situationen i Stockholm varit »alarmerande« inte bara för de asylsökande utan också för verksamheten vid Stockholms Invandarmottagning (SIM). Att hjälpa Stockholm är en annan sida av samverkansförsöket.

Till en början var jag skeptisk till Stockholmsprojektet. Jag frågade mig om det verkligen var vårt uppdrag att lämna över flyktingar till andra kommuner. Trots denna tveksamhet beslöt vi oss ändå för att testa. Situationen här på förvaltningen [Integrationsförvaltningen vid Stockholms stad, vår anmärkning] höll på att gå omkull. Det fanns ett stort missnöje bland flyktingarna och vi var ofta tvungna att tillkalla polisen. Det fanns de som vägrade lämna lokalen om de inte fick någonstans att bo. Det förekom riktiga utpressningssituationer (Ur intervju med projektledare för Projekt Stockholm)

Migrationsverkets medverkan i projektet har varit nödvändig av två skäl. Till skillnad från Integrationsverket som enbart är lokaliserat i Norrköping bedriver Migrationsverket lokal verksamhet på ett stort antal orter, däribland Stockholm. Dessutom besitter verket relevant information om flyktingens bakgrund samt har en direkt kontakt med denne i samband med prövning av asylansökning och organiserad verksamhet som verket har i uppdrag att erbjuda asylsökande under väntetiden. Kontakten med Migrationsverket upphör däremot efter en övergångsmånad räknat från datum för beviljat uppehållstillstånd. En genomförd bosättning via Migrationsverket under denna månad är av stort värde för samtliga berörda parter. För individen innebär det en snabbare introduktionsprocess och bättre boendeförhållanden jämfört med bostadslöshet i Stockholm. För Stockholms stad innebär det mindre personalbelastning och/eller ekonomiska kostnader. För staten har det stor ekonomisk betydelse, eftersom Stockholm ersätter den nya mottagarkommunen med motsvarande högst 10 procent av schablonersättningen och staten skjuter till resten.³⁹

Migrationsverket medverkade i projektet medvetande om sin ytterst begränsade tid för att hinna genomföra en bosättning enligt projektets intentioner. Av LMA-tiden på en månad hade personalen i praktiken två veckor till sitt förfogande efter det s.k. PUT-samtalet för att genomföra en bosättning. Detta har inte bara varit påfrestande för personalen, flyktingen och den mottagande kommunen utan har också lett till att verket varit tvunget att bryta mot LMA-lagen, genom att överskrida övergångsmånaden. Det är av intresse att nämna att Migrationsverket prioriterade en fortsättning av sin försöksverksamhet att bosätta EBO-flyktingar i Stockholm i andra kommuner trots att, till skillnad från projekttiden, handläggarna nu får gå via Integrationsverket i sin kontakt med kommunerna. Detta gör LMA-tiden på en månad ännu mer besvärlig för de berörda parterna i allmänhet och samarbetet med Integrationsverket i synnerhet. Detta framgår tydligt av en intern rapport som bygger på erfarenheterna av projekttiden jämfört med nuläget:

På Integrationsverket finns det mycket kunskap som det skulle ta mycket, mycket lång tid för oss att förvärva. Vi anser dock att Integrationsverkets handläggningstider är ett problem i bosättningsarbetet. Tidigare var det inte ovanligt att vi fick vänta i upp till en månad för att få en anvisning till en kommun och det var inte ovanligt att kommunen därefter inte kunde ta emot personerna upp till två månader från det att vi fått anvisningen. Under det senaste halvåret har handläggningstiderna kortats och det tar i normalfallet två veckor att få en anvisning. Mot bakgrund av att vi vid direkt bosättning får ett besked från kommunerna inom ett par dagar anser vi dock att också denna handläggningstid är för lång.

Vi har också noterat att vår arbetsbörda egentligen inte minskar något när bosättningen sker genom Integrationsverkets försorg. I normalfallet får vi bara ett namn och telefonnummer till en flyktingsamordnare och därefter får vi kontakta flyktingsamordnaren för att få diskutera bostadsadress, inflyttningsdatum och tid för ankomst till kommunen med mera. (Migrationsverket Region Stockholm; *Rapport från bosättningsåret 2002/2002*).

³⁹ Se följande avsnitt för en närmare bild av den ekonomiska konsekvensen av projektets genomförande.

Texten ovan ger ett intryck av att det finns ett intresse hos Migrationsverket att ta tillbaka bosättningsverksamheten från Integrationsverket. Migrationsverkets medverkan i projektet kan också ses som ett experiment på denna väg. På vår fråga om Migrationsverkets största intresse i projektet svarade den dåvarande enhetschefen följande:

När det gäller Migrationsverkets egna intresse av att hjälpa Stockholm är jag skeptisk. Man ska inte underskatta att vi faktiskt ser till individens bästa. Vi är till för de asylsökande och vill hjälpa dem. Vi visste att de inte skulle få en bostad när de fått PUT, och det är vår skyldighet som statlig myndighet att göra vad vi kan för dem. Jag är mycket mån om att följa lagen, men jag tror att det har legat även i lagstiftarnas intresse att man dra ut någon vecka på LMA-tiden om det skulle underlätta för flyktingen och kommunen. [...] Jag tror att det kan finnas ett intresse från Migrationsverket att få tillbaka bosättningsarbetet. När man får PUT slutar liksom arbetet för oss och det är lite konstigt. Min personliga uppfattning är att Migrationsverket skulle ha hand även om bosättningsbiten, och följa flyktingen hela vägen- även den slutliga delen.

