

Bosättning med förhinder

– en intervjuundersökning om bosättningsinformationen
Introduktion och bostadsorter

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	9
Bakgrund	9
Syfte	10
Metod	10
Urval	10
Resultat	12
Bo-info 2003 – en intervjuundersökning	12
Stockholm	12
Kiruna	14
Hultsfred	15
Skövde	16
Säffe	17
Flen	19
Helsingborg	20
Slutdiskussion	22
Introduktion och bostadsorter– varför används det inte?	22
Val av bostadsort – en fråga med komplikationer	23
Svag struktur – stor variation	25
Slutord	27
Bilagor	29

Förord

Under hösten 2003 genomförde Integrationsverket för tredje året en uppföljning av den information om olika bostadsorter som Migrationsverket ger nyanlända invandrare. Syftet är inte endast att se på användningsfrekvens utan framförallt att redovisa en bedömning av vilka effekter denna information haft för valet av bostadsort och förutsättningarna att delta i introduktionen.

Årets uppföljning har skett genom en riktad intervjuundersökning gentemot ett relativt litet antal personer och inte som tidigare är genom enkäter till samtliga Migrationsverkets enheter. Sammanlagt har sju enheter besökts, samtliga Migrationsverkets regioner finns representerade i urvalet. På varje enhet har fyra intervjuer genomförts, tre riktade mot brukare och en riktad mot enhetens handläggare. Med brukare avses i undersökningen personer som beviljats permanent uppehållstillstånd eller tillfälligt, men bosättningsgrundande, uppehållstillstånd och som står i begrepp att bosätta sig i en kommun.

Resultatet som presenteras är knappast uppmuntrande. *Introduktion och bostadsorter* används i mycket liten omfattning ute på de besökta enheterna. När den används är det mot personer som beviljats uppehållstillstånd enligt ovan angivna kriterier, mot asylsökande används den i stort sett inte alls. Svarens bild känns igen från tidigare år men är skarpare i konturerna. En eventuell progressiv tendens, att materialet har behövt tid, går inte att finna. Närmare till hands ligger att hävda det motsatta, att materialet allt mindre används som grund för information inför framtida bosättning.

Det har i tidigare uppföljningar visat sig att materialet inte uppfattats som felaktigt eller irrelevant. Det har givits andra förklaringar till varför det inte använts. Dessa andra förklaringar ser vi också i årets intervjuundersökning: tidsbrist, resursbrist och rädslan att gentemot asylsökande »sända fel signaler«. I intervjuerna har emellertid också en mer komplex berättelse växt fram. Det tycks helt enkelt vara så att man inte ser något *behov* av materialet. Bristen på behov kan sedan motiveras med brukarnas ointresse, att de när informationen skall ges redan har bestämt sin framtida bostadsort, eller med att information i generaliserad form alltid kommer att vara irrelevant. Det är annat som bestämmer och detta andra ligger utanför handläggarens möjlighet att påverka.

För innehållet i rapporten ansvarar Jonas Doll, Integrationsverkets Introduktionsavdelning.

Norrköping den 25 november 2003

Saleh Sallar
Avdelningschef

Jonas Doll
Bosättningshandläggare

Sammanfattning

Återrapporteringskravet i Integrationsverkets regleringsbrev för år 2003 och därmed uppdraget för rapporten lyder: »redovisa en bedömning av vilka effekter den fördjupade informationen om för- och nackdelar med olika bostadsorter som ges av Migrationsverket haft för valet av bostadsort och förutsättningarna att delta i introduktion«.

Informationsmaterialet som följs upp är *Introduktion och bostadsorter* (Integrationsverket 2000). Rapporten utgörs av en intervjuundersökning och omfattar ett urval av dels brukare, personer med beviljat permanent uppehållstillstånd eller tillfälligt bosättningsgrundande tillstånd, dels handläggare på 7 av Migrationsverkets mottagningsenheter.

Rapportens resultat indikerar eventuellt att det uppföljda materialets position med tiden snarare försvagas än stärks. Endast ett fåtal av de brukare som intervjuas i undersökningen känner överhuvudtaget till materialet, ännu mindre har det haft någon verklig roll/effekt för dem i deras val av framtida bostadsort.

2001 och 2002 genomförde Integrationsverket enkätuppföljningar gentemot samtliga mottagningsenheter i landet (Integrationsverkets stencilserie 2002:1 respektive 2003:5.) Kännedomen hos handläggarna om materialet betecknades här som förhållandevis god, 20 av 24 enheter uppgav att man kände till *Introduktion och bostadsorter*.

När det gällde att använda materialet valde emellertid majoriteten, drygt 60 procent, av de svarande enheterna att inte informera asylsökande. Motiveringen till att avstå från information var att en sådan skulle sända felaktiga signaler om att uppehållstillstånd var »klart« och ett eventuellt återvändande skulle därmed försvåras.

Gentemot dem som hade beviljats uppehållstillstånd uppgav däremot ca 50 procent av de svarande enheterna att man använde *Introduktion och bostadsorter* och då i samband med det s.k. PUT-samtalet när det beviljade tillståndet meddelades.

Jämfört med dessa uppföljningar ges i årets intervjuundersökning en mörkare bild, framförallt av hur informationsmaterialet används till dem som beviljats permanent uppehållstillstånd. 7 av 8 intervjuade handläggare känner visserligen till materialet men bara 2 av 7 meddelar att materialet används i någon form på enheten. Av de intervjuade brukarna svarar 18 av 21 intervjuade att de överhuvudtaget aldrig sett materialet.

Förklaringarna från handläggarna till att man på enheterna väljer att inte använda *Introduktion och bostadsorter* är flera och i mycket välkänt sedan tidigare år. En del av handläggarna hänvisar till tids-/resursbrist. Ärendena är många och utrymmet för information tillåter inte fördjupning, man delar ut material men hinner inte gå igenom det och det saknas andra och organiserade former för information inför bosättningen.

Genomgående i intervjuerna ger handläggarna uttryck för det tveksamma i att informera asylsökande. Samtliga intervjuade handläggare tar avstånd från att använda *Introduktion och bostadsorter* gentemot asylsökande och skälet är just rädslan att sända fel signaler, många kommer ju att få ett avvisningsbeslut och inte ett uppehållstillstånd.

I årets intervjuundersökning visar det sig dessutom att *Introduktion*

och bostadsorter inte heller används till de som beviljats permanent eller tillfälligt men bosättningsgrundande uppehållstillstånd. Tydligare än i tidigare års enkätundersökningar framkommer i intervjuerna den principiella kritiken av *Introduktion och bostadsorter*. Det vid första anblicken motsägelsefulla i att inte ha något att anföra mot materialets innehåll och samtidigt döma ut dess möjlighet att spela en roll vid bosättningsfrågan framförs av i stort sett samtliga handläggare.

Men om det nu är så att materialet inte används, arbetar Migrationsverkets mottagningsenheter med bosättningsinformation på andra sätt?

I såväl handläggare- som brukarintervjuer framkommer här en stor variation. Ofta tycks informationsstrategier formuleras tämligen fritt från eventuella uppdrag eller förväntningar utifrån. Strategierna tycks växa fram på enhetsnivå eller ända nere på handläggarnivå.

Ett par enheter har tagit fram eget informationsmaterial, mer inriktat på praktiska frågeställningar än på generella beskrivningar.

I andra fall är det mötet handläggare–brukare som i sig utgör informationen, handläggaren har sina erfarenheter, sina nätverk, sitt material och brukaren får del i detta vid Put-samtalet och eventuellt vid ytterligare besök hos handläggaren.

Brukarintervjuerna ger inte uttryck för någon medveten saknad efter mer information. Ofta är man klar både över sina önskemål och över sina motiv även om man inte tagit del av *Introduktion och bostadsorter*. De brukare som säger sig ha behov av ytterligare information än den de fått nämner ofta just praktisk information kring boendets rättigheter och skyldigheter.

För brukarna är ofta den faktiska valmöjligheten begränsad, något som präglar många av intervjuerna. Man vill någonstans men hindras av bostadsbrist eller fyllda introduktionsplatser. I brukarsvaren ser vi också hur olika motiv till ett bestämt önskemål kan utgöra ett »problem« i bosättningsprocessen och därmed i informationsförutsättningarna.

