

## Välfärdsstaten och de nyanlända

### Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge

**BO BENGTSSON, KARIN BOREVI, ANDREAZ STRÖMGREN**

Invandringen av människor från andra delar av världen har inneburit nya utmaningar för den nordiska välfärdsmodellen och dess grundläggande integrationsidé om det sociala medborgarskapet. Detta blir särskilt tydligt i den politik som går ut på att fördela nyanlända flyktingar mellan olika regioner och bostadsområden. I projektet undersöks hur de olika dilemman som aktualiseras i denna politik uppfattas och hanteras på nationell och lokal nivå i Sverige, Danmark och Norge.

Projektet syftar till att genom analys av likheter och skillnader mellan tre länders nationella och lokala diskurser *dels* precisera hur politiken för nyanlända flyktingar kan utmana den skandinaviska välfärdsstatens traditionella integrationsstrategi, *dels* pröva hur dessa utmaningar hanteras i den nationella spridningspolitiken och den lokala bosättningspolitiken i de tre länderna.

Med anknytning till tidigare forskning om spänningar och dilemman i den allmänna integrationspolitiken i ett land – nämligen Sverige (Borevi 2002) – syftar detta projekt till att rekonstruera den i sammanhanget särskilt kritiska *spridnings- och bosättningspolitiken* och att göra det i tre länder.

#### Tidigare forskning

Projektet anknyter till en omfattande internationell forskning om invandringens och

mångkulturalismens betydelse för välfärdsstatens medborgarskapsideal. Dels finns en mångårig debatt kring dessa frågor inom politisk filosofi (t.ex. Kymlicka 1995, Barry 2001, Parekh 2000, Carens 2000), dels finns en växande forskning som på ett övergripande plan jämför olika staters sätt att bemöta migrationens utmaningar (t.ex. Soysal 1994; Kymlicka & Norman 2000; Koopmans & Statham 2000). Denna forskning är dock till stora delar principiell och översiktligt kartläggande, och den relateras sällan explicit till utformningen och genomförandet av den nationella integrationspolitiken i olika länder. Det finns också förvånansvärt få nordiskt jämförande studier om välfärdsstaten och invandringen (Brochmann & Hagelund 2005).

Tidigare forskning som mera specifikt handlar om spridnings- och bosättningspolitik har främst fokuserat på de valda spridningsstrategiernas effekter på flyttnings, boendemönster och arbetsmarknad (Andersson 1998; Andersson & Solid 2003; Åslund 2000; Ekberg 2004; Wren 2003). Inte heller här har frågorna om politikens idéer och styrningsprinciper problematiserats, och bara i enstaka studier har politiken relaterats till mer traditionell välfärdsforskning. Nordiska jämförelser i detta perspektiv lyser helt med sin frånvaro.

Genom vårt fokus på välfärdsstaten och invandringen och vår nordiskt jämförande ansats hoppas vi kunna bidra till en korsbefruktnings mellan välfärdsstatsforskningen och IMER-forskningen.

#### Välfärdsstatens integrationsteori och den multikulturella utmaningen

Idén om det sociala medborgarskapet betonar välfärdsstatens ansvar för att främja integrationen i den politiska gemenska

pen. För att människor skall uppfattas, och själva uppfatta sig, som fullvärdiga medborgare krävs att de får tillgång till vissa grundläggande resurser som värdesätts i det samhälle där de bor. Genom sociala rättigheter skapas en samhällsgemenskap – en integration – mellan invånarna i en stat (Marshall 1950).

Då detta ideal skall förverkligas i en mångkulturell demokrati aktualiseras tre principiella spänningar. För det första ställs målet om medborgarnas integration till den politiska gemenskapen (*demos*) mot ambitionen att slå vakt om deras kulturella tillhörighet (*etnos*). För det andra aktualiseras välfärdsprojektets latenta spänning mellan *individ* och *kollektiv*. För det tredje utmanas den *generella* politik som traditionellt prioriterats i de skandinaviska välfärdsstaterna av krav på en *selektiv*, och därmed utpekande, styrning direkt riktad mot personer med utländsk bakgrund (jfr Borevi 2002).