Migrationsverkets försök att både inom och efter projekttiden utöka sina kontakter med mottagarkommuner sker också i en situation där kommunerna helst av allt vill ha kontakt med en av myndigheterna. Det har också Migrationsverket erfarit under sin försöksverksamhet:

Integrationsverket har alltid ställt sig positivt till vår försöksverksamhet med en direkt bosättning från regionen. Vi har dock märkt en större skepsis bland kommunerna. Många kommuner har exempelvis uttryckt en rädsla att bli »nedringda« av handläggare på Migrationsverket. För att gå vidare i arbete med att kontakta kommunerna direkt behöver vi Integrationsverkets direkta stöd. (Migrationsverket, Rapport från bosättningsåret 2001/2002)

Bosättningshandläggare på Integrationsverket ser däremot inte positivt på att kommunerna direkt tar emot flyktingar från Migrationsverket. Företrädare för Avesta kommun hävdar bland annat att man har fått kritik från Integrationsverkets handläggare beträffande att man tagit emot flyktingar direkt på Migrationsverkets initiativ. På Integrationsverket är bosättning av flyktingar som bor på Migrationsverkets anläggningar, s.k. »ABO«, organiserad så att olika bosättningshandläggare har olika län som sitt ansvarsområde. På grund av brist på kommunplatser är man ofta tvungen att utifrån överenskomna platser i förväg planera för antal väntade bosättningar per kommun. En oväntad mottagning från Migrationsverket stör den planerade verksamheten, menar bosättningshandläggare på Integrationsverket.

Migrationsverket ringer fortfarande till kommunerna, fast det får de inte. Jag tycker det finns en poäng med att flytta direkt via Migrationsverket, men problemet är ju att vi på Integrationsverket då inte vet hur många platser vi har kvar. Detta borde styras upp bättre- det borde vara bättre organiserat. Dessutom är det mycket svårt för Migrationsverket att hinna få folk att flytta på en månad. Det tar tid innan ärendet kommer till Integrationsverket och det tar också tid innan man får

komma på PUT-samtal. Det är ett lagbrott om de inte skrivs ut efter en månad. Dessutom kan bosättningen via Migrationsverket bli orättvis eftersom olika handläggare kan ha olika effektivitet och relation med kommunerna. Här hos oss är arbetet inte organiserat så att vi utsätts för konkurrens med varandra. Däremot råder idag en konkurrens mellan Stockholms stad och Integrationsverket om kommunplatserna. (ur intervjuer med handläggare på Integrationsverket).

Idag finns det flera kommuner från Stockholmsregionen som konkurrerar om andra kommunplatser. Södertälje och Botkyrka kommun är två aktiva kommuner i konkurrensen med Stockholms kommun om alternativa platser. Södertälje har bl.a. träffat en överenskommelse med Sandvikens kommun om en mottagning på 300 flyktingar under tre år. Förutom dessa två kommuner får sedan januari 2002 även Burlöv, Haninge, Huddinge, Lund, och Upplands-Väsby samma fördelar i frågan om statlig ekonomisk kompensation till alternativa kommuner som Stockholms stad hade under projekt-tiden. Kännedom om att dessa kommuner kommer att konkurrera om alternativa platser på samma villkor som Stockholms stad är en förklaring till varför Migrationsverket samt Stockholms stad från början sökte sig till andra mottagarkommuner än de som ursprungligen ingick i projektet.

Vi såg redan under 2001 att vi skulle få brist på kommuner att placera i. Vi ser det som rena turen att inte t.ex. Botkyrka kommun fick samma befogethet som oss när det gäller fördelarna med Projekt Stockholm. Vi måste ju tänka på våran verksamhet. Kanske skulle det vara bättre om Integrationsverket hade delat upp kommunerna till Stockholm och bl. a. Botkyrka och Södertälje. Då skulle vi ha några kommuner var att jobba med. På detta sätt skulle Integrationsverket kunnat ha varit mer aktivt. Gällande samarbetet med Migrationsverket har det fungerat bra. Då tänker jag på Solna och inte Skärholmen. Med Migrationsverket har vi aldrig upplevt någon konkurrenssituation. Om de får folk att flytta, avlastar de ju oss. Jag tror också att det ligger i Migrationsverkets intresse att arbeta för att folk ska flytta, just p.g.a. att de vill ha tillbaka bosättningsarbetet helt. (Ur intervju med projektledare för Projekt Stockholm).

Det bör poängteras att företrädare för samarbetskommunerna Avesta, Fagersta och Sandviken hävdar i intervju med oss att de har tagit emot alla förfrågningar som de har fått via projektet samt att de skulle kunna tänka sig att ta emot fler om de hade fått förfrågningar. Värt att notera är också att Fagersta och Sandviken enbart har fått fyra respektive en förfrågning av Stockholms stad och ingen av Migrationsverket.