Genomgående och samstämmigt i våra brukarintervjuer framhåller brukarna arbete/studier eller framtida vårdbehov som skäl till sina önskemål eller i vissa fall faktisk bostadsort. Studier eller vård som grund/skäl för ett specifikt önskemål kan sedan motiveras antingen med barnens intressen eller med de egna, beroende på om man har familj eller är ensamstående.

Handläggarna vittnar i högre utsträckning om att släkt och/eller vänner, när de finns, styr brukarnas önskemål/val. Även handläggarna identifierar emellertid det riskfyllda i att generalisera frågeställningen om vad som styr bosättningsvalet. Vid en jämförelse brukare – handläggare är brukarna alltså mycket samstämmiga när det gäller på vilka grunder de väljer bostadsort medan handläggarna varierar i sina svar beroende på var enheten finns och vilka yttre förutsättningar som gäller

Brukarnas »problem«, och därmed också handläggarnas, är alltså som det verkar inte i första hand bristande information utan ofta yttre hinder som gör det svårt att realisera önskemålen; bostadsbrist, fyllda överenskommelser, svaga eller obefintliga sociala nätverk gör »frihet« och »valmöjlighet« till mycket relativa företeelser.

Inledning

Bakgrund

I regeringens regleringsbrev för 1999 fick Integrationsverket uppdraget att utveckla och fördjupa informationen om bosättning till nyanlända. Syftet var att »stärka den enskilde att göra ett eget val av bostadsort som kan underlätta möjligheterna till framtida försörjning och delaktighet i samhällsutvecklingen«.

Uppdraget som gavs 1999 kom så småningom att utvecklas till projektet »Bo-info«. Informationsmaterialet *Introduktion och bostadsorter* som dels finns som grundmaterial, dels som fördjupningsmaterial, är en del av detta projekt. I en projektbeskrivning daterad 1999-05-03 slås fast att materialet skall tas fram liksom att metoder skall finnas för hur informationen når den enskilde. Det understryks också att samordning och samsyn mellan Integrationsverket och Migrationsverket (dåvarande Statens Invandrarverk) är en nödvändig förutsättning för att Bo-info skall förmå bli lyckosamt.

Det förblev dock länge oklart hur denna samordning/samsyn skulle uppnås. Först så småningom blev det klart uttalat och formaliserat att materialet skulle användas i samverkan, bland annat i den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare.

Introduktion och bostadsorter (Integrationsverket 2001), som det framtagna informationsmaterialet kom att kallas, är en produkt från Integrationsverkets första år. Bosättningsfunktionen hade flyttats från dåvarande Statens Invandrarverk till det nyinrättade Integrationsverket. En rimlig tolkning var att detta skulle sända en signal om förnyelse; bosättningen som en del av introduktionen, en del av det önskade skiftet från invandrapolitik till integrationspolitik.

Så tolkade också Integrationsverket uppdraget. I »Förslag till samlad strategi för framtida överenskommelser om bosättning och introduktion« (Integrationsverket 2000), presenteras en bosättningsmodell där information var en av flera samverkande delar. Den samordnade och koncentrerade bosättningsplaneringen, som den kallades, är svår att bortse ifrån när vi nu ska göra en bedömning av effekterna av *Introduktion och bostadsorter*. I denna modell gavs samtliga aktörer (Integrationsverket, Migrationsverket, kommunerna inte minst) *aktiva* roller, var för sig och tillsammans. Inom ramen för detta arbete togs också en rekommendation fram. Rekommendationen gällde hur en förbättrad och specialriktad information på kommunernas respektive hemsidor skulle se ut.

Det är viktigt att inledningsvis peka på denna större kontext inom vilken Bo-infoprojektet och det framtagna informationsmaterialet befinner sig. Materialet är, och skall ses, som en länk i en kedja av åtgärder som sammantaget syftar till förnyelse och förbättring av bosättningsarbetet.

Syfte

Huvudsyftet med rapporten är att redovisa hur informationsmaterialet *Introduktion och bostadsorter* används i Migrationsverkets bosättningsinformation, samt att göra en bedömning av vilken effekt materialet haft för individers val av bostadsort. Från tidigare gjorda enkätundersökningar vet vi att tilltron hos Migrationsverkets handläggare till materialets möjlighet att påverka varit låg. Ett syfte har därför också varit att kvalitativt beskriva orsakerna och närma sig en förklaring till denna låga tilltro till materialet.

Metod

Vi har i rapporten valt att arbeta med en riktad intervjuundersökning, detta till skillnad från 2001 och 2002 då enkätutskick till Migrationsverkets samtliga enheter genomfördes.

Syftet bakom skiftet av metod är ytterst att ge utrymme för en mer kvalitativ analys än vad den rena enkätundersökningen tillåtit. Svarebilderna från tidigare års enkäter har varit spretiga och motsägelsefulla. I syfte att kunna gestalta och diskutera denna mångfald av variationer har intervjun också passat bra som metod.

Intervjuerna har skett på Migrationsverkets mottagningsenheter. Intervjuerna har utförts av fyra olika handläggare på Introduktionsavdelningen, varje intervju har tagit ca en timme, anteckningar gjorda under intervjuerna har omedelbart efter intervjun förts in i mallar som intervjuerna haft i sina datorer.

I uppföljningen har brukare och handläggare från sju av Migrationsverkets mottagningsenheter intervjuats. Intervjuerna har skett utifrån frågeguider som i sin konstruktion utgått från tidigare års enkätformulär. Guiderna återfinns som bilagor sist i rapporten.

Urval

De besökta enheterna har valts ut för att kunna spegla Migrationsverkets regionala organisation och den variation i arbetssätt som ofta blir en följd av den. Utgångspunkterna för arbetet med boendeinformation skiljer också på flera avgörande punkter den ena enheten från den andra. Det geografiska läget (söder eller norr, större kommun eller landsbygdskommun) är en möjlig skiljelinje, huruvida enheten har haft verksamhet under lång tid eller är nystartad är en annan. De intervjuade enheterna är: Helsingborg och Hultsfred från Region Syd, Stockholm från Region Stockholm, Flen från Region Mitt, Skövde och Säffle från Region Väst, samt Kiruna från Region Norr.

Intervjuerna omfattar 21 brukare och 8 handläggare, alltså totalt 29 stycken. Mottagningsenheterna har efter samråd med rapportförfattaren presenterat förslag på intervju personer/brukare. För att åstadkomma nödvändig spridning har språkgrupp, etnicitet, civilstånd, ålder, kön, utbildningsnivå samt aktuell boendeform beaktats vid urvalet.

De intervjuade brukarna har haft beviljade permanenta eller tillfälliga men bosättningsgrundande uppehållstillstånd. De har genomgått det s.k. PUT – samtalet där frågan om bosättning regelmässigt tas upp. Däremot skiljer sig de intervjuades *situation* ibland åt; en del har sin kommunplacering klar, andra väntar ännu, en del befinner sig i en storstadsregion, andra i små kommuner långt från någon större stad.

De intervjuade handläggarna slutligen har valts ut efter samråd med berörd enhetschef och rapportförfattaren.

Resultat

Bo-info 2003 – en intervjuundersökning

Vi har valt att i resultatredovisningen gå igenom enheterna, en efter en. Denna redovisningsmodell illustrerar på ett naturligt sätt de variationer och skilda förutsättningar som påverkar arbetet med boendeförhållandena på de besökta enheterna. I analysen gör vi dock inga direkta jämförelser med tidigare uppföljningar. Metoden har i år varit väsentligen annorlunda jämfört med tidigare år och urvalet är mycket begränsat vilket gör jämförelser alltför riskabla.

Efter resultatredovisningen följer en slutdiskussion där vi tar ett steg tillbaka för att kunna analysera/problematisera våra resultat. I denna slutdiskussion ställer vi också frågan om och i så fall *hur* det framtagna materialet skulle kunna spela en roll i framtidens bostadsarbete.

Stockholm

Mottagningsenheten i Stockholm arbetar på många sätt under exceptionella förutsättningar. Den alldeles överväldigande majoriteten av dem som mottagningshandläggarna träffar vill efter eventuellt uppehållstillstånd stanna kvar i Stockholm eller i dess omedelbara närhet. Just detta kan mottagningshandläggarna mycket sällan bistå med.

