

Cirkulärnr: 1989:82
Diariernr: 1989:1457
Handläggare: Tommy Holm
Iréne Lindström
Avdsek: AK Social
KES Samhbygg
Datum: 1989-06-29
Mottagare: Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Flyktingsamordnare
Invandrarbyrå
Bostadsförmedlingen
Rubrik: Fler flyktingar? - kommunala perspektiv
Bilagor: Fler flyktingar? - kommunala perspektiv

Fler flyktingar? - kommunala perspektiv

Svenska Kommunförbundet gjorde under våren 1989 intervjuer i 19 mestadels större kommuner om förutsättningarna för fortsatt flyktingmottagande.

Syftet med studien är att, med särskild fokus på bostadssituationen i kommunerna, belysa de faktiska förutsättningarna för ett fortsatt och kanske ökat flyktingmottagande.

Ambitionen har också varit att ta fram olika förslag till hur samhället kan verka för att behovet av kommunplatser för flyktingar tillgodoses.

Resultatet av dessa intervjuer med bl a ansvariga kommunalråd bifogas här.

Frågor med anledning av bifogade rapport kan ställas till Irené Lindström eller Tommy Holm på förbundskansliet, telefon 08-772 41 00.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Allmän kommunalpolitik Kommunalekonomi och samhällsplanering
Samhällsbyggnadssektionen

Karl-Axel Johansson

Rolf A Karlson

Bilaga

Kan kommunerna ta emot fler flyktingar?

- sammanställning av resultaten från en intervjuundersökning våren 1989 med bl a ansvariga kommunalråd i 19 kommuner.

KOMMUNFÖRBUNDET 1989-06-29 Juni 1989 I

Sammanställning av intervjuer om flyktingmottagning och flyktingbostäder i 19 kommuner våren 1989

INNEHÅLLSFÖRTECKNING Sida

1 SAMMANFATTNING ASV INTERVJURESLTATEN 1

- Bostadsmarknadsläget	1	
- Bostäder åt flyktingar	2	
- Flyktingarnas möjligheter att få arbete		3
- Samarbete med landstingen		3
 2 FÖRSLAG OCH ÖNSKEMÅL		4
- Bostäder		4
- Arbete		4
- Andra viktiga synpunkter		5
- Vad kan Kommunförbundet göra?		5

 3 INTERVJUUNDERSÖKNINGENS BAKGRUND, SYFTE OCH RESULTAT		6
BAKGRUND		6
SYFTE		7
URVAL AV KOMMUNER OCH GENOMFÖRANDE		7
<u>FAKTORER SOM BEGRÄNSAR FLYKTINGMOTTAGNINGEN</u>	7	
1 Bostäder	7	
BOSTADSMARKNADEN I BESÖKTA KOMMUNER		7
NYPRODUKTION	8	
HÖGA BYGGKOSTNADER		8
BOSTÄDER ÅT FLYKTINGAR - permanenta och tillfälliga	9	
FLYKTINGARNA TAS MED I BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMEN		11
BOSTADSFÖRMEDLINGENS ROLL	11	
BOSTÄDER ÅT FLYKTINGAR I FRAMTIDEN	12	
2 Flyktingars möjligheter till arbete	13	
SAMVERKAN MED ARBETSFÖRMEDLINGEN	14	
ARBETSLINJEN	14	
3 Opinionsläget	15	
SKOLOR, BARNOMSORG M M	15	
SAMARBETET MED LANDSTINGET	16	
 Bilaga Besökta kommuner		
	1989-06-29	1
(16)		

ALLMÄN KOMMUNALPOLITIK
 Socialsektionen
 Tommy Holm/BS

Kommunalekonomi och samhällsplanering
 Irene Lindström/EW

Sammanställning av intervjuer om flyktingmottagning och flyktingbostäder

1 SAMMANFATTNING

Bostadsmarknadsläget

Efterfrågan på bostäder är stor i hela landet. I en enkät som gjordes av bostadsstyrelsen 1988 uppgav 220 kommuner att de hade brist på bostäder. Motsvarande enkät för 1989 har ännu inte redovisats, men bl a våra intervjuer tyder på att situationen nu är densamma. Trots detta finns i landet fler lägenheter än hushåll. Vid 1985 års folk- och bostadsräkning registrerades 3,9 miljoner lägenheter och 3,7 miljoner hushåll. En del lägenheter ligger dock på "fel orter", dvs på orter där det är ont om arbetstillfällen. Det finns också en hel del hushåll som har mer än en lägenhet - övernattningslägenheter m m.

Det finns en rad olika orsaker till den ökade bostadsbristen. Främsta skälet är ökningen av sysselsättningen som gör att allt fler har möjligheter att efterfråga bostäder. Ett annat skäl är att de nya arbetstillfällena inte tillkommit på orter som har gott om bostäder. Vi har i stället haft en regional omfördelning som innebär att de flesta nya jobben har tillkommit i storstadsområdena.

Ett annat viktigt skäl är att vi under ett antal år hade en låg nyproduktion. Dessutom försvann en del lägenheter - främst små - i samband med ombyggnadsverksamheten.

Utöver detta har "nya" grupper sökt bostad. Det är personer som saknar egen bostad. Den största gruppen bland dem är ungdomar. De stora ungdomskullarna från slutet av 60-talet har sökt sig ut på bostadsmarknaden vid yngre åldrar än vi varit vana vid tidigare. Utflyttningen från institutioner har också medverkat till en ökad efterfrågan på bostäder. Flyktingströmmen till Sverige har ökat. Samtidigt med denna utveckling har samhället satsat på ett ökat kvarboende bland äldre, vilket leder till att färre lägenheter kommer i omlopp.