Projektets ekonomiska villkor och konsekvenser

Projekt Stockholm administrerades utan att särskilda medel har funnits anslagna för genomförandet. Stockholms stad och Migrationsverket har tillsatt vardera en extra tjänst för samordning av projektet. Integrationsverket och mottagarkommunerna har medverkat i projektet utan att tillsätta en särskild tjänst. Både Mig-

rationsverket och Stockholms stad har också finansierat flytten från Stockholm. Flyttkostnaderna varierar mellan ett par hundra till ett par tusen kronor per respektive genomförd bosättning beroende på familjens storlek, mottagarkommunens avstånd från Stockholm samt eventuellt behov av att anlita en flyttfirma eller hyra en flyttbil. Varken Stockholms stad eller Integrationsverket hade en helhetsbild över hur mycket projektet har belastat respektive verksamhet när det gäller kostnader för flytten. Våra intervjuer med de utflyttade hushållen visar dock att det i de flesta fall handlar om kostnaden för tågresa mellan Stockholm och den nya kommunen.

Projektets stora kostnader består av den ekonomiska kompensations som betalades till de nya mottagarkommunerna. Den statliga schablonersättningen till mottagande kommuner bestod av 154 000 kronor för varje vuxen och 94 500 kronor för varje barn år 2001. Ersättningen betalas ut av Integrationsverket fördelad på nio utbetalningar under 25 månader. Vid första tillfället utbetalas 20 procent av ersättningen. Resterande 80 procenten fördelas på åtta utbetalningar, vardera 10 procent med tre månaders mellanrum, se figur 6.1. Vid en spontan inflyttning från den första mottagarkommunen till en annan kommun under introduktionsperioden följer den kvarstående delen av schablonen flyktingen till den nya kommunen. Den nya kommunen får dessutom 20 procent extra av schablonen när en sekundärinflyttning äger rum, inom 18 månader från första mottagandet. Detta innebär 20 procent merkostnader för staten när en flykting på egen hand flyttar från den första mottagarkommunen till en annan kommun under introduktionsperioden.

För budgetåret 2001 fick Integrationsverket inom ramen för extraordinära kostnader möjlighet att bevilja ekonomisk kompensation till kommuner som organiserat tog emot flyktingar som ursprungligen togs emot i storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg. Enligt det nya regelverket fick mottagarkommunerna full ekonomisk ersättning för mottagna flyktingar som flyttade senast ett år efter folkbokföring i Stockholm och/eller de två övriga kommunerna.⁴⁰

Enligt överenskommelse med Integrationsverket fick Storstadskommunerna ersätta den nya mottagarkommunen med 10 procent av ersättningen om flytten skedde efter månad 4 och före månad 12. Detta innebär att Stockholms stad alltid fick behålla all ersättning. Endast de sista 10 procenten som betalades ut för den period personen flyttade, betalades vidare från Stockholms stad till den nya mottagarkommunen. Integrationsverket ersatte de nya kommunerna för den del av schablonersättningen som Stockholm redan hade fått och fick behålla, se figur 6.1. Beroende på om flytten skedde under de tre första månaderna, efter folkbokföring/mottagning i Stockholm, eller inom 12 månader varierar den extra kostnaden för staten mellan 20 till 40 procent av schablonersättningen. Hur mycket extra genomförandet av Projekt Stockholm har kostat staten är det svårt att beräkna. Cirka hälften av dem som flyttade genom projektet hamnade i andra kommuner än de ursprungliga som omfattas av vår utvärdering. Av de ca 170 personerna som flyttade till de ursprungliga kommunerna är ca 70 personer anknytningsfall

40 Som tidigare har nämnts utökades såväl antalet Storstadskommuner till tio och tidsgränsen från 12 till 18 månader från januari 2002.

med olika ankomstdatum. Dessutom består gruppen av många barn under 16 år för vilka kommunerna får en lägre schablonersättning än för de vuxna. Vår utvärdering ger bara en begränsad uppfattning av projektets extra kostnad för staten. Av de 37 personer (vuxna) som ställde upp i våra intervjuer med de utflyttade hushållen hade 26 personer flyttat via Stockholms stad och 11 via Migrationsverkets medverkan. De förstnämnda hade i genomsnitt bott ca nio månader i Stockholm innan sin flytt, räknat från datum för permanent uppehållstillstånd. Detta innebär att Stockholm redan hade fått 40 procent av schablonersättningen för dessa personer. Eftersom de nya kommunerna ersattes med enbart 10 procent av Stockholms stad har flytten av dessa personer i genomsnitt kostat staten 40 procent mer än om de hade fått stanna kvar i Stockholm. Räknat i antal kronor blir den genomsnittliga merkostnaden för staten drygt 61 000 kronor ($0,40 \cdot 154\,000$) per vuxen utflyttare via Stockholms stad.

Under 2002 samt 2003 har det funnits/finns det möjlighet för flera kommuner än Stockholm att erbjuda sina flyktingar alternativa kommunplatser. Samtidigt utökades målgruppen genom att gränsen för folkbokföring i den första mottagarkommunen sträcktes från 12 till 18 månader. Detta innebär ytterligare merkostnader för staten om flytten sker mellan den 13 till den 18 månaden. Eftersom storstadskommunerna, i likhet med vad som gällt under projektiden, kompenserar den nya mottagarkommunen med högst 10 procent av schablonersättningen uppgår merkostnaden för staten till 60 procent om flytten sker mellan 16 till 18 månader efter att flyktingen blivit folkbokförd i storstadskommunen, se figur 6.1.