Handläggarnas huvudsakliga ansträngningar består alltså i att informera om sådant som i praktiken blir svårt att genomföra. Inledningsvis är det också viktigt att känna till att samtliga som handläggarna möter är s.k. ebo:s, det vill säga de bor i eget boende under asyltiden och har vid tillstånd att välja på att fortsätta med detta eller acceptera kommunplacering i annan kommun, vanligen långt från Stockholm.

Fram till sommaren 2002 pågick dessutom det så kallade »Projekt Stockholm«, där Migrationsverket och Stockholms Stad gick samman och genom information och påverkan i flera led försökte förmå så många som möjligt att acceptera en kommunplacering utanför Stockholm. Projektet arbetade med en rad strategier. Resultatet av projektet har varit föremål för en separat utvärdering från Integrationsverket (Integrationsverkets stencilserie 2003:03). I mycket bedömdes här arbetet som en framgång, majoriteten av dem som flyttade från Stockholm var i intervjuerna nöjda med sitt beslut. Samtidigt fanns problem, information och samordning mellan aktörerna är två områden som särskilt lyfts fram i utvärderingen. Från och med juni 2002 har projektet upphört vilket ändrat väsentligt på Stockholmsenhetens förutsättningar för arbetet med bostadsinformationen. Det är i detta läge vi möter dem.

I den första brukarintervjun i Stockholm säger sig den intervjuade, som inte känner till »Introduktion och bostadsorter«, ha fått »en liten bok som ger information om bostadsmarknaden i Stockholm.«

»För övrigt«, säger samma individ, »har jag endast erhållit en liten blå bok (*Sverige, en pocketguide*, Integrationsverket 2001, egen anm.) på posten med information om Sverige. Någon information om introduktion i Sverige har jag inte fått av Migrationsverket.«

Vår andra brukare känner heller inte till materialet men har däremot »fått information om bostäder i Stockholm, bl.a. om hur svårt det kan vara att erhålla egen lägenhet...«. Samma person konstaterar också att han »fått en hel del papper från Migrationsverket men kan inte minnas vad det innehöll«.

Också den tredje brukaren från Stockholm vittnar om mycket information, såväl muntlig som skriftlig. *Introduktion och bostadsorter* är däremot helt obekant. Denna person uppvisar som de två övriga samma grundläggande ointresse för informationen. Den upplevs inte som relevant eftersom den allt överskuggande frågan är att den om att kunna bo kvar i Stockholm.

Det är svårt att i svaren avläsa ett behov av ytterligare information. Snarare tycks det som att bosättningsfrågan inte är föremål för vare sig val eller alternativ; Stockholm är målet, allt därutöver handlar om svårigheten att lösa bostadsfrågan.

Handläggareintervjun i Stockholm bekräftar denna bild. Stockholm eller närhet till Stockholm är det som intresserar brukarna, en överväldigande majoritet av brukarna vill stanna, det primära för dem är att »hitta en bostad«.

Det specifika i mottagningsenhetens förutsättningar styr informationsbehovet, det ser vi i Stockholm och det kommer att bli allt tydligare ju längre i analysen vi kommer. Frågan som *Introduktion och bostadsorter* försöker fokusera; möjligheten till bostad och introduktion i hela landet upplevs inte som intressant i Stockholm; valet som utgångspunkt existerar inte här.

När det gäller materialets innehåll framför handläggarna viss kritik. Man anser att det brister i objektivitet och borde »bättre beskriva för- och nackdelar med att bo i storstad/mindre kommun. Vi upplever det som att materialet till viss del är propaganda för att folk inte ska stanna i storstaden...«. Återigen utgör storstadens problem/möjligheter ramen. Det är med den som utgångspunkt som man möter materialet.

Det man i detta läge valt att göra är att skapa sig egen information; »en bas med information om de olika kommunernas folkmängd, arbetsmarknad, pendelavstånd till Stockholm, introduktion i kommunen, utbildningsmöjligheter, samt kommunens adress på Internet«.

Vi kan här notera ett relativt tydligt missnöje med förutsättningarna för bosättningsarbetet i allmänhet. På fråga om hur materialet används säger de intervjuade handläggarna att man »lämnar över en kopierad översättning av materialet vid PUT-samtalet i de fall då administratören lagt in detta material i samband med förberedelsen inför PUT-samtalet«.

När vi i intervjun talar om hur materialet skulle *kunna* se ut konstaterar man att »En klar fördel vore om man återigen [som under Stockholmsprojektets tid, egen anm.] kunde använda materialet i svenskundervisningen eftersom man då har möjlighet att närmare kunna förklara de olika delarna mer i detalj. Vi lämnar enbart ut materialet utan att i detalj hinna förklara. Vi förklarar enbart varför vi lämnar ut det.«

Stockholmshandläggarna tror alltså inte att materialet i den kontext det idag förekommer förmår vägleda brukarna i deras val av bostadsort, men »det ger en bra information om hur introduktionsarbetet fungerar i landets kommuner«.

Här möter vi det splittrade omdöme av materialet som återkom-

mer och som funnits med redan från vår första handläggarenkät 2001. Materialet är det inget fel på, men det saknas efterfrågan.

Att materialet skulle användas för att informera asylsökande är man mycket skeptisk till. Man anser att risken för att sända »fel signaler« till slut avgör frågan. Det är enbart till personer med uppehållstillstånd man anser att materialet skulle *kunna* vara relevant och/eller aktuellt.

Kiruna

Kirunaenheten är i mångt och mycket Stockholms motsats. Långt från storstäder, gott om bostäder i närheten; en helt annan utgångspunkt för information om framtida bosättning med andra ord.

Ingen av de intervjuade i Kiruna har någonsin sett materialet. Den första av brukarna förklarar att den information som givits är den som kom i samband med PUT-samtalet. »Då gick handläggaren igenom kommunlistan [lista över mottagarkommuner och tillgängliga introduktionsplatser som finns upplagd på Migrationsverkets Intranät, egen anm.] och informerade mig om vilka kommuner som fortfarande kunde ta emot.«

Något annat uppger inte den intervjuade. Det som främst är intressant är arbetsmarknad och utbildningsmöjligheter, släkt och vänner kommer senare i prioritetsordning.

Vår andra Kirunaintervju visar detsamma som den första. »Efter beskedet att vi fått tillstånd fick vi information från vår handläggare att vi skulle välja bland de kommuner som enligt kommunlistan kunde ta emot. Alternativet var att vi skulle ordna detta själva.« Också denna uppgiftslämnare uppger arbete och utbildning som högsta prioritet.

Inte heller den tredje har något att säga om materialet. Rutinen, som denne informant uppfattat den, är att man »lämnar sina önskemål till handläggaren«, någon information relateras det inte till, arbetsmarknad och utbildning prioriteras också för denna brukare högst.

I Kiruna känner *inte heller handläggarna* till materialet, man har alltså inte heller hos Migrationsverkets egen personal sett det. Istället bekräftar man den bild av minsta tänkbara information som kommer fram i brukarintervjuerna. »Man går igenom kommunlistan tillsammans med flyktingen när man fått PUT.«

Resultatet från Kiruna är svårt att kommentera så mycket mer än detta. Det verkar inte ligga någon medveten handling eller tanke bakom okunskapen. Det är inte heller så att de anställda är nybörjare i yrket, många har lång erfarenhet och bygger således sitt arbete på denna erfarenhet; informationsarbetet vilar på dialog, frågor från brukarna som handläggarna besvarar. När det gäller frågan om vad som är viktigast för brukarna inför bosättningen anger handläggarna bostaden som första prioritet, därefter arbetsmarknaden.

Det verkar självklart ur handläggarnas perspektiv att den målgrupp som är aktuell att informera endast är personer med uppehållstillstånd. Asylsökande informeras inte.

Hultsfred

Hultsfredsenheten är ännu en enhet placerad på visst avstånd från storstäderna. Hultsfred ligger däremot i Södra Sverige, närmare »centrum«, närmare bostadsbristen men också närmare kontaktnäten, möjligheten till egna vägar.

Här möter vi en av de få av brukarna vi talar med som faktiskt har tagit del av materialet. Denna person anser sig ha fått bra med information och också gjort sitt val av bosättningsort. Några egentliga synpunkter på materialet har han dock inte, han har förstått informationen och har uppenbarligen mest varit fokuserad på bostadsfrågan, »jag har inte läst allt, bara det som handlar om bostäder«.