Vi har samtidigt kunnat notera ett ändrat livsmönster som innebär att vi både flyttar ihop och flyttar isär fler gånger under livet vilket ställer ökade krav på bostadsmarknaden. Allt detta sammantaget har lett till nuvarande stora bostadsefterfrågan.

Under 1988 byggdes ca 50 000 lägenheter. En studie av de besökta kommunernas bostadsförsörjningsprogram för den närmaste 3-årsperioden visar att man planerar att höja sin nyproduktion ytterligare. Den högsta nyproduktionen planeras ske under 1989 och 1990. Kommunerna räknar med att i stort sett kunna fullfölja dessa planer. De största hindren är bristen på byggarbetskraft och de höga byggkostnaderna.

Bostäder åt flyktingar

Av intervjuerna framgår att de flesta besökta kommuner för närvarande inte kan höja sin flyktingkvot i någon nämnvärd omfattning.

Det viktigaste skälet härtill är att man inte har möjligheter att få fram fler bostäder till flyktingar. Många kommer att få stora problem att få fram bostäder till den kvot man redan avtalat om.

Problemen med att få fram bostäder gäller främst de närmaste ett till två åren. Om den planerade nyproduktionen kan genomföras, kommer den att lösa en stor del av bristen på bostäder till flyktingar från 1991-1992.

Kommunerna framhåller genomgående att man vill ge flyktingarna permanenta bostäder - helst från början. Många flyktingar har redan flyttat ett antal gånger, och bör därför få chansen att rota sig. Detta anses vara särskilt viktigt för barnfamiljer.

I motsats till diskrimineringsombudsmannen (DO) menar man att opinionen inte blir mer positivt inställd till invandrare av att man bygger särskilda genomgångsbostäder för dem. Genomgångsbostäder kan dessutom medföra problem inom barnomsorgen och skolorna med en alltför hög koncentration av invandrabarn till vissa områden.

Med anledning av den svåra situationen på bostadsmarknaden framhåller några av de besökta kommunerna att de varit tvingade att använda tillfälliga lösningar. Men man understryker att dessa bör vara tidsbegränsade. Helst bör också en permanent lösning finnas i sikte. Av intervjuerna framgår också att tillfälliga lösningar av olika slag har och kommer även fortsättningsvis att ha endast marginell betydelse i de kommuner som vi besökte.

Många av de intervjuade framhåller att om man satsar på en större omfattning av tillfälliga bostäder, finns det risk för att de kan bli permanenta. Flera hänvisar till de baracker som man erbjöd invandrare under 50- och 60-talen. Vidare påpekas att tillfälliga bostäder inte blir billigare om man räknar in anslutningsavgifter och markkostnader.

En del var också rädda för att tillfälliga bostäder kan uppfattas som "kommunala förläggningar". Detta anses inte vara positivt ur opinionssynpunkt.

Vidare framhålles att varje kommun själv måste få avgöra hur man ordnar bostäder till flyktingar. Två tredjedelar av de besökta kommunerna har bostadsförmedling. Det är kommunerna som själva beslutar om man skall ha en sådan eller inte. De som har bostadsförmedling påpekar att det är kommunerna som själva beslutar om vilka förmedlingsprinciper som gäller. De påpekanden som DO gjort bygger därför på felaktiga utgångspunkter. De flesta av dem som har bostadsförmedling, har en blandad behovs- och tidskö. I regel har bostadslösa förtur. Flyktingarna hör till den gruppen, men dit hör också personer från andra delar av landet som fått arbete i kommunen etc.

I och med att man tar med beräkningen av bostadsbehovet för flyktingar i bostadsförsörjningsprogrammen och att en omfattande nyproduktion planeras, räknar kommunerna med att därigenom klara bostadsfrågan för flyktingar på sikt. Det kommer dock alltid att bli svårt att planera för denna grupp eftersom det ibland kommer mest ensamstående, ibland mest barnfamiljer.

Flera kommuner är missnöjda med Invandrarverkets (SIV) sätt att först sluta avtal och sedan återkommande försöka höja avtalen. Det skapar problem i planeringen. (Det medför också att fel siffror tas med i bostadsförsörjningsprogrammen).

Flyktingarnas möjligheter att få arbete

Genomgående påtalar de intervjuade vikten av att flyktingarna snabbt kommer in i arbetslivet. I många kommuner pågår försök med att samordna praktik med svensk-utbildningen. Nuvarande statsbidragskonstruktion underlättar dock knappast sådana strävanden i kommunerna. Flera kommuner arbetar också med information till arbetsgivare - ofta i samverkan med arbetsförmedlingen.

Vikten av kunskaper i svenska understrykes. Många invandrare saknar utbildning eller har "fel" utbildning för att kunna ta de arbeten som finns. Men i vissa fall finns inte information om deras utbildningar. Svenska arbetsgivare kan inte förstå deras betyg. Därför utnyttjas ofta inte den yrkes- och utbildningskunskap som flyktingarna har med sig.

Attityderna till flyktingar varierar bland arbetsgivarna. På de orter som haft invandrare sedan 40- och 50-talen är arbetsgivarna mer positiva. Det handlar alltså delvis om att ha erfarenheter av invandrare som arbetskraft.

Många kommuner kritiserar den s k arbetslinjen - i SIV:s tillämpning - som innebär att förläggningarna skaffar arbete och bostäder åt flyktingarna. Förläggningarna glömmer ofta att informera kommunen och helt plötsligt står det flyktingar på invandrarbyrån som skall ha svenskundervisning m m. Detta spräcker kommunernas planering och uppbyggnad av mottagningsapparaten.

Samarbete med landstingen

Samarbete med landstingen fungerar i stort sett bra. På många håll finns dock problem i samarbete med psykiatriska vården som både saknar resurser för och kunskaper om speciella problem som flyktingar har, exempelvis tortyr- och svåra krigsupplevelser.

2 FÖRSLAG OCH ÖNSKEMÅL

Utifrån de krav och önskemål som framfördes vid intervjuerna vill vi särskilt poängtera följande:

Bostäder

- * En majoritet av de besökta kommunerna efterlyser ett ändrat synsätt hos departement och invandrarverk (SIV) när det gäller genomgångsbostäder, paviljonger och kategoriboende. Utgångspunkten bör vara att flyktingar i likhet med andra grupper skall erbjudas permanenta bostäder och ett integrerat boende.
- * Endast i undantagsfall kan olika former för tillfälliga bostäder komma ifråga. I dessa fall bör det finnas en permanent lösning i sikte.
- * Kommunerna är definitivt emot tillfälliga bostäder i stor skala som i praktiken kan få karaktären av "kommunala flyktingförläggningar".
- * I enlighet med detta bör stöd till nyproduktion av bostäder till flyktingar inriktas på nyproduktion av permanenta bostäder samt utformas så att det motverkar segregation i boendet.
- * Staten måste vidta åtgärder mot de höga byggkostnaderna så att planerad nyproduktion kan fullföljas.
- * Staten bör verka för att resurser överförs från annat byggande till bostadsbyggande.
- * Staten bör ge kommunerna förmånliga lån till köp av bostadsrätter som sedan hyrs ut till flyktingar för att på så sätt verka för allsidighet i boendet.
- * Försämringar av ombyggnadslånen försvårar kommunernas möjligheter att bygga om lämpliga byggnader till bl a flyktingbostäder. En ändring av ombyggnadslånen är därför nödvändig om sådana ombyggnader skall kunna ske i fortsättningen.
- * Kommunerna var också negativa till statens kortsiktiga satsningar på olika grupper var för sig, exempelvis flyktingar, ungdomar etc. Om bostadsbyggandet som helhet kan öka, löser detta också olika gruppers behov.

Arbete

- * SIV:s tillämpning av den s k arbetslinjen vid utplaceringen till kommunerna irriterar kommunerna. Öppen diskussion om principer för utplacering efterlyses.
- * UHÄ respektive AMS bör vidareutveckla instrumenten för att jämföra utländska utbildningar och yrken med motsvarande svenska.

* Reglerna för statsbidrag till flyktingmottagande kommuner bör ses över, så att det inte blir dyrare för kommunen att aktivt förbereda introduktion i arbetslivet än att betala ut socialbidrag.

Andra viktiga synpunkter

* Flera kommuner har framfört att de är irriterade på SIV:s sätt att gång på gång kräva att kommunerna skall öka sina kvoter. De menar att kommunerna idag satsar mycket och kräver respekt för detta.

* Det framhölls att det viktigaste i kommunen är att vara öppen för nya lösningar och ha en flexibel organisation. Då behövs inte regler och bestämmelser eller ens rekommendationer.

* Gällande regler om flyktingmottagning ansågs oklara och ändras stup i ett. Det kommer skrivelser från SIV om samma frågor men med olika regler varje gång. Både de som arbetar med flyktingmottagning och flyktingarna blir förvirrade om vad som gäller.

* Staten bör samarbeta mer med kommunerna. Det gäller främst SIV:s ledning. Nu får kommunerna bara ett meddelande om att "så här är det".

* "Det är viktigt att man kan informera allmänheten genom rak och enkel information. Det är också bra med offentliga diskussioner. Det är farligt om det blir tyst. Då kan attityderna och motsättningar ligga och pyra." Som exempel på enkel information nämndes tidningsbilagor.

* Det behövs bättre resurser inom landstingen för krigs- och tortyrskador.

Vad kan Kommunförbundet göra?

* Fortsätta med att - bl a gentemot staten - föra fram flyktingmottagadets kommunala, långsiktiga perspektiv.

* Flera kommuner vill att Kommunförbundet skall ägna sig ännu mer åt att stödja erfarenhetsutbyte - exempelvis genom ett informationsblad om projekt i olika kommuner.

* Kommunförbundet bör initiera en diskussion med bl a SIV om kvaliteten i mottagandet, tycker några kommuner.

* En kommun önskar att Kommunförbundet ser efter vad regionaliseringen kommer att innebära för kommunerna. Vad blir länsförbundens roll?

* Kommunförbundet bör kräva samma samordningsansvar av statliga myndigheter (SIV, AMS, UHÄ, Arbetsmarknads- och Bostadsdepartementen) som staten kräver av kommunerna på den lokala nivån. Tidigare fanns en statlig flyktingsamordningsgrupp.

3 INTERVJUUNDERSÖKNINGENS BAKGRUND, SYFTE OCH RESULTAT

BAKGRUND

Det nya kommunala flyktingmottagandet började 1985. Den utredning som låg till grund för denna reform räknade med fortsatt ca 5 000 flyktingar per år. Den faktiska utvecklingen innebar dock att flyktingströmmen till Sverige ökade kraftigt.

I takt med den ökade flyktingströmmen har Invandrarverket (SIV) försökt att få kommunerna att ta emot allt fler flyktingar. Dels har verket försökt att avtala om att kommunerna tar emot en högre kvot, dels har man slutit avtal med allt fler kommuner. Trots detta och att en hel del kommuner varje år har tagit emot fler

flyktingar än man avtalat om, har antalet flyktingar som finns på förläggningar successivt ökat p g a brist på kommunplatser. Flyktingmottagandet har sedan 1985 sett ut på följande sätt:

År	SIV:s avtal med kommunerna	Faktiskt mottagande i kommunerna	Antal kommuner
1985	8 737	14 232	137
1986	12 400	14 838	197
1987	14 282	18 686	245
1988	16 934	(ca) 17 900	265

För närvarande (juni 1989) finns ca 13 000 flyktingar på statliga förläggningar av olika slag. Av dessa har ca 5 000 redan erhållit tillstånd att stanna i Sverige och väntar på kommunplatser. De som väntar på att tillståndsfrågan ska avgöras ska normalt inte lämna förläggningarna.