Det är viktigt att nämna att betydligt färre skulle tagits emot från Stockholm om det inte var för den fulla ekonomiska ersättning som betalades till mottagarkommunerna i projektet. I våra intervjuer uppger företrädare för samtliga mottagarkommuner utom Avesta att den ekonomiska ersättningen har varit avgörande för deras medverkan i projektet. Företrädare för Eskilstuna kommun hävdar att kommunen fattade beslut om att i framtiden inte ta emot flyktingar från Stockholm ens mot full ersättning. Huvudanledningen anges vara en markant ökning av antalet asylsökande i eget boende jämfört med tidigare år. Denna ökning anses bero på att mottagna från Stockholm har rekommenderat sina bekanta att flytta till Eskilstuna.

Problem i samverkan med projektets samarbetskommuner

I likhet med den generella mottagningen har antalet mottagna flyktingar inom projekt Stockholm styrts av fyra olika faktorer. Dessa är mottagarkommunernas tillgång till lediga lägenheter, omfattningen av oplanerade inflyttningar, antalet överenskomna platser med Integrationsverket och den ekonomiska kompensationen. Information om flyktingens bakgrund är dock en femte faktor som kommunerna *kan* utnyttja i syfte att styra vilka som får flytta in vid organiserad bosättning. Det bosättningsunderlag som skickas till kommunerna innehåller i regel uppgifter om flyktingens nationalitet, ålder, ankomst till Sverige, datum för uppehållstillstånd, skäl för beviljat uppehållstillstånd, utbildnings-, eller yrkesbakgrund, familjeförhållande samt i vissa fall även om flyktingens hälsotillstånd. Delar av

Figur 6.1. Generell schablonersättning samt ekonomisk kompensation vid organiserad mottagning av EBO-flyktingar från storstadskommunerna.

| Månad | Utbetalning till Kommun A | Utbetalning till kommun B efter sekundärflyttning (inom gråmarkerad period) från kommun A | | | | | |
|--------------------------------|---------------------------|---|------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1 | 20% | | | | | | |
| 2 | | Inom 0-3 månader | | | | | |
| 3 | | | | | | | |
| 4 | 10% | 10% | | | | | |
| 5 | | | Inom 4-6 månader | | | | |
| 6 | | | | | | | |
| 7 | 10% | 10% | 10% | | | | |
| 8 | | | | Inom 7-9 månader | | | |
| 9 | | | | | | | |
| 10 | 10% | 10% | 10% | 10% | | | |
| 11 | | | | | Inom 10-12 månader | | |
| 12 | | | | | | | |
| 13 | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | | |
| 14 | | | | | | Inom 13-15 månader | |
| 15 | | | | | | | |
| 16 | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | |
| 17 | | | | | | | Inom 16-18 månader |
| 18 | | | | | | | |
| 19 | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| 20 | | | | | | | |
| 21 | | | | | | | |
| 22 | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| 23 | | | | | | | |
| 24 | | | | | | | |
| 25 | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| | 100% | 80% | 70% | 60% | 50% | 40% | 30% |
| Ersättning från kommun A | 0 % | 10 % | 10 % | 10 % | 10 % | 10 % | 10 % |
| Ersättning från Staten | 20 % | 20 % | 30 % | 40 % | 50 % | 60 % | |
| Total ersättning till kommun B | | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

detta underlag är nödvändigt för att kommunen ska kunna förbereda mottagandet. Generellt sett är det ovanligt att en kommun utnyttjar bosättningsunderlaget i syfte att välja bort en viss person/familj/grupp, hävdar bosättningshandläggare vid Integrationsverket. I praktiken har dock kommunerna flera lokala förutsättningar att hänvisa till *om de vill* förhindra en viss bosättning. Bristen på en lämplig bostad för den berörda personen/familjen, kommunens antal/andel invånare av olika flyktingsursprung samt begränsade möjligheter att kunna erbjuda tolkservice och modersmålundervisning är exempel på lokala omständigheter som kommunerna kan åberopa för att svara nej på en förfrågan inom organiserad bosättning av flyktingar. Sådana hänvisningar har förekommit inom samarbetet i Projekt Stockholm. Det har också förekommit att vissa kommuner uttryckt önskemål om en viss utbildningsnivå, hävdar företrädare för Stockholms stad i projektet:

Jag har ingen utförlig information om familjerna. Ålder, familjens storlek, deras nationalitet, utbildning och språk är sånt vi informerar kommunerna om. Om de sällar bort vissa familjer beror det främst på

familiens storlek- att man bara har små lägenheter t.ex. Vissa kommuner tar heller inte familjer från vissa språkgrupper för att man saknar landsmän till dessa i kommunen, eller för att man inte har tolkar som talar språket. Vissa kommuner har uttryckt önskemål om en viss utbildningsnivå för att få balans i mottagandet mellan hög- och lågutbildade. (Ur intervju med samordnare för projektet vid Stockholms stad)

Som redan har nämnts är Integrationsverkets erfarenheter att det sällan förekommer att kommunerna tenderar styra karaktären av mottagningen. En ökad konkurrens om alternativa kommunplatser med relativt många aktörer inblandade, öppnar däremot större möjligheter för mottagarkommunerna att sälla bort vissa kategorier av flyktingar som bedöms mindre önskvärda. Ett sådant bekymmer framgår tydligt av vår intervju med företrädare för Migrationsverket i Projekt Stockholm:

Kommunerna har haft stora möjligheter att sälla. Det är mycket lättare att få en kommun att ta emot en läkarfamilj, än en ensamstående mamma i vårdbehov. Vi kan inte heller undanhålla information till kommunerna i syfte att få dem att ta emot människor med större problem. Skulle vi göra så skulle förtroendet mellan oss och dem förstöras, *och eventuellt leda till att kommunen i fråga inte vill ta emot alls från oss i fortsättningen* [vår kursivering]. En annan faktor som styr kommunernas mottagande är flyktingarnas ursprung. Vissa nationaliteter är inte lika önskvärda. Framför allt finns det två olika argument till varför man inte ta emot i vissa fall. Ibland skyller man på bostadsbolagen och hävdar att det är de som inte vill ta emot sådana hyresgäster och i vissa fall säger man att samhället inte är redo eller moget för att ta emot sådana grupper av människor. Att man inte har tolkar med det efterfrågade språket är också ett vanligt förekommande argument. Om man har en god relation till flyktingsamordnaren i kommunen lyckas man bättre att påverka dem att ta emot. Ibland får man en känsla av att det handlar om något slags försäljningsarbete. (Ur intervju med företrädare för Migrationsverket i projektet).

Det är viktigt att nämna att de flesta företrädare för projektets ursprungliga samarbetskommuner starkt tar avstånd från tanken på att sälla bort någon, även om det skulle bygga på kommunens behov av special arbetskraft. Idén om att matcha individens behov och möjligheter med kommunens resurser och behov har varit central i diskussionerna kring en god introduktion och därmed även en framgångsrik integration. Ett dilemma i sammanhanget är vart ska de mindre behövda ta vägen med en sådan strategi? Som en företrädare för Västerås kommun poängterade i intervju med oss:

Behov och kompetens styr förstås möjligheterna till arbete, men vi skulle aldrig säga nej till lågutbildade bara för det. Börjar man att sälla skulle det verkligen bli problem. Det kan bli en livsfarlig process. Vad blir det nästa steg? Ska man sälla på grund av ålder, nationalitet och hudfärg i ett demokratiskt samhälle som strävar efter jämlikhet och jämställdhet? Det finns ju vissa kommuner som exempelvis bara tagit emot flyktingar med en viss nationalitet, men det har också lett till problem har det visat sig.

En mottagning till stor del grundad på solidaritet står däremot inte i linje med ambitionen om att så snabbt som möjlig få nyanlända ut på arbetsmarknaden. Att anpassa mottagningen efter kommunens resurser och behov behöver inte alltid sammanfalla med att sälla bort lågutbildade. Det finns en rad mindre industrikommuner som behöver arbetskraft inom sektorer som inte ställer stora krav på hög utbildning. Bland projektets ursprungliga samarbetskommuner kan Avesta nämnas som företrädare för denna typ av mottagarkommuner. Intressant nog är företrädare för Avesta ensam om idén att fortsätta ta emot från Stockholm utan full ekonomisk kompensation ifall kommunen får anpassa mottagningen efter det lokala behovet av arbetskraft.

Idag kan jag inte svara på frågan om huruvida vi fortsätter samarbetet eller inte. Jag kan tänka mig att vi kommer att fortsätta om vi får välja vilka som kommer till kommunen, om vi kan sälla efter behovet av arbetskraft. Att välja kan vi inte göra när vi tar emot inom den ordinära mottagningen. Vi har mycket goda relationer till näringslivet och vi har en strategi i vårt mottagande. Redan för tre år sedan kontaktade jag olika företag för att kolla upp arbetskraftsbehovet. Att hitta praktikplats har också ingått i detta arbete. (Ur intervju med företrädare för Avesta Kommun).

Det finns också en tredje typ av kommuner som tar emot flyktingar utan att ha större möjligheter att erbjuda ett arbete eller vidareutbildning efter introduktionen. Däremot kan de erbjuda en relativt bra introduktion framför allt med avseende på att de saknar invandrartäta bostadsområden och/eller segregerade skolmiljöer. Representant för denna typ av kommuner i Projekt Stockholm är Sandviken, men också Fagersta. Dessa kommuner har fortfarande bostadskapacitet att ta emot betydligt fler flyktingar än vad de har överenskommelse med Integrationsverket. Enligt intervju med företrädare för Sandviken visar erfarenheterna att många mottagna efter sitt introduktionsprogram söker sig till andra kommuner beroende av om de vill studera eller arbeta. Att ge en bra introduktion till framför allt barnfamiljerna medveten om att de flesta kommer att lämna kommunen efter introduktionen kan alltså vara en fungerande strategi i kommuner som själva lider av en befolkningsminskning. Information om situationen i andra kommuner med avseende på arbetsmarknad och utbildning bör i så fall vara en levande del i introduktionen.

7. Sammanfattning och slutsatser

Denna rapport är en utvärdering av Projekt Stockholm. Med avseende på bostadssituationen för flyktingfamiljer i Stockholms stad kan projektet i sin helhet ses som ett samordnat försök i syfte att avlasta Stockholm som inte klarat bostadsförsörjning för nyblivna flyktingfamiljer i kommunen. Utgångspunkten för projektet är en besvärlig bostadssituation i Stockholm vilken man menar ha försämrat förutsättningen för en bra introduktion och på lång sikt även för integration av flyktingar i eget boende i Stockholm. Utvärderingen tar sin utgångspunkt i projektets huvudsyfte. Det senare går ut på att genom information om förutsättningarna för bosättning och introduktion i Stockholm respektive alternativa kommuner samt genom erbjudande av alternativa kommunplatser förmå minst 250 av EBO-flyktingarna att flytta från Stockholms stad till kommuner som kan ordna boende och introduktion. Att genom projektets genomförande medverka till bättre förutsättningar för målgruppens introduktion och/eller integration är en viktig kvalitativ målsättning för projektet. Ur dessa avseenden analyserades projektets utfall i kapitel tre, fyra respektive fem i föreliggande rapport. Tyngdpunkten i utvärderingen ligger dock på en jämförande analys av levnadsförhållandena för de flyktingfamiljer som via projektets försorg valde att flytta från Stockholm till någon av de åtta samarbetskommuner som ingått i projektet.