Brukare nummer två har inte sett materialet. Den information som ändå nämns har istället kommit »genom släkt och vänner«.

Denna person har också saker som ligger honom närmre än de frågor vi vill diskutera och som han under intervjun ständigt återkommer till. När vi frågar honom om vad som intresserar mest angående en eventuell bosättningsort säger han »det som är bra för barnen. Vi ska få en baby vilken dag som helst och så har jag en nioåring som behöver mycket psykiatrisk hjälp och det får han i Malmö, vi bodde där tidigare, hos släktingar.«

Den tredje brukaren i Hultsfred har inte sett materialet tidigare. På fråga om han/hon fått någon annan information uppger brukaren att det delats ut »en broschyr om regler, att man måste betala hyra. Sedan när jag fick uppehållstillstånd fick jag en blå bok. Jag tror att den heter Ny i Sverige.«

Denna brukare har också barn, dock äldre än den förra. Tydligt är att det är detta som är fokus när det gäller bosättningsfrågan; närhet till universitet, för barnens framtid.

Från Hultsfred får man alltså sammantaget en bild av bristande information eller information som inte gått fram. Det som kan förefalla som ointresse eller rentav misslyckade intervjuer gömmer troligen i själva verket en förklaringspotential av stor dignitet för det sammantagna utfallet av vår undersökning. Valsituationen föreligger inte. Andra frågor träder i förgrunden, andra analyser bestämmer bosättningsproceduren än de som förutsätts i informationsunderlaget och i situationen där den ges.

Det är här – till skillnad från situationen i Stockholm – fråga om att bli kvar på den ort man befinner sig. Däremot är det liksom i Stockholm andra motiv som faktiskt verkar styra önskemålen än arbetsmarknad och bostadserbjudanden. Dessa andra motiv är inte slumpmässiga eller uttryck för okunskap utan snarare, utifrån individens eller familjens utgångspunkter, rationella och genomtänkta.

Det splittrade omdömet om själva materialet, som mötte oss i Stockholm, återkommer i Handläggareintervjun på Hultsfredsenheten. När man ger omdömen om materialets innehåll och form är det på ett plan positivt. »Det verkar lättförståeligt och det är bra att det finns på flera språk.« När vi frågar om handläggaren kommer på något som saknas eller som borde vara annorlunda för att materialet skulle bli bättre får vi svaret: »Nej, det fungerar bra som det är, tror jag.«

När vi sedan i nästa fråga går över till att diskutera materialets funktion ändras allt. Materialet fungerar faktiskt som stöd menar handläggaren, men »De flesta har redan bestämt sig vart de vill flytta«.

Från Hultsfred får man sammanfattningsvis en bild av att materia-

let används men knappast aktivt och, som det verkar, utan klar systematik. Endast personer med beviljade uppehållstillstånd får information. Av tre brukare är det en som överhuvudtaget sett materialet. Behov av det verkar inte finnas, *varken* hos brukare *eller* hos handläggare. Skälen till denna brist på efterfrågan skiljer sig dock åt. Andra behov dikterar brukarnas perspektiv, ett förväntat ointresse, eller en uppfattning av valet som en illusion, tycks bestämma handläggarnas.

Skövde

Enheten i Skövde utgör ett sorts centrum i sin region. Migrationsverket har kontor i Töreboda och Hova men handläggarna är huvudsakligen samlade i Skövde. Skövde är också den största staden i regionen, gamla Skaraborgs län, numera en del av det större Västra Götalands län. Här finns ett större sjukhus och högskola, Skövde utgör alltså ett sorts nav i regionen och har också ett stort tryck på sig vad gäller önskemål om att bosätta sig där.

Inte heller i Skövde har *Introduktion och bostadsorter* någon plats i informationen om framtida bosättning. Ingen av våra intervjuade brukare har någonsin sett materialet.

I Skövde arbetar, liksom i Kiruna och Hultsfred, många handläggare med lång erfarenhet i yrket. Precis som där arbetar man således mycket utifrån den kunskap som med tiden byggts upp hos var och en av handläggarna; egna kontakter, egen kunskap om de kommuner som efterfrågas.

»Jag har pratat med min handläggare och han har svarat mig«, säger vår förste brukare. »Jag vill flytta till Göteborg, till mina kompisar, men min handläggare säger att det är omöjligt.«

Någon annan, alternativ information har denne brukare inte heller sett till, allt har skett i dialog med handläggaren. »Min handläggare säger att jag inte kan flytta till Göteborg men att jag kan flytta någon annanstans.«

Likartade resonemang hör vi i den andra brukarintervjun. »Jag har haft ett samtal med min handläggare, om att jag får stanna, och ett med skattemyndigheten. Vi har inte pratat om bostad, jag kan flytta... jag har en kompis i Västerås, jag har en kompis som sagt att det finns lägenheter i Örebro...«.

Här kan nämnas att samtliga brukare vi talar med i Skövde har haft mer än ett möte med sin handläggare. Man träffas en första gång för besked om tillstånd. Därefter sker det återkommande möten där man systematiskt går igenom samhällsinformationen, inklusive bosättningsfrågan.

I den tredje Skövdeintervjun berättar således brukaren att hans maka kom fem månader före honom själv och de fem barnen och alltså varit på enheten en tid innan familjen i sin helhet samlats. »Hon träffade handläggaren många gånger och sedan när jag kom och barnen också träffade vi handläggaren många gånger och jag vill säga att vi är mycket nöjda, vi har fått mycket råd och stöd.«

När vi därefter tar upp frågan om prioriteringar inför en faktisk bosättning säger han att »flickorna börjar bli större nu, vi vill gärna att det skall finnas skolor, universitet... Stockholm, Göteborg eller Malmö vill vi gärna och det behöver inte vara i centrum, det kan vara någonstans i periferin...«.

I Skövde ser vi ytterligare exempel på hur starka önskemål byggs upp kring helt och hållet individuella utgångspunkter och situationer.

Det är återigen rationellt, måhända på samma gång problematiskt med tanke på den svåra bostadsbristen i storstäderna. Just detta saknas dock i bedömningsgrunderna, eller kanske snarare; de faller bort till förmån för andra motiv, högre prioriterade, opåverkade av motargument eller »motinformation«.

Handläggarna i Skövde är kritiska till *Introduktion och bostadsorter*. Innehållsligt har man inte något väsentligt att invända, »Det är inget fel på materialet... det finns inget behov bara«. Återigen möter vi samma splittrade omdöme som i Stockholm och i Hultsfred; materialet är korrekt men oanvändbart, svar på en fråga som inte ställs.

På enheten i Skövde är man också missnöjd med hur materialet kom handläggarna till känna. »Det kom en låda med materialet i, utan kommentarer eller instruktioner, det var liksom jaha, ännu ett material.« Man anser att materialet implementerats illa, eller kanske snarare inte alls. På fråga om materialet diskuteras bland personalen sägs att »Kanske i början men idag, nej. Det står en låda någonstans, jag tror inte ens att alla vet att det finns.«

Däremot menar man att det nog *skulle kunna* finnas plats för materialet. »Om man hade det i svenskundervisningen skulle det kunna komma in på ett annat sätt. Nu sänder det fel signaler... särskilt idag när så få faktiskt får tillstånd«.

Skövdeenheten består som sagt av många erfarna handläggare. Det finns mycket erfarenhet som tycks vara bestämmande för hur man ser på ett informationsmaterials möjligheter. Dialogen, mötet med individen, är det som faktiskt styr; detta är startpunkten och bosättnings-samtalens centrum. Att utgå från ett färdigt material och bygga upp en enhetlig informationsstrategi kring detta möter därför motstånd. »Det är ju så olika, om man är ensam eller har familj... det är också svårt att säga eftersom det händer så mycket i de här människornas liv, just när vi ska prata kommunplats... det är så mycket, ofta vet de inte själva vad som är viktigt.«

Handläggarna i Skövde tar också upp de olika prioriteringarna. Också denna fråga kopplas till upplevelsen av att det faktiskt är individen, den individuella utgångspunkten som bestämmer arbetet. »Det går inte att generalisera så där, vad som är viktigast... arbete är viktigt för de flesta. Samtidigt vet de ofta var de vill bo och då betyder det mest, då faller det här med arbete ifrån, det blir inte fokus på det då.«

Säffle

Säffleenheten tillhör de etablerade, äldre enheterna. Närmaste större kommun är Karlstad där ett stort sjukhus och högskola finns.