I politiken för flyktingars spridning och bosättning ställs dessa tre spänningar på sin spets. Mål om att uppnå socialt allsidiga boendemiljöer och gynna samhörighet på medborgarnivå ställs mot de önskemål som medlemmar i en etnisk grupp kan ha om att upprätthålla sin sociala och kulturella samhörighet. Politiska mål om att skapa socialt blandade miljöer och utnyttja befintlig infrastruktur ställs mot den enskildes intresse av att själv välja bostadsort och bostadsområde. Den generella bostadspolitikens ambitioner om valfrihet och integration ställs mot kravet att snabbt åstadkomma ett acceptabelt boende för en särskilt utsatt grupp.

### **Spridnings- och bosättningspolitiken som kritiskt fall**

Politiska strategier för geografisk spridning är ett särskilt lämpat område för studiet av den multikulturella välfärdsstatens

spänningar, bland annat av det skälet att den sociala boendemiljön ses som en *kollektiv nytthet*. Bostadens värde för individen bestäms inte bara av dess fysiska egenskaper och geografiska läge utan även av vilka grannar man har. En statlig strategi för spridning av flyktingar och en kommunal strategi för fördelning av bostäder kan syfta till att främja en etniskt mer blandad boendemiljö och att skapa ett ”överbryggande” socialt kapital tvärs över sociala och etniska skiljelinjer (Putnam 1993; 2000; jfr Borevi 2002). Men en spridningsstrategi kan också vara ekonomiskt motiverad, av viljan att undvika ökat befolkningsstryck på expansiva orter eller att utnyttja tillgängliga bostäder och befintlig infrastruktur i avfolkningsbygder.

Sådana försök att för ett politiskt syfte manipulera den sociala sammansättningen i ett samhälle utmanar medborgarnas autonomi. Skälen för sådan styrning kan vara antingen statlig paternalism – att det offentliga anser sig bättre kunna avgöra vilket boende som passar individen (jfr Culpit 1992) – eller att ett samhällsligt nyttoperspektiv anses väga tyngre än den enskildes intressen. Just inom spridnings- och bosättningspolitiken accepteras ofta en sådan styrning, som ett undantag från det generella idealet om valfrihet (jfr Brochmann & Hagelund 2005). En viktig fråga är också med vilka medel staten anser sig berättigad att styra flyktingars bosättning: är det fråga om rekommendationer, styrning genom ekonomiska incitament eller direkt tvång?

### **En skandinavisk jämförelse**

Sverige, Norge och Danmark har haft en likartad inriktning i sin välfärdspolitik, med generella program riktade till hela befolkningen och starka egalitära ambitioner

(Esping-Andersen 1990, Hatland, Kuhnle & Romøren 1994; Kautto m.fl. 1999). Integrationspolitiken har i samtliga länder utformats med hänsyn till kulturellt erkännande och stöd till minoritetsgrupperingar enligt den multikulturella integrationsmodellen. Likheterna är delvis en följd av policyspridning i Norden, där Sverige med sin tidiga invandring fungerat som föregångare (Brochmann & Hagelund 2005). Från 1980-talet börjar dock ett annat mönster framträda. Sverige beskrivs alltjämt som tillhörande den multikulturella modellen (Castles & Miller 1998). Danmark börjar däremot alltmer framträda som ett land med en strikt integrationspolitik, med en särskild socialpolitik för nyanlända och begränsningar av släkterelaterad immigration (Togeby 2003; 2004). Norge har på senare tid närmast kommit att inta en mellanposition, med policyförändringar som delvis kan tolkas som ett bakslag för den mångkulturella modellen (Hagelund 2003).

Även bostadspolitiken i de skandinaviska länderna utgår från generella ideal om alla medborgares rätt och möjlighet att välja bostad – samtidigt som de tre ländernas institutionella förutsättningar inom detta politikområde skiljer sig åt på ett intressant sätt (Bengtsson 1995, Bengtsson m.fl. 2006). Det är dessa generella ideal som kan utmanas av särskilda regler om flyktingars bosättning. Alla tre länderna har under de senaste tio åren inrättat introduktionsprogram, speciellt riktade till nyanlända flyktingar och parallellt därmed har bostadsfrågan reglerats. Dessa regler skiljer sig principiellt på ett sätt som bekräftar värdet av en systematisk jämförelse mellan länderna.