Det totala behovet av kommunplatser för perioden 1990-1992 uppskattar SIV till mellan 65 000 och 80 000 platser.

Nivån på flyktinginvandringen under första kvartalet i år (1989) är ca 15 % lägre än motsvarande period förra året. Denna tidsperiod anser SIV dock vara för kort för att motivera en revidering av beräknat platsbehov.

Enligt en enkät som Bostadsverket har gjort uppger allt fler kommuner att de inte kan öka sitt flyktingmottagande i någon nämnvärd grad p g a brist på bostäder. För att klara av att ge egna permanenta bostäder till de flyktingar som nu bor på förläggning samt i genomgångsbostäder behövs enligt SIV:s beräkningar ca 25 000 lägenheter.

För att få ut fler flyktingar från förläggningarna har Invandrarverket de senaste åren proppagerat för att kommunerna ska ta fram fler tillfälliga bostäder. Skälet till detta är enligt Invandrarverket att många kommuner nu har problem att öka bostadsbyggandet till den nivå som skulle behövas p g a brist på arbetskraft och de höga byggkostnaderna. Tillfälliga bostäder i form av mobila byggelement kan enligt SIV tas fram snabbare. Dessutom har man uppmanat kommunerna att bygga om skolor, ålderdomshem etc till tillfälliga flyktingbostäder.

Med anledning av bristen på kommunplatser har Kommunförbundet besökt 19 kommuner och diskuterat en rad frågor som gäller flyktingmottagning och flyktingbostäder.

SYFTE

Syftet med förevarande studie är att:

1. Utredda kommunernas eventuella möjligheter att ta emot fler flyktingar.
2. Belysa de faktorer som begränsar omfattningen på flyktingmottagandet, med särskild fokus på bostadssituationen i kommunerna idag och under de närmaste åren.
3. Redovisa olika kommunala förslag till hur samhället konstruktivt kan verka för att behovet av kommunplatser för flyktingar tillgodoses.

URVAL AV KOMMUNER OCH GENOMFÖRANDE

Vi har i första hand besökt större kommuner utanför storstadsområdena. Det är dessa kommuner som enligt Riksrevisionsverket borde kunna ta emot fler flyktingar. Dessutom har vi besökt ett par kommuner som har brist på arbetskraft och några kommuner som har ont om arbete. Ett par kommuner kan av olika skäl inte fylla sin planerade kvot. De besökta kommunerna ligger i olika delar av landet och har olika

politisk majoritet. Vilka kommuner som har intervjuats framgår av bilaga 1. Intervjuerna har gjorts med ansvarig politiker samt vissa berörda tjänstemän.

FAKTORER SOM BEGRÄNSAR FLYKTINGMOTTAGNINGEN

1 Bostäder

BOSTADSMARKNADEN I BESÖKTA KOMMUNER

Majoriteten av de besökta kommunerna har stor bostadsbrist och uppger att detta är det största problemet när det gäller den kommunala flyktingmottagningen. Bara två har uppgett att man har balans på bostadsmarknaden. Ingen kommun hade överskott på bostäder - inte ens i något enstaka område. De flesta kommuner redovisar att de har långa köer. De framhåller samtidigt att det finns en hel del "luft" i köerna. En stor del av kön består dock av personer som är nya på bostadsmarknaden. De har ingen bostad att lämna i utbyte. För att lösa deras problem behövs ett tillskott av bostäder.

Flera bostadspolitiker har i detta sammanhang understrukit vikten av en bra bostadsförmedling som kan arbeta med hela bostadsbeståndet. Det går inte att klara behovet enbart genom nyproduktion. Nyproduktionen svarar vanligen för mindre än 1 % av bostadsbeståndet. En bra bostadsförmedling kan förmedla bostäder så att "successionskedjor" kan lösa flera behov i kön.

Bostadsbristen är störst i de större kommunerna. Flera av dem är utbildningsorter. En del har högskoleutbildning. Andra har AMS-utbildningar, vårdutbildningar eller liknande. De har av den anledningen extra starkt tryck från ungdomar. Bland dem finns en del flyktingar som sekundärflyttat dit främst för att de vill studera. En del kommuner med brist på arbetskraft har ett starkt tryck från industrin på att ta fram bostäder till nyanställda. Flera kommuner framhöll att de har ett särskilt starkt tryck mot tätorten. Ett par kommuner redovisade tryck från äldre människor från landsbygden som inte orkar med snöskottning, trädgård och problem med resor när de ska handla, besöka läkare etc. Även flyktingarna vill helst bo i tätorten. Det gäller särskilt yngre och ensamstående flyktingar och flyktingar som kommer från stora städer i hemlandet. Får dessa bostäder på små orter, sekundärflyttar de snabbt.

NYPRODUKTION

Samtliga besökta kommuner planerar en omfattande nyproduktion. Kommunerna räknar med att i huvudsak kunna fullfölja planerna. Enligt bostadsförsörjningsprogrammen kommer kommunerna att bygga flest bostäder under 1989 och 1990. Kommunerna har försökt att tidigarelägga så mycket som möjligt av nyproduktionen för att snabbt kunna komma till rätta med bostadsbristen. Detta medför att trycket på bostadsmarknaden minskar och att de lättare får fram bostäder även för flyktingar.

Planerna för nyproduktionen finns redan framtagna. Endast ett par kommuner har uppgett att de har haft dålig planberedskap. De största problemen uppges vara bristen på byggarbetskraft och de höga byggkostnaderna. Byggandet inom näringslivet är överlag den största konkurrenten. Det är mer lönsamt och tar därför resurser från bostadsbyggandet. En del kommuner med bra förbindelser till Stockholm har nämnt att Arlanda och Arlandastaden kan bli en konkurrent om byggnadskraften de närmaste åren. Flera påpekade också att utbyggnaden av barnomsorgen kommer att konkurrera med bostadsbyggandet om resurser. Det gäller både planeringsresurser i kommunerna och byggarbetskraften.

Västra Sverige har tidigare upplevt att många av regionens byggnadsarbetare har arbetat i Oslo. De har tidigare fått högre löner där. Nu har byggverksamheten i Oslo minskat mycket kraftigt. Karlstad t ex räknade därför med att en del byggnadsarbetare skulle komma tillbaka.

HÖGA BYGGKOSTNADER

Kommunerna uppgav att de har problem med överkostnader. De arbetar aktivt med att försöka pressa kostnaderna för att få rimliga hyror även i nyproduktionen. Många understryker vikten av att regering och riksdag vidtar åtgärder för att få ett rimligt kostnadsläge.

Många kommuner framhåller att det är svårt att få in anbud på byggprojekt. Det vanligaste är 2-4 anbud. Det är oftast de stora rikstäckande byggföretagen som är intresserade av nybyggnadsprojekt. Mindre, lokala företag orkar ofta inte med dessa projekt. De tar hellre ombyggnadsprojekt av olika slag.

Ombyggnadsverksamheten har minskat kraftigt. Detta har skett bl a för att överföra resurser till nyproduktionen. Detta har dock inte lyckats helt. Många företag som arbetar med ombyggnad, är inte intresserade av att gå över till nyproduktion. Det är i många fall olika kunskaper som behövs vid ombyggnad och nybyggande. Förändringen av ombyggnadsbelåningen är en annan viktig orsak till att ombyggnadsverksamheten har minskat kraftigt.

Endast en kommun uppger att man är rädd för att bygga så att man kan komma att få tomma lägenheter igen.

BOSTÄDER ÅT FLYKTINGAR - permanenta och tillfälliga

Samtliga kommuner vill ge flyktingarna permanenta bostäder i det ordinarie bostadsbeståndet. De angav flera skäl till detta. Man vill ge flyktingarna vanliga bostäder och samma förhållanden som svenskar i allmänhet. Man vill också verka för en allsidighet i bostadsområdena och sprida flyktingarna till olika delar av kommunen.

Majoriteten av de intervjuade är klart negativa till tillfälliga lösningar i stor skala.

Så gott som alla besökta kommuner hade några genomgångslägenheter. Dessa hade de i första hand skaffat för de flyktingar som tidigare väntade på tillstånd att få stanna i Sverige. När det nu är stor brist på bostäder, har en del tillfälliga genomgångsbostäder tills vidare blivit permanenta.

När det gäller SIV:s förslag om att bygga fler tillfälliga bostäder - som numera har en rad olika benämningar som mobila byggelement, semipermanenta bostäder, baracker, mobila enheter m m - så råder en omfattande skepticism. En del kommuner säger bestämt nej till alla former av sådana bostäder. De kan bara tänka sig ett mindre antal genomgångsbostäder för mycket kortvarigt boende tills man kan få fram en permanent bostad. En förutsättning är då att boendetiden i den tillfälliga bostaden bara omfatta högst 2-3 månader. Andra kan tänka sig några få tillfälliga bostäder, men då i liten omfattning och helst under begränsad tid. För ett par kommuner var tillfälliga bostäder enda lösningen för att kunna ta emot avtalad kvot flyktingar. En kommun är positiv utan direkta reservationer. Tillfälliga lösningar gör att man kan ta emot fler flyktingar.

Alla ville helst lösa frågan om bostäder till flyktingar genom att öka nyproduktionen av permanenta bostäder. Flera framhöll att tillfälliga bostäder inte blir billigare om man räknar in anslutningsavgifter och markkostnader. Dessutom måste kommunerna ofta ta i anspråk parkmark för dessa bostäder. Det handlar i många fall om grönområden i anslutning till bostadsområden. Detta är inte alltid så populärt. Ett par kommuner påpekade att om familjer placeras i sådana tillfälliga bostäder, uppstår problem senare när de skall flytta. Barnen rotar sig på daghem skolor etc och får kamrater i området. Något år efteråt skall de återigen ryckas upp och flytta till ett nytt område. Dessa barn har i regel många flyttningar tidigare och en hel del andra upplevelser som gör att ytterligare flyttningar inte är lämpliga.

Ett annat problem som togs upp var att tillfälliga lösningar ofta tenderar att bli permanenta. Det vill säga man planerar för att dessa tillfälliga bostäder ska stå några få år, men av en eller annan anledning blir de kvar. Detta framhölls särskilt av kommuner som hade erfarenheter från arbetskraftsinvandringen under 50-, 60- och 70-talen. Erfarenheterna från de baracker som då byggdes skrämde dem. Även om kvaliteten på de "mobila byggelementen eller semipermanenta bostäderna" idag är mycket hög, och inte alls ska jämföras med de baracker man hade tidigare, så kvarstår övriga problem. Flera påpekade att livet i dessa baracker var avskräckande. De som bodde i barackerna fick sällan kontakt med andra kommuninvånare.

En kommun som säger helt nej till tillfälliga lösningar är Östersund. Där har man istället tagit fram en modell som innebär att man snabbt bygger permanenta bostäder till flyktingar med färdiga byggelement. Det sker i form av kompletteringsbebyggelse till befintliga bostadsområden. En hel del av de övriga besökta kommunerna räknar med att på några års sikt få fram tillräckligt med permanenta bostäder genom den ökade nyproduktionen.

Jönköping planerade att leasa några mobila hus som genomgångsbostäder för 3 år. Det är hus som liknar radhus med 2-or och 3-or. De är avsedda för både ensamstående flyktingar och flyktingfamiljer. I leasingavtalet ingår att de ska rivas när hyrestiden går ut om 3 år. Kommunen planerar 17 hus med totalt 125 lägenheter. De ska sättas upp på olika platser i kommunen. De sätts upp på mark som skall bebyggas med permanentus senare på 1990-talet.

Linköping planerar något liknande. Även Halmstad och Trollhättan har planerat någon form av tillfälliga paviljonger i liten skala.

Även om en del kommuner som nödlösning prövar tillfälliga bostäder kan vi konstatera att dessa bostäder har liten omfattning och är av marginell betydelse för hur man totalt sett tar fram bostäder till flyktingar.

Många kommuner har också prövat andra okonventionella lösningar. Det finns exempel på hur man har byggt om ålderdomshem, skolor m m. Men totalt sett har även dessa lösningar mycket marginell betydelse.

Många av de intervjuade - särskilt politikerna - underströk med skärpa att tillfälliga bostäder opinionsmässigt skapar betydligt fler problem än andra lösningar. De ansåg att attityderna från kommuninvånarna mot flyktingarna inte skulle bli bättre om kommunen satsade stora pengar på att ta fram tillfälliga bostäder. De såg att det snarare finns risk för mot- satt reaktion. Det kan uppfattas som att flyktingarna "bakvägen" ges förtur till bostäder.

Dessa tillfälliga bostäder kan också uppfattas som någon form av kommunala förläggningar. Varken flyktingarna eller kommunen skulle vinna på detta. Flyktingarna skulle bli mer isolerade och möjligheterna till integration skulle försvåras. Kommunen skulle dessutom få ökade problem och kostnader i skolor och inom barnomsorgen. Flyktingarna skulle bli tvungna att flytta ännu en gång med allt vad det innebär.

Den allmänna inställningen till flyktingar skulle inte förbättras av att de bor sämre och är koncentrerad till vissa områden. En politiker sammanfattade sina synpunkter så här:

"Om vi politiker planerar för att ge de flyktingar som vi tar emot tillfälliga bostäder med sämre standard, då säger vi indirekt till kommuninvånarna att vi ser flyktingarna som en andra klassens medborgare. Det anser vi inte. Flyktingarna skall jämföras med alla andra och få samma villkor som andra kommuninvånare."

FLYKTINGARNA TAS MED I BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMEN

Under en rad år har olika statliga myndigheter påstått att kommunerna inte räknar med flyktingarna i sin bostadsförsörjningsplanering. Av den anledningen har vi tagit upp detta i våra intervjuer med kommunerna. Vi har också tittat på en hel del andra kommuners bostadsförsörjningsprogram. Resultatet är entydigt. Alla kommuner räknar in den avtalade flyktingkvoten i bostadsförsörjningsprogrammen. En del kommuner skriver dessutom explicit om flyktingarna. Men även om det inte finns några särskilda avsnitt skrivna om flyktingarna, är de inräknade i antalet hushåll som behöver bostad.

Ett problem är dock att många kommuner tar emot fler flyktingar än man avtalat om. I bostadsförsörjningsplaneringen planerar man nämligen bostäder efter vad det finns avtal om.

BOSTADSFÖRMEDLINGENS ROLL

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i en promemoria och även i en del andra sammanhang hävdade att kommunerna ger flyktingar förtur i bostadskön i egenskap av flyktingar. Han har vidare hävdade att det är olämpligt och att det är bättre att kommunerna ger flyktingarna genomgångsbostäder och att de sedan får ställa sig i bostadskön som alla andra.

Kommunerna delar DO:s uppfattning att en ensidig prioritering av flyktingar vid förmedling av bostäder, vore att provocera fram invandrarfientliga opinioner.

DO:s synpunkter bygger dock på uppfattningen att alla kommuner har bostadsförmedling samt att de flesta kommuner har en tids- kö för bostad, vilket inte stämmer.

I praktiken har endast ca 135 kommuner en kommunal bostadsförmedling. (Kommunförbundet genomför nu en enkät för att få fram exakta antalet bostadsförmedlingar.) Utöver detta finns ett 60-tal kommuner som har uppdragit åt det kommunala bostadsföretaget att sköta bostadsförmedlingen utifrån vissa politiskt beslutade riktlinjer. Många av dessa förmedlar bara allmännyttans bostäder. Övriga kommuner saknar bostadsförmedling.

Av de besökta kommunerna har 12 bostadsförmedling i någon form och 7 saknar förmedlingsverksamhet.

Av dem som har bostadsförmedling varierar det vilka regler som gäller. Det vanligaste är att man har en kombination av behovs och tidskö. De grupper som har särskilda behov och som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden får i vissa fall förtur. En av de besökta kommunerna har enbart behovskö.

-

Några kommuner sa - något slarvigt - att flyktingar har förtur i bostadskön. Men vid en närmare granskning av reglerna fram- går att bostadslösa har förtur. Flyktingarna räknas in i gruppen bostadslösa, och prioriteras sålunda de facto tillsammans med andra utan bostad men inte i kraft av flyktingskapet.

Flera kommuner framhåller att detta är enda möjligheten för dem att överhuvud taget klara flyktingmottagningen. "Skall vi följa DO:s råd skulle vi inte få fram en enda lägenhet till flyktingar." De anser dessutom att det är rätt att placera in flyktingarna bland bostadslösa. Till gruppen bostadslösa räknas även personer som har fått arbete eller en studieplats i kommunen och ska flytta dit. Här hänvisades till kommunernas rätt att själva bestämma om bostadsförmedlingsprinciperna.

I detta sammanhang påpekade någon att flyktingarna har sämre möjligheter än svenskar att själva ordna ett boende om de placeras i en genomgångsbostad. De kan inte språket, de känner inte till svenska förhållanden etc. I kommuner som saknar

bostadsförmedling måste bostadssökande ställa sig i kö hos många olika bostadsföretag. Det är inte alltid så lätt för en flykting att ta reda på detta.

BOSTÄDER ÅT FLYKTINGAR I FRAMTIDEN

Som nämnts planerar alla besökta kommuner en kraftigt ökad nyproduktion de närmaste åren. Därmed räknar man med att minska bostadsbristen. Det kommer att resultera i att det blir lättare att ta fram bostäder åt flyktingar. På sikt räknar kommunerna med att det inte kommer att bli så stora problem med flyktingbostäder. De största problemen gäller de närmaste två åren för vilka endast en mycket begränsad ökning av flyktingmottagningen lär kunna bli aktuell.

Flera pekade dock på att de stora ungdomskullarna nu kommer att minska. Därmed kommer efterfrågan på smålägenheter troligtvis att bli mindre. Istället kommer ungdomarna från de stora ungdomskullarna om något år att bilda familj och efterfråga större bostäder.

Vidare framhölls att flyktinggruppen förändras. När kommunen planerat för barnfamiljer och räknat med större lägenheter åt flyktingar så fick man mest ensamstående. Man var medveten om att sådana problem alltid kommer att finnas.

Flera kommuner har framfört kritik mot statens sätt att satsa på olika boendegrupper - oftast en grupp i taget. Ena gången pratar man bara om institutionsavveckling, andra gången om de äldres boende, sedan var det ungdomars behov etc. De vände sig emot detta sektoriella sätt att angripa bostadsfrågor. Samtliga gruppers behov måste tillgodoses samtidigt. Det går inte att arbeta med en grupp i taget eller med en grupp isolerat från andra. Kommunerna måste se till alla kommuninvånarens behov. Det borde också staten göra.

2 Flyktingars möjligheter till arbete

I drygt hälften av de besökta kommunerna råder det brist på arbetskraft. I sex av de besökta kommunerna är det ont om arbete.

I de kommuner där det är ont om arbete, är det mycket svårt för flyktingar att få något sådant. Det medför att en del av de flyktingar som dessa kommuner tar emot måste flytta. Vissa mindre kommuner har ont om akademikerjobb. Unga välutbildade flyktingar som kommer dit, vill inte ta de jobb som finns på orten utan flyttar hellre till någon större ort.

Flyktingarna har problem att få arbete också på flera av de orter där det finns gott om jobb. Det beror på många olika faktorer. Det första problemet gäller språkkunskaperna. Ju bättre kunskaper de har i svenska, desto lättare går det att få arbete. Vissa mer avancerade jobb inom industrin medför att de måste kunna läsa instruktioner m m. För jobb inom offentliga sektorn exempelvis inom vården, är språkkunskaper också mycket viktiga.

En annan faktor är yrkesutbildningen. På flera orter som vi besökte finns verkstadsindustri som behöver arbetskraft. Men det är ofta fråga om arbeten där det behövs yrkesutbildning. Även om flyktingarna har motsvarande utbildning från sina hemländer, accepteras den ofta inte. Ibland beror det på annan inriktning av utbildningen, ibland på att svenska arbetsgivare inte kan bedöma flyktingarnas betyg. Det finns idag fortfarande brister när det gäller att evaluera betyg.

En del flyktingar saknar helt utbildning och kan bara komma ifråga för rutinarbeten av olika slag. Men det är ofta också så att förhållandena i hemlandet är sådana, att deras kunskaper inte passar in i det svenska samhället. Många välutbildade flyktingar vill heller inte börja arbeta med rutinarbeten. De vill hellre studera vid universiteten för att senare kunna få mera kvalificerade arbeten.

Två grupper har extra svårt att få arbete. Det är kvinnor och personer över 50-55 år. Många kvinnor kommer från kulturer där det inte är vanligt att kvinnor förvärvsarbetar. De har heller inte lika bra utbildning som männen. Det finns dock en hel del sjukvårdsutbildade kvinnor som - trots brist på vårdpersonal i Sverige - inte får arbete. Sverige uppges dock inte ha översatt och analyserat dessa utbildningar. Därför vet inte landstingen vad deras utbildningar är värda.

En del flyktingar har fått arbete inom offentliga sektorn. Särskilt som tolkar och inom barnomsorgen. Inom t ex hemtjänsten har det varit svårare att placera flyktingar. Många äldre svenskar är inte vana vid invandrare och det gör att man vill öka andelen flyktingar på dessa jobb långsamt.

Attityderna hos arbetsgivarna varierar mellan olika orter. Det verkar vara lättare för flyktingar att få arbete på orter där man har haft invandrare sedan 40-50-talen. I exempelvis Västerås, Älmhult, Gnosjö, Eskilstuna och Gävle har det hittills gått bra att ordna arbete åt flyktingarna. Även Jönköping har lyckats bra. Men både flyktingsamordnare och arbetsförmedlare arbetar intensivt med att påverka arbetsgivarna. På vissa håll är det trögt i början. Allt fler kommuner börjar kombinera svenskundervisningen med någon form av praktik. I exempelvis Älmhult har flyktingarna hittills först läst svenska. Sedan har de fått jobb i industrin. Kommunen planerar nu att kombinera svenskundervisning och halvtidsarbete. Det ordnas i samverkan med arbetsförmedlingen. I augusti 1989 skall man göra försök med integrerade svenskstudier och yrkesutbildning i samverkan med gymnasiet. Det gäller yrkesutbildning; trä, metall, svets etc.

Jönköping har också gjort försök med att kombinera svenskstudier med praktik. Av en grupp på 25 flyktingar som ingick i försöket fick 19 arbete direkt efteråt. Representanterna för Jönköping poängterade vikten av sådana kombinationer. Dels passiviserar inte flyktingarna om de går utan arbete en längre tid, dels är det opinionsmässigt viktigt att de inte går sysslolösa.

Många fler av de besökta kommunerna har satsat eller planerar att satsa på praktik i kombination med svenskundervisningen. Nuvarande statsbidragssystem gör det ofta ekonomiskt kostsamt (åtminstone på kort sikt) för kommunerna att ersätta socialbidrag med mer aktiverande insatser. Reglerna ses därför nu över så att det blir kommunen och inte statsbidragskonstruktionen som styr vilka insatser som mest främjar flyktingarnas integration i svenskt arbets- och samhällsliv.

SAMVERKAN MED ARBETSFÖRMEDLINGEN

Samverkan med arbetsförmedlingen fungerar på de flesta ställen bra. På vissa håll finns problem med rutiner etc men det kan i många fall vara fråga om att hitta lämpliga samarbetsformer. Några kommuner anser att arbetsförmedlingarna har för små resurser för att kunna arbeta bra med flyktingar. Det skulle vara bättre om staten gav arbetsförmedlingarna mer resurser lokalt och regionalt istället för att SIV och flyktingförläggningarna på central nivå försöker att litet planlöst skaffa flyktingar arbete i enlighet med arbetslinjen.

ARBETSLINJEN

Invandrarverket har nu beslutat att arbeta efter den s k arbetslinjen. Det innebär att man från förläggningarna skaffar arbete och bostäder åt flyktingar och sedan skickar iväg dem dit. Det är meningen att förläggningarna då skall informera kommunerna. Kommunerna skall sedan ordna tolkservice, svenskundervisning m m.

Kommunerna är mycket kritiska till detta. Förläggningarna har i många fall glömt att informera kommunerna. Helt plötsligt står en person på invandrarbyrån och behöver hjälp. Kommunen kan i dessa fall inte planera för svenskundervisning i god tid. Det har också hänt att kommunen på så sätt fått en enda person från en helt annan språkgrupp än de flyktingar man har och måste skaffa tolk, svensklärare för denna

enda person. Kommunerna arbetar också tillsammans med arbetsgivarna för att ge sina flyktingar arbete. I flera fall får nu flyktingar från kommunen gå arbetslösa, medan arbetsgivarna åker till förläggningarna och "väljer".

Flera kommuner underströk att arbetslinjen - med nuvarande tillämpning - spräcker kommunens planering och uppbyggnad av mottagningsapparaten.

3 Opinionsläget

Vid intervjuerna framkom att den viktigaste åtgärden opinionsmässigt är att hjälpa flyktingarna att få arbete eller praktik. Det ansågs irritera allmänheten att flyktingarna "inte gjorde rätt för sig". Det är också en viktig anledning till att många kommuner nu prövar med att kombinera svenskundervisningen med praktik. De flyktinggrupper som också lättast accepterats i Sverige, är de som snabbt får ett arbete. Särskilt populära är t ex båtflyktingarna.

En del ansåg att det också är lättare att få fram bostäder till flyktingar om de får ett arbete.

Det verkade dock över lag inte vara några större opinionsmässiga problem i de kommuner vi besökte. Flyktingarna verkar ha lättast att komma i kontakt med svenskar på mindre orter. Traditionen i kommunen spelar en viss roll. De som haft invandrare sedan 50-talet är mer vana. I en ort som Kiruna, som alltid varit ett nybyggarsamhälle har det också gått mycket bra.

En förutsättning för positiva attityder framöver är vidare att bostadsfrågan hanteras varsamt också fortsättningsvis.

SKOLOR, BARNOMSORG M M

Samtliga besökta kommuner har satsat mycket på att hjälpa flyktingbarnen inom barnomsorgen och i skolan. Inom barnomsorgen finns två olika ideologier. Vissa kommuner satsar på särskilda daghem för stora flyktinggrupper. Andre integrerar barnen direkt på vanliga daghem.

I stort sett verkar det fungera bra inom både skolor och barnomsorg. Kommunerna har lagt ner stor möda på att sprida flyktingarna i kommunen i viss utsträckning, så att man inte skall få för många invandrabarn i någon klass eller något område. Detta har inte lyckats helt i alla kommuner, men i många - särskilt nya mottagarkommuner - har det lyckats bra. Det är viktigt att komma ihåg att detta är ett resultat av kommunernas arbete för allsidighet i befolkningsstrukturen.

Ett par kommuner har angivit anspänningar på vårdsektorn, särskilt inom barnomsorgen, som ett av flera skäl till att det är svårt att öka sin flyktingkvot. Problemen gäller då främst brist på personal.

Flyktingarna har inte kommit med i det svenska föreningslivet i någon större utsträckning. De har egna föreningar. Det är också ovanligt att flyktingarna går med i svenska idrottsföreningar. Men det finns undantag. I Kiruna finns flyktingar med i ett svenskt folkdanslag.

SAMARBETET MED LANDSTINGET

På de flesta orter fungerar samarbetet med landstinget i stort set bra. Men på många håll finns problem i samarbetet med den psykiatriska vården. Dels upplever kommunerna att de psykiatriska avdelningarna saknar kunskaper om de speciella problem som flyktingarna har, exempelvis efter tortyr, svåra krigsupplevelser etc. Dels har den psykiatriska vården ofta för små resurser. En krigsskadad flykting med stora problem kan sättas upp på en lång väntelista.