Ingen av brukarna som vi intervjuar här har sett *Introduktion och bostadsorter*. Också på denna enhet verkar det som om handläggarna själva »skapar« samhällsinformationen genom samtal, det är frågor och svar mellan brukare och handläggare som »bygger upp« kunskapen.

Vår första brukare är ensamstående och ung. Denna person vill flytta till Göteborg, »men min handläggare säger att det är omöjligt«. Någon information om alternativa kommuner har inte brukaren uppfattat. Istället återkommer den intervjuade ständigt till sitt önskemål om Göteborg, »jag vill till Göteborg, mina kompisar är där och där finns arbete och skola«. Intervjun påminner här mycket om Stockholmsintervjuerna, målet är klart, alternativen är ointressanta, knappast föremål för avvägning eller val.

Vår andra intervju sker med en familj med två vuxna barn. Samtliga i familjen önskar bo kvar i Säffle. Vårt informationsmaterial är fullständigt obekant för dem. »Vi träffade vår handläggare och hon svarade på alla våra frågor... vi visste ingenting om Sverige, vi har ingen familj, inga vänner här, det spelade ingen roll, ville bara inte komma till stora städer utan små, vi har alltid bott i små städer, det är bättre, ingen kriminalitet, droger... det finns plats i Säffle och vi tyckte det var bra, vi kände Säffle lite och Säffle vill ta emot oss...«

Som i Skövde ges uppenbarligen utrymme åt många och täta kontakter mellan handläggare och brukare. På den direkta frågan om de fått någon annan information säger paret återigen »vi har frågat och vår handläggare har svarat... nej inte Internet... vi förstår inte svenska«. Det är tydligt hur mycket förtroende som ligger hos familjen gentemot sin handläggare, allt de vet kommer från handläggaren.

Prioriteringen ligger hos dessa brukare på arbete. »Om det finns arbete är viktigast, vi vill arbeta...«.

Brukarna tar själva upp det faktum att de inte fått någon samhällsinformation under tiden som föregick deras uppehållstillstånd. De finner detta tillfredsställande, »man lyssnar inte, man tänker inte så, det var bra att vi inte fick någon information då«.

Den tredje Säffleintervjun sker separat med ett av parets vuxna barn. Också denna brukare nämner samtalen med sin handläggare i samtliga sina svar. »Jag har pratat med min handläggare, hon har visat mig kartan och vi har pratat och jag har frågat, vi var här i Säffle lång tid och jag tyckte om det.«

Arbete och utbildning står i fokus och den lilla kommunen Säffle kan erbjuda brukaren det som önskas. »Här finns arbete och skola. Också för unga människor finns det ställen och saker att göra. Här finns... allt.«

Under intervjun med handläggarna på enheten bekräftas bilden av deras egen centrala roll för samhälls-/bosättningsinformationen. *Introduktion och bostadsorter* känner man till mycket väl men när det gäller att använda det säger man »inte alls om jag skall vara ärlig. Jag vet hur det ligger till, jag brukar svara på de frågor som de sökande har, jag brukar gå igenom er lista och jag har en karta som vi tittar på...«.

En följd blir att alla handläggare inte arbetar på samma sätt. »Det är upp till varje handläggare hur man jobbar. Vi gör nog inte exakt samma, man lär sig ju efterhand, vad som fungerar och vad som inte fungerar.«

Att informera asylsökande är en främmande tanke. »Vi informerar endast de med färdiga tillstånd. De asylsökande har annat att tänka på. De asylsökande har bara en fråga hängande över sig: skall jag få stanna eller måste jag återvända?«

Handläggarna använder alltså inte informationsmaterialet men känner till det väl. När det första gången anlände diskuterade man på enheten en del om innehållet, »men det har aldrig varit någon större fråga«.

Som på tidigare nämnda enheter har man inget allvarligt att invända mot själva materialet, »möjligen skulle det vara mer konkret... bilder, verklighet«. Det man ser som ett problem är istället just generaliserandet i materialet. »Det är så olika, om man har släkt, om man är frisk, om man är ensam eller har familj... det går inte att generalisera så.«

Flen

Mottagningsenheten i Flen ligger inom region Mitt. Flen ligger förhållandevis nära större städer som Nyköping, Eskilstuna, Norrköping men också och kanske framförallt Södertälje och Stockholm.

Bilden av hur *Introduktion och bostadsorter* kommit till användning i Flen är motsägelsefull. Den första brukarintervjun sker med en ensamstående äldre person som önskat sig Eskilstuna eller Katrineholm men som erbjudits bosättning i Flens kommun. Informanten känner faktiskt till materialet »men vet ingenting om innehållet, jag tror att jag har sett den där broschyren«. Efter en del följdfrågor klarar det. »Jag fick broschyren under asyltiden men jag fick ingen information om vad den innehöll.«

Denna brukare önskar flytta till orter där vännerna finns. Han tycks aktivt ta avstånd från information från annat håll. »Jag har inte haft nytta av materialet. Det som har påverkat mitt val är vad jag hört av mina vänner.«

Annan information, handläggarkontakten t.ex., som vi sett betyda så mycket i Hultsfred, Skövde och Säffle, verkar ointressant för brukaren. Det han vill veta om en eventuell bostadsort är »om de jag känner bor där«.

Samtidigt och paradoxalt framträder i denna intervju explicita önskemål om mer information. »Jag har inte fått tillräcklig information för att kunna välja bostadsort. Detta gäller alla andra asylsökande, tror jag. Jag skulle vilja att man hade mer tid att informera oss om olika bostadsorter och att gå igenom materialet djupare.«

Paradoxen förtjänar att lyftas fram eftersom den kan vara ett uttryck för en otydlighet som ligger i det system som varje individ med uppehållstillstånd träder in i. Å ena sidan, möjligheten att göra val efter eget huvud, å andra sidan beroendet av tjänstemän som i något led; på enheten eller senare i kommunen möter individen och i det mötet representerar samhället.

I vår andra Flenintervju är materialet återigen obekant. »När vi fick tillståndet fick vi muntlig information om att det var dags för bosättningen.« Informanten har familj, fru och barn och önskar flytta till Norrköping. Vid intervjutillfället är ingenting klart.

Någon annan information har inte getts enligt intervjun, däremot har man »fått en hel del via släkt och vänner«. Det är också dessa som anges som viktigast när gäller att prioritera grunderna för valet av bosättningsort.

Information av det allmännare slaget tycks det inte finnas behov av. »Närhet till släkt och arbetsmöjligheter« är vad som står i informantens fokus, det verkar också som att det ena naturligen ger det andra, där släkten finns, finns också arbete. Bostad ses inte som något avgörande. Samma sorts »förvirring« tycks råda här som i intervju nummer ett, det egna initiativet är centrum men samtidigt, eller just därför, råder en stor osäkerhet om vad som faktiskt är möjligt att göra själv, utan inblandning eller aktivitet från »samhället.«

Den sista brukarintervjun i Flen sker med en familj som önskat komma till Lund men som har erbjudits kommunplacering i Flen. Man känner till materialet och man säger sig dessutom ha fått annan, muntlig information. Man efterfrågar här tydligt *en annan sorts* information. Den information man skulle ha velat ha är »praktisk, t.ex. om boende, kontrakt, vilka skyldigheter och rättigheter en hyresgäst har och så vidare...«.

Ingen av de intervjuade i Flen har alltså kunnat erbjudas bosättning enligt sina önskemål. Härvidlag liknar deras situation den som vi genomgående mötte i Stockholm. De uppvisar kanske på grund av detta en tydlig frustration, ett sorts missnöje med bosättningsproceduren. En rimlig tolkning är väl att detta missnöje beror på att deras egna viljor inte korrelerar med det samhället har att erbjuda.

Hur har då handläggarna i Flen uppfattat arbetet med information om bosättning? Här visar det sig ju att man använder materialet. »Det delas ofta ut efter tillstånd. Det används också gentemot asylsökande i sent skede.«

Handläggarna ger alltså delvis en annan bild än brukarna. Materialet används. Däremot tycks det ske utan större entusiasm över innehållet. Man säger att man från början var »mycket tveksamma att använda det, det ger fel signaler och förhoppningar«. Detta användande av materialet, så att säga »under protest«, skiljer Flenheten från majoriteten av de tidigare enheterna som ju aktivt valt att inte använda det alls i sitt arbete.

Under intervjun sker så ytterligare en vändning. Som information inför bosättningen underkänner man nämligen materialet. »Det delas ut bara på svenska för att träna språket.«

Troligen får vi här förklaringen till de skilda utsagorna från brukare respektive handläggare när det gäller kännedom och nyttjande av materialet. Det nyttjas men inte på ett sådant sätt att det uppfattas som information om bosättning, sammanhanget och därmed materialet självt är ett annat än det ursprungligen avsedda. Ett material att träna svenska med.

Som en följd av detta ser man förstås inga avsevärda effekter av materialet. Handläggarna i Flen betonar också det unika i varje bosättningsprocess, riskerna i ett alltför hårt generaliserande. Informationsmaterial, oavsett hur det är utformat, blir med nödvändighet ett problem.

Helsingborg

På enheten i Helsingborg är bostadsbristen i södra Sverige det stora problemet. Liksom på enheten i Stockholm kan man inte på långt när tillgodose önskemålen att bli kvar i regionen. Bosättningsarbetet handlar alltså om alternativ och om motivation för flytt till andra kommuner, oftast norrut, eller i sista hand väntan på lösningar som individen själv kan åstadkomma; flytt till bekanta/släktingar eller eget kontrakt.

Introduktion och bostadsorter har ingen sett. Däremot förekommer information, såväl skriftlig som muntlig. Vår första brukare, som är ensamstående, säger sig ha fått »en blå broschyr. Där står alla regler man måste följa, och också lite om bostäder. Det stod också att man inte kan välja var man vill bo.« Denna brukare verkar känna väl till vilka förutsättningar som gäller och vilka möjligheter som finns och inte finns. »Jag vet att all service finns i alla kommuner så det spelar ingen roll. Det viktigaste är möjligheterna till arbete.«

Den skrivna informationen återkommer också i intervju nummer två, också här är det fråga om en ensamstående person. »Jag fick en broschyr av min handläggare när jag kom till Sverige. Där står om regler, invandring, rättigheter och skyldigheter. Jag kan inte minnas att det stod något om bostäder«. Arbete är viktigt men den intervjuade är akademiker och vill därför till en universitetsstad. »I övrigt spelar det ingen roll.«

Den tredje brukarintervjun görs med en familj med fyra barn. Perspektivet här är ett annat. »Det är viktigt att det finns en bra skola för barnen. Det är viktigast. Och sjukvård, min fru sover dåligt.« Samma broschyr verkar också ha kommit familjen till del. »Vi fick en broschyr när vi kom. Det står om regler för lägenhet och sånt.« Familjen nämner däremot också andra informationskällor, framhåller dem rentav som mer centrala än broschyren. »Mest har vi lärt oss av våra grannar. Också genom barnens skola har vi lärt oss en del.«

Handläggarna i Helsingborg delar alltså i viss utsträckning storstadsproblematiken. Man undviker helst att svara på frågor om innehållet i *Introduktion och bostadsorter*. Det tycks snarast som att man vill markera ett ointresse för materialet. »Jag känner till det lite grand. När du ringde till oss tog jag fram broschyrerna.« På fråga om man på enheten har diskuterat innehållet är svaret tydligt. »Nej, vi pratar aldrig om det, möjligen när det var nytt.«

Det visar sig också under intervjun att man i Helsingborg, som i Stockholm, utvecklat ett eget informationsmaterial. »Vi har tagit fram en egen broschyr som vi delar ut vid inskrivningssamtalet.« Det egna materialet är mer konkret utformat, mer fokuserat på regler kring boendet än på introduktionsförutsättningar. Materialet förekommer på svenska eller i översatta varianter.

Till skillnad från brukarnas egna uppgifter styrs bosättningsönskemålen enligt handläggarna främst av närheten till släkt och vänner. Det som brukarna själva menar är viktigast: arbete, skola och/eller sjukvård uppfattas inte av handläggarna som det verkligt prioriterade. I det löpande bosättningsarbetet på enheten tycks detta leda till en uppfattning hos handläggarna, som återigen liknar den i Stockholm och som är ett av de bärande intryck som vi tar upp i slutdiskussionen nedan; det är aldrig fråga om något val när det gäller bosättningen. *Valet* upplevs vara en konstruktion.

Slutdiskussion

Resultatet av vår intervjuundersökning visar på ett i det närmaste obefintligt användande av *Introduktion och bostadsorter*. Svaret på frågan om hur Integrationsverket bedömer effekten av den fördjupade informationen om för- och nackdelar med olika bostadsorter blir därför att det inte alls går att identifiera någon effekt. Gentemot asylsökande används det i stort sett inte alls, gentemot personer med uppehållstillstånd används det oftare men användandet sker under stressiga omständigheter, utan systematik och ofta med låg tilltro till framtida effekter.

Resultatet är inte helt förvånande. Det rörde inledningsvis en betydande oklarhet mellan Integrationsverket och Migrationsverket om hur samverkan och samsyn skulle åstadkommas. Det tog också tid innan det tydliggjordes mellan de båda verken, dels i regleringsbrev, dels i den centrala överenskommelsen.

Utöver denna rent formalistiska förklaring; myndigheterna gör vad man ålägger myndigheterna att göra, finns säkert åtskilligt att säga både om förberedelse- och implementeringsarbete, såväl mellan verken som internt på de enskilda verken.

Hur svåra dessa frågor än är att närmare utreda bör de enligt Integrationsverket uppmärksammas. Informationsmaterialet existerar ju i en större kontext där förnyelse och förbättring har varit explicita uppdrag.

När det nu konstateras att *Introduktion och bostadsorter* används i mycket liten omfattning ute på mottagningsenheterna finns en uppenbar risk att detta leder kritiken fel; bristande handläggning, motsträviga informanter. I själva verket är problemen större än så. Troligen är det såväl ett otillräckligt förarbete som ett bristfälligt implementeringsarbete som bidragit till att *Introduktion och bostadsorter* långt ifrån används som det var tänkt.

Introduktion och bostadsorter – varför används det inte?

Det finns ingen av de vi intervjuat och som känner till materialet som verkar tycka direkt illa om innehållet i *Introduktion och bostadsorter*. Vi konstaterar emellertid att det såväl i brukarintervjuer som i handläggareintervjuer inte ges uttryck för något egentligt behov av materialet.

När det gäller handläggarna är detta ingen nyhet, det har konstaterats redan i tidigare gjorda enkätundersökningar att misstron mot materialets möjligheter att påverka varit stor och utbredd samtidigt som kritiken mot innehållet varit mycket begränsad

En *konsekvens* av den utbredda misstron är förstås att man i arbetet med att informera om boendet helt enkelt väljer bort »Introduktion och bostadsorter.« Brukarna har alltså sällan ens sett materialet. Däremot har de enligt intervjuerna ofta fått annan information, skriftlig och/eller muntlig.

Att materialet inte används och att detta inte upplevs som något stort problem, varken för brukare eller för handläggare är ändå i sig ett uppseendeväckande resultat. *Introduktion och bostadsorter* är resul-

tatet av ett uppdrag i regeringens regleringsbrev till Integrationsverket 1999 att ta fram information för »att stärka den enskilde att göra ett eget val av bostadsort som kan underlätta möjligheterna till framtida försörjning och delaktighet i samhällsutvecklingen.«

Dessutom har Integrationsverket tillsammans med bl.a. Migrationsverket i den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen gemensamt skrivit under på att samverka för att »ge den asylsökande information om hur det är att bo i Sverige och olika kommuners förutsättningar för att genomföra introduktionen.«

Hur kan det då komma sig att *Introduktion och bostadsorter* används i sådan liten utsträckning?

– Brist på tid och resurser är ett svar. Många handläggare ser inte möjlighet till den fördjupning som informationsmaterialet kräver. Resultatet blir att man antingen bara »lämnar ut det« eller, vilket är vanligare, inte alls nyttjar det.