I *Sverige* har flyktingar rätt att själva skaffa bostad om de har möjlighet, såväl i väntan på asyl som därefter. I annat fall anvisas de efter uppehållstillstånd plats i en

kommun med vilken Integrationsverket har avtal om flyktingmottagande. I möjlighets mån skall hänsyn tas till den enskildes önskemål (Migrationsverket 2006, Integrationsverket 2006).

*Norges* system liknar till stor del det svenska. I motsats till vad som gäller i Sverige utgår dock ekonomiskt bidrag till bosättning endast när integrationsmyndigheten hjälpt till att genom avtal med en kommun förmedla bostad och introduktionsplats. I det norska fallet finns en uttalad ambition att bosätta flyktingar i anslutning till släkt och vänner och med möjlighet att bygga upp nationella och etniska grupperingar (IMDi 2005, UDI 2006).

I *Danmark* är ambitionen att styra bosättningen starkast. Under asylsökandet bor flyktingarna regelmässigt på ett asylcenter, och när uppehållstillstånd givits "bostadsplaceras" flyktingen av Utlänningsstyrelsen (Udlændingestyrelsen 2005; 2006).

En systematisk jämförelse av spridnings- och bosättningspolitiken i tre länder med likartad välfärdsmodell, men som kommit att skilja sig åt just i integrationsfrågor, bör ge en ökad generell förståelse för välfärdsstatens multikulturella utmaningar och samtidigt ett värdefullt underlag för diskussioner om olika sätt att hantera dessa utmaningar. Att ställa de tre ländernas politik i relief mot varandra ger ett värdefullt kontrafaktiskt perspektiv till varje enskilt land och därmed också underlag för en diskussion av alternativa lösningar och tänkbara framtida förändringar i respektive land.

#### Metod och material

Studien genomförs på nationell och kommunal nivå. På nationell nivå beskrivs och tolkas för vart och ett av de tre länderna det substantiella innehållet i åtgärdspro-

gram som har att göra med flyktingars geografiska placering. Därtill analyseras den politiska debatten kring koncentrations- och spridningsfrågor i de olika länderna. Dokumentation från den parlamentariska processen kompletteras vid behov med material om den partipolitiska debatten utanför parlamenten. Centrala politiska beslutsprocesser från de senaste 15–20 åren kring flyktingmottagandet analyseras och jämförs, med fokus på de senaste årens utveckling.

Den nationella lagstiftningen kring integrationsfrågor har ofta en implicit policyteori om kommunernas agerande (Winter 2002). Det finns dock alltid ett betydande lokalt handlingsutrymme då övergripande beslut om lokalisering och politiska målsättningar om sociala miljöer skall förverkligas. Det är även i kommuner och regioner som en koncentration av flyktingar kan upplevas som problem. Ambitionen att påverka bosättningsplats för nyanlända flyktingar har ofta formulerats som lokala strategier *inom kommuner*.

Tre större stadskommuner – en i varje land – väljs ut, som aktivt har arbetat med strategier för spridning och bosättning och som har en relativt stor invandrad befolkning. Vi avstår från att studera Stockholm och Köpenhamn, bland annat därför att stora delar av den invandrade befolkningen i dessa regioner är bosatta i kranskommunerna. Däremot studeras preliminärt Oslo eftersom den norska huvudstadsregionen utgörs av en enda kommun med flera ”bydelar”. I Sverige och Danmark faller valet preliminärt på Malmö och Århus, som båda har en relativt hög andel invandrad befolkning, och där den geografiska koncentrationen av flyktingar blivit en politisk fråga.

I de valda kommunerna undersöks lokala strategier genom tolkning av integrationsplaner och bostadsförsörjningspro-

gram, samt analys av den politiska debatten. Materialet kompletteras genom intervjuer med politiker och tjänstemän.