Utvärderingens underlag består i huvudsak av intervjuer. Sammanlagt intervjuades 70 personer av vilka 37 företrädare 32 utflyttade hushåll, 16 företrädare 9 kvarboende hushåll, 9 representerar projektets samverkanspartner (Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad) och ytterligare 8 personer representerar projektets samarbetskommuner (se kapitel ett för avgränsningar m.m.).

På ett övergripande plan kan vi konstatera att både projektets kvantitativa och kvalitativa utfall varit framgångsrikt. Trots en i huvudsak ofrivillig flytt från Stockholm menade drygt 90 procent av företrädarna för de utflyttade hushållen att de har fått en betydligt bättre levnadssituation i sina nya kommuner än i Stockholm. Bättre boendeförhållanden har lett till bättre familjeliv vilket i kombination med ett gott bemötande i de nya kommunerna har skapat en positiv utveckling för såväl barn som vuxna. En positiv utveckling för de vuxna är särskilt framträdande i vår jämförande kartläggning av deras deltagande samt delaktighet i erbjudna introduktionsinsatser i Stockholm respektive de nya kommunerna. Utifrån detta rekommenderar uppemot 70 procent av de intervjuade andra EBO-flyktingar att flytta från Stockholm. Det finns dock relativt många bland de intervjuade som menar att deras möjligheter att få ett arbete har minskat jämfört med i Stockholm. Ett mindre antal personer är inte heller helt nöjda med sitt introduktionsprogram ur ett delaktighetsperspektiv. Trots det vill enbart en av samtliga

intervjuade avråda andra flyktingar från att flytta från Stockholm. Tillgången till en egen bostad i de nya kommunerna väger naturligtvis tyngst i de intervjuades positiva helhetsbedömningar av sin nuvarande situation. Men det finns många barnfamiljer som även ser den mindre orten som en bättre uppväxtort för sina barn än Stockholm.

Trots ett litet underlag kunde vi konstatera en tydlig uppfattning bland de kvarboende hushållen i Stockholm. De flesta av dessa familjer ångrade sitt beslut att inte flytta via projektet och det främst med tanke på konsekvenserna för sina barns utveckling. Eftersom familjerna har bott en längre tid med uppehållstillstånd än vad projektets avgränsning tillåter kan de inte längre omfattas av erbjudandet om introduktionsplatser i en annan kommun. Även om andra kommuner skulle ha överskott på bostäder ligger det inte i deras intresse att hjälpa familjer i en sådan situation ifall de inte är självförsörjande. Kvarstannarna har hamnat i en återvändsgränd. Introduktionsperioden och därmed schablonersättningen är för de flesta förbrukad i den första mottagarkommunen, i det här fallet Stockholm. Om en majoritet av dessa familjer fortfarande bor kvar i Stockholm under de boendeförhållanden som våra få intervjuer ger intryck av, är det mer eller mindre en katastrof framförallt för barnens utvecklingsmöjligheter.

Integrationspolitiska propositionen, *Sverige, framtiden, mångfalden – Från invandrapolitik till integrationspolitik*, slår fast att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politiken. Där betonas att säråtgärder riktade till invandrare så långt som möjligt bör begränsas. Regeringens skrivelse (2001/02:129, *Integrationspolitik för 2000-talet*) konstaterar att integrationspolitiken ska inriktas på förhållanden och mekanismer i hela samhället och inte som tidigare vara inriktad på invandrare och samhällets relationer till dem. Enligt regeringens skrivelse ska dock introduktionen för nyanlända flyktingar även fortsättningsvis vara en säråtgärd. Där markeras också att denna åtgärd på ett bättre sätt *måste* utgå från den enskilda invandrarens bakgrund och förutsättningar.

På denna väg har relativt stora förändringar skett på både central och lokal nivå under de senaste åren. Många kommuner har utarbetat eller arbetar med utveckling av generella mångfaldsplaner i stället för säråtgärder inriktade på vissa invandrargrupper. Det finns även tecken på att privata arbetsplatser börjar inse vinsten med att ha en mångfaldsplan i sina långsiktiga investeringsplaner. Vad beträffar introduktionsprogram för nyanlända är medvetenheten hos många kommuner stor om att det inte längre enbart handlar om svenska för invandrare. Storstadskommunerna ligger därför betydligt bättre till än kommuner med mindre erfarenheter av flyktingmottagning. Även förhållanden på arbetsmarknaden är gynnsammare för ett individuellt anpassat introduktionsprogram i storstadskommunerna än på mindre orter. Dessutom visar många prognoser att Stockholm i likhet med andra delar av landet kommer att ha stort behov av befolkningstillskott i framtiden för att klara välfärden.

Stockholms stad har under de senaste åren tagit emot flest personer jämfört med andra kommuner. Under projektåret 2001 tog Stockholm totalt sett emot drygt 1 500 personer att jämföra med ca 1 000 i Göteborg respektive Malmö. Antalet mottagna i Stock-

holm under 2001 utgör 13 procent av samtliga mottagna i hela riket under samma år att jämföra med drygt åtta procent i Göteborg respektive Malmö. Om man däremot jämför antal mottagna som andel av kommunens befolkning hamnar Stockholm på en tionde plats bland landets 20 mottaningsintensivaste kommuner, se bilaga 1. Upprinnelsen till Projekt Stockholm är egentligen en ogynnsam utveckling på bostadsmarknaden under de senaste åren. Initiativet till projektet kom från början i en lägesbeskrivning av utvecklingen på bostadsmarknaden i slutet av 1999. I denna rapport skriver Integrationsförvaltningen till Integrationsnämnden att:

Bostadsproduktionen har de senaste åren varit mycket liten och legat på cirka 1 200 lägenheter. Av dessa producerade år 1998 allmännyttan ett 60-tal och övriga privata värdar cirka 150 hyresrätter. Övriga nyttkomna lägenheter var bostadsrätter eller småhus. (Integrationsförvaltningen; Alarmerande hemlöshet bland nyanlända flyktingar. Lägesbeskrivning av bostadssituationen., DNR 99-610/891).

Nu har Stockholm långtgående planer på att utöka bostadsbeståndet med förtur för hyreslägenheter. I bästa fall kommer det dock att dröja några år innan bostadsbeståndet är i balans. En tillfällig lösning kan eventuell bli en ökning av kommunens bestånd av genomgångsbostäder. I övrigt talar den nuvarande bostadssituationen för att »flytt rekommenderas« enligt en stor majoritet av utflyttade flyktingfamiljer i projekt Stockholm.

Vår bedömning är att många av dessa familjer kommer att bo kvar i sina nya kommuner på grund av en allmän trivsel i allmänhet och en positiv utveckling för deras barn i synnerhet. Av samma skäl kommer förmodligen många som omfattas av projektet i framtiden att rekommendera sina släktingar/vänner att flytta från Stockholm till sin hemkommun.

Avslutningsvis kan vi utifrån utvärderingens huvudfrågor (se kapitel ett) konstatera att:

- Långt ifrån alla de flyktingar som har ingått i projektet har fått tillräcklig information och annat stöd för att kunna göra ett eget val med avseende på bosättning och introduktionsplats. I praktiken koncentrerade sig projektet på de flyktingar som själva visade intresse för att flytta från Stockholm snarare än att väcka intresse hos målgruppen för en planerad bosättning.
- Utvärderingen visar ett starkare missnöje med projektets erbjudande av information/valmöjligheter/annat stöd hos dem som flyttade via Migrationsverket än de som flyttade via Stockholms stad. En förklaring till detta är att Migrationsverket endast har en månad efter beviljat uppehållstillstånd på sig att hinna genomföra en bosättning.
- De flyktingar som har flyttat till projektets ursprungliga samarbetskommuner har fått en betydlig bättre bostadssituation samt en bättre introduktion än vad de hade i Stockholm. Denna förbättring gäller också jämfört med utvecklingen för de få kvarboende hushållen som intervjuades i denna utvärdering.
- En huvudslutsats av utvärderingen är att ett bättre bostadsförhållande i de nya kommunerna har lett till ett bättre familjeliv som i sin tur haft stor positiv betydelse för barnens utveckling.
- Projektets genomförande har inte bidragit till att utveckla nya former för samverkan mellan Integrationsverket, Migrationsver-

ket och Stockholms stad kring organiserad bosättning av asylsökande och/eller nyblivna flyktingar med bostadsproblem.

- Förutom Stockholms stad finns det idag ett tiotal andra storstadskommuner som konkurrerar om alternativa kommunplatser för placering av sina flyktingar utan egen bostad. Det finns tendenser som visar risker för sällning av resurssvaga flyktingar när mottagarkommunerna kan förhandla med en rad olika aktörer vad beträffar sekundära mottagningar från storstadskommunerna. Ifall statligt medel fortsättningsvis ska kompensera avlastning av storstadskommunerna bör verksamheten organiseras så att riskerna för sällning av exempelvis ensamstående kvinnor och/eller lågutbildade flyktingar minimeras.
- Utvärderingen kan inte bedöma projektets eventuella effekter för den egna organisationen vad beträffar Integrationsverket och Migrationsverket, men kan konstatera en märkbar avlastning för verksamheten vid Stockholms stad.

I övrigt ger utvärderingen stöd för följande slutsatser, vilka till en början inte har ingått i uppdraget att undersöka:

- Inneboendeformen är inte lika besvärlig för ensamstående asylsökande som för barnfamiljerna.
- Den trygghet och stöd som asylsökande i allmänhet och ensamstående kvinnor i synnerhet får av sina släktingar/vänner/bekanta under väntetiden är betydelsefull för dem trots boendeformens negativa effekter i termer av trångboddhet, m.m.
- Efter beviljat uppehållstillstånd påbörjas en ny tid av oro och bekymmer för många asylsökande som väntar på sin familjs ankomst till Sverige. Ett starkt engagemang kring familjens ankomst gör den nyblivne flyktingen mindre intresserad av att flytta till en annan kommun och/eller engagera sig i erbjudna introduktionsinsatser.

Litteratur och källförteckning

- Abdul M. Kadhim, *Svenskt kommunalt flyktingmottagande- politik och implementering* (Umeå universitets tryckeri; 2000).
- AGFA-utredningen (*Arbetsgrupp för flyktingansvaret*, Ds A 1981:11 samt Ds A 1983:10)
- Alarmerande hemlöshet bland nyanlända flyktingar. Lägesbeskrivning av bostads-situationen* (Integrationsförvaltningen vid Stockholms stad, DNR 99-610/891)
- Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.
- Förslag till samlad strategi för framtida överenskommelser om bosättning och introduktion* (2000), Integrationsverket
- Individuell mångfald* (1997), Statens Invandrarverk.
- Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande.
- Lag (1994/95: 206) ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- Projektplan för Projekt Stockholm, daterad 2000-06-19
- Prop.1983/1984:124, *Om mottagandet av asylsökande, flyktingar, m.m.*
- Prop.1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.m.*
- Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden- från invandrapolitik till integrationspolitik*
- Rapport från bosättningsåret 2002/2002*. Migrationsverket Region Stockholm.
- Regeringens skrivelse 2001/02: 129, *Integrationspolitik för 2000-talet*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 1993/94 :SfU 11, mottagande av asylsökande m.m.
- SOU 1992:133, utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar.
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfald*.
- SFS 1997: 1103 lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- Uppföljning av samordnad bosättning inom region Stockholm, genomförd av Migrationsverket den 7 september 2001
- Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (pågående utredning), Dir. 2001:87
- Överenskommelse mellan Integrationsverket och Stockholms kommun för år 2001 (INT 32-01-1223)

Intervjuer

| | |
|---------------------|--|
| Elisabet Falk | Samordnare för flyktingmottagning i Avesta |
| Tove Saamel | Samordnare för flyktingmottagning i Eskilstuna |
| Lena Östberg | Samordnare för flyktingmottagning i Fagersta |
| Lou-Lou Agnblad | Samordnare för flyktingmottagning i Lidingö |
| Barbro Svensson | Samordnare för flyktingmottagning i Västerås |
| Viktor Eriksson | Samordnare för flyktingmottagning i Nyköping |
| Ulf Palm | Samordnare för flyktingmottagning i Sandviken |
| Malin Borneland | Samordnare för flyktingmottagning i Strängnäs |
| Helena Ung | Stockholms Invandarmottagning |
| Christina Koistinen | Stockholms Invandarmottagning |
| Åsa Brännström | Migrationsverket, Solna |
| Karin Ytterberg | Migrationsverket, Solna |
| Elsy Harrysson | Migrationsverket, Solna |
| Liselotte Fredzell | Migrationsverket, Solna |
| Lasse Olofsson | Integrationsverket |
| Jonas Doll | Integrationsverket |
| Abdullah Reekan | Integrationsverket |

Intervjuer med företrädare för flyktingfamiljer

| | |
|------------|-------------|
| Avesta | 8 personer |
| Fagersta | 1 person |
| Eskilstuna | 9 personer |
| Lidingö | 5 personer |
| Nyköping | 1 person |
| Sandviken | 1 person |
| Stockholm | 16 personer |
| Strängnäs | 2 personer |
| Västerås | 10 personer |

Bilaga I

Landets 20 mest mottagningsintensiva kommuner (2001) rangordnade efter antal mottagna, mottagna som andel av populationen på riksnivå samt som andel av kommunernas befolkning.

| Nr | Kommun | Antal mottagna | Kommun | Andel mottagna av samtliga mottagna på riksnivå | Kommun | Andel mottagna som andel av kommunens befolkning |
|----|--------------|----------------|--------------|---|--------------|--|
| 1 | Stockholm | 1 538 | Stockholm | 12,57% | Södertälje | 0,76% |
| 2 | Göteborg | 1 033 | Göteborg | 8,44% | Landskrona | 0,49% |
| 3 | Malmö | 1 019 | Malmö | 8,33% | Malmö | 0,39% |
| 4 | Södertälje | 583 | Södertälje | 4,76% | Eskilstuna | 0,36% |
| 5 | Eskilstuna | 318 | Eskilstuna | 2,60% | Uddevalla | 0,24% |
| 6 | Uppsala | 297 | Uppsala | 2,43% | Örebro | 0,24% |
| 7 | Örebro | 293 | Örebro | 2,39% | Västerås | 0,23% |
| 8 | Västerås | 289 | Västerås | 2,36% | Göteborg | 0,22% |
| 9 | Borås | 202 | Borås | 1,65% | Borås | 0,21% |
| 10 | Landskrona | 184 | Landskrona | 1,50% | Stockholm | 0,21% |
| 11 | Linköping | 166 | Linköping | 1,36% | Botkyrka | 0,20% |
| 12 | Botkyrka | 146 | Botkyrka | 1,19% | Karlskrona | 0,20% |
| 13 | Gävle | 134 | Gävle | 1,10% | Uppsala | 0,16% |
| 14 | Halmstad | 123 | Halmstad | 1,01% | Luleå | 0,15% |
| 15 | Karlskrona | 121 | Karlskrona | 0,99% | Gävle | 0,15% |
| 16 | Uddevalla | 116 | Uddevalla | 0,95% | Kristianstad | 0,15% |
| 17 | Luleå | 110 | Luleå | 0,90% | Halmstad | 0,14% |
| 18 | Kristianstad | 109 | Kristianstad | 0,89% | Karlstad | 0,13% |
| 19 | Huddinge | 108 | Huddinge | 0,88% | Huddinge | 0,13% |
| 20 | Karlstad | 107 | Karlstad | 0,87% | Linköping | 0,13% |

Källa: Integrationsverkets Databas Motiv.