– Rädsla att sända fel signaler är en annan återkommande förklaring. Många handläggare hänvisar till uppdraget att arbeta för ett eventuellt återvandrande. De asylsökande ges därför i stort sett aldrig någon information om eventuell framtida bosättning och handläggarna är här mycket samstämmiga i sitt motstånd.

Brukarna i den här intervjuundersökningen har dock beviljade tillstånd. Rädslan att sända fel signaler förklarar inte varför denna grupp i så få fall ens sett materialet.

– Alternativa informationsstrategier som handläggarna bättre anser möter de faktiska behoven förs fram från flera enheter. *Introduktion och bostadsorter* är generaliserat och därför oanvändbart, frågeställningar som brukarna har är konkreta och individuellt baserade.

Det finns alltså förklaringar att läsa sig till i handläggarintervjuerna. Trots dessa återstår den stora frågan om varför man inte använder materialet trots att uppdraget idag måste anses vara klarlagt för båda verken. Uppenbarligen upplevs *bristen på behov* mycket starkt. Det irrelevanta i att använda materialet måste rentav på enheterna anses så övertygande att det rättfärdigar beslutet att inte använda *Introduktion och bostadsorter*.

Val av bostadsort – en fråga med komplikationer

Brukarna framhåller genomgående och mycket samstämmigt arbete, studier, vård och annat »materiellt« som det viktigaste för dem när de önskar bosättning. Studierna eller vården som skäl för ett specifikt önskemål kan sedan antingen vara motiverade utifrån barns eller egna ambitioner beroende på om brukaren har familj eller är ensamstående. *Handläggarna* framhåller i högre grad släkt och vänner som »viktigast« för brukarna, när dessa finns. Detta är ju också det som brukar framhållas i undersökningar om val av bosättningsort (se t.ex. *Storstad eller småstad – hur väljer man?*, Integrationsverkets rapportserie 2000:11.)

Vi kan emellertid konstatera att handläggarintervjuerna framförallt ger oss väldigt olika svar och detta är som det verkar beroende av var enheten ligger. Handläggarna i Stockholm ser »sina« brukare göra allt för bli kvar i huvudstaden, ofta finns troligen såväl släkt och vänner som arbete/studier där. I Helsingborg är vittnesmålen däremot kontrafaktiska med brukare som hävdar arbete/studier som det avgörande medan handläggaren tvärtom hävdar släkten/vännerna.

I Kiruna slutligen, som inte har bostadsbristen för ögonen på samma sätt, tror handläggaren att det är bostaden som är viktigast. Brukarna har dock också här, genomgående och samstämmigt, arbete/studier/vårdbehov i fokus.

Vad som faktiskt är viktigast vill vi här inte slå fast. Brukar- och handläggارئintervjuer motsäger i viss utsträckning varandra. Troligen är det så att handläggarna upplever att brukarna ofta laborerar med *flera* faktorer inför sin bosättning, deras återkommande ovilja att vilja generalisera en prioritetsordning antyder detta. Man är helt enkelt osäker på vad som *faktiskt* styr önskemålen/valen och menar att brukarna inte väljer enkelt antingen arbete/utbildning/vård eller vänner/släktingar utan om det är möjligt både och.

Det är återigen viktigt att uppmärksamma att redan de inledande förutsättningarna för dessa överväganden, som handläggaren har att tolka, skiljer sig åt beroende på var i landet brukaren befinner sig, vilka yttre förutsättningar som där gäller (jämför t.ex. Stockholm och Kiruna) men också på om brukaren är ensamstående eller har familj samt om brukaren har vänner/släkt som parallellt med Migrationsverket utgör en informationskälla. När så är fallet råder inte sällan spänning/friktion mellan det som vännerna/slakten säger eller tycker och det som samhället, den organiserade bosättningsprocessen faktiskt kan erbjuda.

Ytterst ser vi här ett uttryck för den spänning/osäkerhet som ligger i bosättningsens själva regelverk. Individen har å ena sidan stort utrymme att göra eget val, utan hänsyn till samhällets eventuella synpunkter. Å andra sidan präglas bosättningen av en mängd yttre »hinder« som ständigt och i olika grad relativiserar det egna valet; bostadsbrist, svaga sociala nätverk, kanske diskriminering på arbetsmarknad/bostadsmarknad samt tjänstemän från Migrationsverket, Integrationsverket och kommunen som i olika led involveras i önskemålet/beslutet. I botten ligger också, vilket förs fram i några av brukarintervjuerna, en okunskap om praktiska frågor kring boendet; kontrakt, skyldigheter och rättigheter.

Möjligheten att välja korrigeras därför i såväl handläggارئintervjuer som i några brukarintervjuer, t.ex. i Flen, av en medvetenhet om att det kan råda begränsning för vad som faktiskt *är möjligt* att göra själv, utan aktivitet eller inblandning från samhället. Det är ju ändå detta som ställer frågorna, det är detta som så småningom »tar emot« och inte sällan kommer att stå för den inledande försörjningen.

Handläggarna återkommer också ofta till det illusoriska i att tala om ett val av bostadsort och på något sätt, som det verkar mer indirekt än direkt, drabbar detta materialet *Introduktion och bostadsorter*. I själva verket finns ju egentligen ingen stark kritik mot materialet. Det är snarare informationen i allmänhet man ser som ett problem.

När handläggarna beskriver mötet med brukarna i bosättnings-samtalet framstår det också snarare som slutet på en beslutsprocess än början. »Valet« är enligt våra handläggارئintervjuer ofta klart när bosättningen tas upp, ett önskemål finns redan och någon ändring tror sig egentligen ingen handläggare kunna åstadkomma genom att informera om förutsättningarna för boende i Sverige. Oavsett på vilken grund önskemålet är baserat, arbete och utbildning eller släkt och vänner, så är det en avslutad process.

Att informationsmaterialet skulle kunna vägleda brukarna i deras val tror därför inte handläggarna. Snarare gäller det motsatta. Det råder alltså en tydlig skepsis gentemot *Introduktion och bostadsorter*

just p.g.a. att man ser valet som något man inte har en chans att påverka.

Sett mot denna bakgrund framstår det massiva motståndet mot att ge asylsökande informationen som mycket olyckligt. Detta motstånd medverkar troligen till just det som i majoriteten av intervjuerna framstår som problemet; att brukarna redan bestämt sig, att informationen inte kommer att spela någon roll. Utöver att vara ett skäl att inte vilja använda materialet tycks alltså rädslan »att sända fel signaler« också vara en förklaring till att man inte anser att det har någon effekt på bosättningsprocessen.

Genom att välja att inte informera eller ta upp frågan under asyltiden avhänder man sig, som det verkar, en möjlighet till påverkan i ett skede när den möjligen skulle kunna få effekt. Vi ser i t.ex. Stockholm och Flen att man önskar sig en annan ordning, att man gärna skulle se information om boende som en del av svenskundervisningen men oftare verkar man egentligen inte uppfatta något problem här. Brukarnas beslutsunderlag hämtas enligt dessa handläggare ändå inte från dem. Annat bestämmer än informationsmaterial och detta andra ligger och kommer alltid att ligga utanför handläggares möjlighet att påverka.

Svag struktur – stor variation

Vi ser i vår intervjuundersökning hur alternativa strategier valts istället för *Introduktion och bostadsorter*.

Det vanligaste tycks vara att man arbetar helt utan förutbestämt material. Det blir då snarare enheterna eller handläggarna själva som efter egna erfarenheter/kunskaper/underlag »formger« informationen. Skövde och Säffle är två tydliga exempel. Här finns möjligheten, till skillnad från t.ex. i Stockholm, att träffa brukaren vid flera tillfällen, avståndet mellan brukare och handläggare blir följdriktigt mindre men samtidigt ökar beroendet, genomslaget av enhetens eller till och med handläggarens egna idéer.

I detta sammanhang är det intressant att notera att det inte bara är *Introduktion och bostadsorter* som tycks falla bort. Som alternativa informationskanaler nämner man inte heller kommunernas hemsidor som väsentliga när handläggare och brukare möts. Inte heller dessa verkar alltså uppfattas som relevanta för vare sig de brukare eller handläggare som vi intervjuat.

En annan alternativ strategi ser vi däremot i att vissa enheter valt att skapa sig helt egen information. Denna är – som det verkar – mer konkret inriktad än *Introduktion och bostadsorter* på förutsättningar för boende. *Introduktion och bostadsorter* anser man alltså alltför abstrakt och generaliserat, det är bostad/introduktionsplats man söker.

Bakom valet att inte använda informationsmaterialet kan vi också ana missnöjet med hur materialet har implementerats. En handläggare beskriver detta som att »det kom en låda med material, utan kommentarer eller instruktioner...«.

Det är uppenbart att en systematiserad idé, ett sammanhang, saknas för hur *Introduktion och bostadsorter* skulle ha kunnat användas. Förutom den komplicerade bakgrund med en bitvis oklar och spänningsfylld bosättningsprocess som vi ovan diskuterat tillkommer alltså en organisatorisk bräcklighet på flera nivåer. En av de inter-

vjuade enheterna uppger faktiskt ännu idag att man överhuvudtaget inte känner till materialet eller inte vet hur det skall rekvireras.

Det måste anses allvarligt, inte minst ur det individuella brukarperspektivet, att tillgången på samhälls-/bosättningsinformation kommer att variera i så hög grad, kanske ytterst bestämmas, av på vilken mottagningsenhet man såsom asylsökande hamnar.

Slutord

Introduktion och bostadsorter har nu följts upp i tre år. Det sammantagna materialet utgörs av två handläggarenkäter och en intervjuundersökning riktad mot såväl handläggare som brukare. Det står klart att bilden från intervjuundersökningen, trots att den bygger på ett fåtal personers omdömen, är mörkare, mer kompakt pessimistisk än den man möter i handläggarenkäterna.

- Asylsökande informeras i stort sett inte alls om boende och introduktion i Sverige.
- Personer med beviljade permanenta eller tillfälliga men bosättningsgrundande uppehållstillstånd informeras men utan någon gemensam, systematiskt genomtänkt informationsstrategi. *Introduktion och bostadsorter* används endast i undantagsfall på Migrationsverkets enheter.
- Inte heller tycks kommunernas information via sina hemsidor möta något större intresse från vare sig handläggare eller brukare. Samma brist på systematik mellan olika enheter möter oss här.
- De få brukare som ger omdömen av den information de fått efterfrågar huvudsakligen praktisk boendeinformation; rättigheter och skyldigheter, boendets regler/formalia.

Om dessa fakta lett till att *Introduktion och bostadsorter* med tiden blivit mindre nyttjat är inte säkert. En möjlig tolkning är ju att svaren i direkta intervjuer blivit andra, att de olika formerna för uppföljningarna i sig själva lett till olika resultat. Att göra en bedömning av progressiviteten avstår vi därför ifrån.

För framtiden hoppas vi att rapporten kan ligga till grund för reflexioner och dialog som sammantaget förbättrar arbetet med information i samband med bosättningsarbetet. Vi hoppas att man tar hänsyn till den typ av strukturell problematik som analysen lyfter fram, såväl när man i framtiden producerar som använder/implementerar informationsmaterial.

Om Integrationsverket och Migrationsverket brustit härvidlag vill vi låta vara osagt men svaren i våra uppföljningar indikerar ett behov av eftertanke och självvrannsakan på flera håll. Är det ett annat material som behövs? Mer konkret? Mer anpassat efter regionala/lokala förutsättningar? Eller är det så att det inte behövs något officiellt informationsmaterial? Är idén med ett material i sig felaktig/oanvändbar? De alternativa strategier som många enheter arbetar med idag skulle mycket väl kunna tala för en sådan slutsats.

Hur det blir med *Introduktion och bostadsorter* kommer nu i mycket att bero på Migrationsverkets pågående utveckling av den organiserade verksamheten (OV), inklusive en svenskundervisning där som skall utgå från den allmänna läroplanen för sfi. Kanske kan denna utvecklade OV erbjuda det sammanhang som materialet hittills saknat. Om detta blir verklighet återstår i så fall att utveckla och förändra materialet i riktning mot större användarvänlighet; ökad flexibilitet och anpassningsförmåga till de situationer och de förutsättningar i vilka det skall användas.

Att detta i så fall sker i såväl samverkan som samsyn mellan både producent och konsument av informationen kommer att vara avgörande för dess möjlighet att i *framtiden* ge effekter i arbetet med organiserad bosättning.

Bilagor

Bilaga I

Namn: Ålder:
Civilstånd: Övrig familj:
Språk: Asyltid:
Enhet: Önskad bosättning:
Faktisk bosättning:

Tre teman: Själva materialet och dess innehåll, materialets funktion, övrigt om sånt som påverkar bosättningsbeslut

Om materialet och dess innehåll:

◆ Hur väl känner du till det här materialet? Känner till det mycket väl -----Känner inte till det alls
◆ Har du själv läst materialet? JA NEJ
◆ Har någon berättat för dig om vad materialet innehåller? JA NEJ Med tolk? JA NEJ
◆ Hur lätt tycker du att det har varit att förstå det här materialet? Mycket lätt-----Mycket svårt
◆ Har du några idéer på hur materialet skulle kunna se ut för att vara lättare för alla att förstå?
◆ Kan du komma på någonting som du saknar och tycker borde vara med i materialet?
◆ Är materialet översatt till ditt hemspråk? JA NEJ

Om materialets funktion:

◆ När fick du ta del av det här materialet? Under asyltiden? Vid tillstånd? Både och?
◆ På vilket sätt tycker du att du har haft nytta av materialet när du valde bosättning/fick introduktionsplats?
◆ Har den information som finns i materialet påverkat ditt val av bosättning/introduktion? JA NEJ

Övrigt om bosättningsbeslut:

◆ Vilken annan information om bosättning/introduktion har du fått?
◆ Om annan information har givits, Hur har den givits?
◆ Vad tycker du är mest intressant att veta om en bosättningsort?
◆ Kan du rangordna olika faktorer som spelat in vid ditt val av bosättning/introduktion? (släkt, vänner, Bo-info-materialet, arbetsmarknad, bostadsmarknad, andra informationskanaler såsom Integrationsverkets hemsida och/eller kommunernas hemsidor. Be informanten att rangordna från 1-5, därefter med egna ord kommentera!

Bilaga II

Intervjuguide (handläggare)

Tre teman : Själva materialet och dess innehåll, materialets funktion, övrigt om sånt som påverkar bosättningsbeslut

Om materialet och dess innehåll:

◆ Hur väl känner du till det här materialet? Känner till det mycket väl-----Känner inte till det alls
◆ På vilket sätt använder du dig av materialet i ditt arbete?
◆ Hur används materialet på enheten överlag? Gentemot asylsökande?Gentemot PUT?
◆ Hur brukar ni på enheten ge information om bosättning annars? Skriftlig / muntlig? Med / utan tolk?
◆ Har du självläst materialet? JA NEJ
◆ Har du diskuterat /pratad om det som står i materialet med andra på enheten? Ja ofta-----Nej aldrig
◆ Bedömer du materialet som lätt att förstå för brukarna?
◆ Har du några ideer på hur materialet skulle kunna se ut för att vara lättare för alla att förstå?
◆ Kan du komma på något som du saknar och tycker borde vara med i materialet?
◆ Är materialet översatt till brukarnas språk? JA NEJ

Om materialets funktion:

◆ När ger ni informationen? Under asyltiden? Vid tillstånd? Både och?
◆ Upplever du att materialet fungerar som ett stöd vid information om bosättning/ introduktion? JA NEJ
◆ Hur mycket tror du att materialet påverkar brukarnas val av bosättning/introduktion? Avgörande betydelse-----Ingen som helst betydelse

Övrigt om bosättningsbeslut:

◆ Vad tror du är mest intressant för en brukare att veta om en bosättningsort?
◆ Vilken typ av annan/alternativ information angående bosättning/introduktion använder ni?
◆ Om annan information har givits, Hur har den givits? Och när?
◆ Kan du rangordna olika faktorer som spelat in vid ditt val av bosättning/introduktion? (släkt, vänner, Bo-info-materialet, arbetsmarknad, bostadsmarknad, andra informationskanaler såsom Integrationsverkets hemsida och/eller kommunernas hemsidor. Be handläggaren att rangordna från 1-5, därefter med egna ord kommentera!