Tolkningen av materialet baseras på diskursanalys med de identifierade spänningarna mellan etnos och demos, mellan individ och kollektiv samt mellan generell och selektivt som analytiskt ramverk. Genom studiet av språkliga uttryck, utsagor och argument kan föreställningar om problemens art och förespråkade politiska lösningar klarläggas och analyseras (jfr Hajer 1995; Bacchi 1999). Kommer de grundläggande spänningarna i välfärdsprojektet till uttryck i de nationella och lokala diskurserna, på vilket sätt förhåller man sig till dem, och vilka språkliga uttryckssätt uppfattas som legitima? Dessa frågor kommer att vara styrande för den empiriska analysen. Den skandinaviska språkgemenskapen ger i sig ovanligt goda förutsättningar för en sådan komparativ diskursanalys.

#### Referenser

- Andersson, R. (1998) “Socio-Spatial Dynamics: Ethnic Divisions of Mobility and Housing in Post-Palme Sweden”. *Urban Studies* 35: 397–428.
- Andersson, R. & Solid, D. (2003) “Dispersal Policies in Sweden”. I: Robinson, V., Andersson, R. & Musterd, S., *Spreading the ‘Burden’? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*. Bristol: Policy Press.
- Bacchi, C. L. (1999) *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- Barry, B. (2001) *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.
- Bengtsson, B. (1995) *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences.
- Bengtsson, B. red., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J. R. (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.

- Borevi, K. (2002) *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Uppsaliensis.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2005) *Inmigrationsens välfärdspolitiska konsekvenser. Nordisk kunskapsstatus*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.
- Carens, J. (2000) *Culture, citizenship, and community: contextual political theory and justice as evenhandedness*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, S. & Miller, M. (1998) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Culpit, I. (1992) *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* London: Sage.
- Ekberg, J., red. (2004) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarerna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. SOU 2004: 21. Stockholm: Fritzes.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hagelund, A. (2003) *The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970–2002*. Oslo: Unipax.
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon.
- Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (1994) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.
- IMDi (2005) "Bosetting". <http://www.imdi.no/> Uppdaterad 2005-12-04. Refererad 2006-04-06.
- Integrationsverket (2006) "Vad gör Integrationsverket när ett ärende kommer in?" <http://www.integrationsverket.se/> Uppdaterad 2006-03-09. Refererad 2006-04-06.
- Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. & Ploug, N., red., (1999) *Nordic Social Policy*. London & New York: Routledge.
- Koopmans, R. & Statham, P., red. (2000) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. & Norman, W., red. (2000) *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (1950) "Citizenship and Social Class." I: *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migrationsverket (2006) "Asylärendens & flyktingar Asylärendets gång". <http://www.migrationsverket.se/> Uppdaterad 2006-03-30. Refererad 2006-04-06.
- Parekh, B. (2000) *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. Basingstoke: Macmillan.
- Putnam, R. S. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. S. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Soysal, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Togeb, L. (2003) *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- Togeb, L. (2004) "På den anden side af Sundet. Invandrere og flygtinges organisering og politiske deltagelse i Danmark". I: Bengtsson, B., red. *Föreningsliv, makel och integration*. Ds 2004:49, Stockholm: Fritzes.
- UDI (2006) "Asylmottak". <http://www.udi.no/> Uppdateringsdatum saknas. Refererad 2006-04-06.
- Udlændingestyrelsen (2005) "Fakta om asyl". <http://www.udlst.dk/> Uppdaterad 2005-09-03. Refererad 2006-04-06.
- Udlændinge Styrelsen (2006) "Integration". <http://www.udlst.dk/> Uppdateringsdatum saknas. Refererad 2006-04-06.
- Winter, S. (2002) "Kommunernes integrationsindsats efter den nye integrationslov". Ålborg: Akademiet for Migrationsstudier i Danmark.
- Wren, K. (2003) "Refugee Dispersal in Denmark: From Macro- to Micro-scale Analysis". *International Journal of Population Geography* 9: 57–75.
- Åslund, O. (2000) *Health, Immigration, and Settlement Policies*. Uppsala: Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet.