

# Forskningsrapport 2012/2

2012/2

INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER

Var ska de nyanlända bo?

Var ska nyanlända flyktingar bo? Ska de själva få välja ort och bostadsområde, eller ska de placeras ut i landet och förvägras boende i vissa områden? Går det att säga att det ena sättet är bättre än det andra – för möjligheten till integration, för landets konkurrenskraft på den globala arbetsmarknaden, för en fungerande välfärd, för individen?

Denna rapport presenterar en jämförelse av hur mottagning och bosättning av nyanlända fungerar i två kommuner på varsin sida om Öresund; Malmö i Sverige och Århus i Danmark. Dessa två länder har utformat sin nationella flyktingplaceringspolitik utifrån helt olika filosofier om vad som krävs för att ta sig an framtidens utmaningar i en globaliserad värld – med olika syn på sina åtaganden gentemot världens utsatta, på vad integration innebär och på hur man bäst lockar den bästa arbetskraften till det egna landet. Klart är att dessa skillnader får stora konsekvenser för kommunernas möjligheter att hantera utmaningar i form av bland annat bostadsbrist och boendesegregation – från kontroll i den ena kommunen till kris i den andra.

Rapporten är skriven inom ramen för forskningsprojektet *Välfärdsstaten och de nyanlända: Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge*

*Gunnar Myrberg* är docent i statskunskap och forskare vid Institutet för Framtidsstudier. Hans forskning handlar bland annat om politisk integration, boendesegregation och flyktingplaceringspolitik.



INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER  
BOX 591, SE-101 31 STOCKHOLM  
TELEFON: +46(0)8-402 12 00  
E-POST: INFO@IFFS.SE  
WWW.IFFS.SE  
ISBN 978-91-85619-92-4

INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER

# Forskningsrapport

Gunnar Myrberg

## Var ska de nyanlända bo? Perspektiv från Malmö och Århus på svensk och dansk flyktingplaceringspolitik

Var ska de nyanlända bo?



# Var ska de nyanlända bo? Perspektiv från Malmö och Århus på svensk och dansk flyktingplaceringspolitik

Gunnar Myrberg

*Institutet för Framtidsstudier  
Forskningsrapport 2012/2  
Stockholm 2012*



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska socialfonden

# TIA

TEMAGRUPPEN  
INTEGRATION I  
ARBETSLIVET

Institutet för Framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom publikationer, seminarier och konferenser.

© Institutet för Framtidsstudier 2012

ISBN 978-91-85619-92-4

Grafisk form: Anna Tribelhorn/[www.kingston.se](http://www.kingston.se)

Tryck: Elanders, 2012

Distribution: Institutet för Framtidsstudier

# Innehåll

Sammanfattning .....	7
Inledning .....	11
Flyktingplaceringspolitisk utveckling och debatt .....	15
Sverige .....	15
Danmark .....	19
Migrations- och integrationspolitik .....	23
Varför studera Malmö och Århus? .....	27
Metod och material .....	31
Invandring och introduktion .....	37
Malmö .....	37
Århus .....	43
Bosättning och boendesegregation .....	57
Malmö .....	57
Århus .....	62
Diskussion .....	69
Referenser .....	76



# Sammanfattning

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 är inte minst tydligt i den politik som går ut på att fördela nyanlända flyktingar och deras anhöriga mellan olika regioner och bostadsområden. I den här rapporten presenteras en jämförande analys av mottagning och bosättning av nyanlända i den svenska kommunen Malmö och den danska kommunen Århus.

Rapporten har två syften. Det första är att studera vilka faktorer som påverkar de nyanländas introduktionsprocess i kommunerna, samt i vilken utsträckning bosättningen av nyanlända påverkar kommunernas möjligheter att hantera andra utmaningar i form av bostadsbrist och boendesegregation. Det andra är att diskutera hur de likheter och skillnader mellan kommunerna som kommer fram i denna jämförelse kan förstås i ljuset av den nationella flyktingplaceringspolitiken i Sverige respektive Danmark. Rapporten bygger på intervjuer med tjänstemän på olika positioner i kommunerna Malmö och Århus samt på kommunala dokument och offentlig statistik.

Rapportens huvudsakliga slutsats är att skillnaderna på nationell nivå mellan den danska och den svenska migrations- och flyktingplaceringspolitiken har kommit att få mycket stora konsekvenser på den kommunala nivån. Där Malmö räknar antalet nyanlända per år i tusental räknar Århus dem i tiotal. Där Malmö vid sidan av invandringen från Danmark framför allt tar emot invandrare från länder som Irak och Afghanistan består invandringen till Århus framför allt av arbetskraftsinvandrare från Polen, Rumänien och Tyskland. Och där det i Malmö tycks finnas en utbredd känsla av kris i flyktingmottag-



ningen tycks det i Århus finnas en känsla av att man har god kontroll på läget, i synnerhet eftersom man fortfarande minns hur det var förr, på 90-talet, när situationen mer liknade den i Malmö.

M3<sup>1</sup>: I det här fallet är Danmark intressant. Deras attityd mot flyktingar och invandrare är ju en sak men staten har ett bättre sätt att se till att kommunerna verkligen tar emot flyktingar. Punkt slut. Ni får ett statligt bidrag och tar emot x antal flyktingar. Ni ska se till att de får bostad, utbildning och jobb. Därifrån kan du sedan komma som individ om du ordnar ett eget jobb.

G: Det är alltså mindre frivillighet både för individerna och för kommunerna.

M3: Vilket gör det möjligt att komma in i samhället medan du i Sverige blir kommunplacerad men ändå söker dig till släkt och vänner och det i stort sett är fyra–fem kommuner som får ta emot alla. Södertälje är väl värst drabbat.

Å6: Även om vi har varit nollkvotkommun så har vi alltså mottagit ungefär en flykting i månaden. Detta har vi kunnat hantera utan problem eftersom vi då har blivit kontaktade av Utlänningservice ungefär en och en halv månad innan flyktingen kommer för att skriva kontrakt på övertagandet av integrationsansvaret. Under den dryga månaden har vi ett nära samarbete med Socialförvaltningen och den sociala bostadstilldelningen. Det har fungerat prickfritt så att de nyanlända från dag ett har kunnat flytta in i en egen bostad som är matchad efter storlek och pris eftersom de bara får startbidrag. När vi bostadsplacerar är den sociala bostadstilldelningen uppbounden av politiska avtal som syftar till att undvika gettobildning, så det är några ställen i Århus där man inte blir placerad. Det är ju väldigt bra får man säga, att de blir placerade i områden där det kanske inte traditionellt bor så många utlänningar. Det kan främja integrationen. Under den period då vi mottog stora grupper av flyktingar så var det stora familjer som hade kopplingar till varandra och då var det svårare att placera dem eftersom de gärna ville bo nära varandra.

---

1 Dessa citat är hämtade från de intervjuer som jag har gjort med tjänstemän i Malmö och Århus. Varje intervjuperson har tilldelats en beteckning med bokstäverna M och Å följt av ett nummer. I de fall där jag citerar mig själv under intervjuerna använder jag beteckningen G. Intervjuerna på danska har översatts till svenska. Se avsnittet "Metod och material" för mer information om intervjuerna.



# Inledning

Var ska de nyanlända flyktingarna och deras anhöriga bo? Ska de själva ha möjlighet att välja bostadsort eller ska det finnas en statlig regleringsnyckel som fördelar dem över landets kommuner? Och ska de själva ha möjlighet att välja var och hur de vill bo i mottagarkommunen, oavsett förekomsten av ett nationellt regleringssystem, eller ska kommunen ha möjlighet att anvisa boende i särskilda bostadsområden eller att hindra dem från att bosätta sig i vissa områden?

I varje land som tar emot flyktingar, asylsökande och deras anhöriga är detta frågor som kräver sina svar. Hur, med vilka motiveringar och med vilka konsekvenser man har valt att svara på dessa frågor skiljer sig emellertid rätt väsentligt åt mellan olika länder, även sådana som historiskt har legat nära varandra när det gäller andra välfärds-politiska vägval (Robinson, Andersson & Musterd 2003; Andersen 2012). Denna variation är intressant både på grund av vägvalens praktiska betydelse för de individer och samhällen som de berör, och som illustration av de principiella spänningar som uppstår när de västerländska välfärdsstaterna samtidigt ska hantera sina moraliska förpliktelser gentemot världens utsatta och förtryckta, ett ökande behov av utländsk arbetskraft samt en ökande etnisk och kulturell mångfald (Borevi 2002; Joppke 2010).

Den här rapporten är skriven inom ramen för forskningsprojektet *Välfärdsstaten och de nyanlända: Politik för flyktingars bosättning i*

*Sverige, Danmark och Norge*<sup>2</sup> och den bygger på intervjuer med tjänstemän på olika positioner i kommunerna Malmö och Århus samt på kommunala dokument och offentlig statistik.

Rapporten har två syften. Det första är att studera vilka faktorer som påverkar de nyanländas introduktionsprocess i kommunerna, samt i vilken utsträckning bosättningen av nyanlända påverkar kommunernas möjligheter att hantera utmaningar i form av bostadsbrist och boendesegregation. Det andra är att diskutera hur de likheter och skillnader mellan kommunerna som kommer fram i denna jämförelse kan förstås i ljuset av den nationella flyktingplaceringspolitiken i Sverige respektive Danmark.<sup>3</sup>

Rapporten består av sex delar. I den första delen, *Flyktingplaceringspolitisk utveckling och debatt*, redogör jag för utvecklingen av svensk och dansk flyktingplaceringspolitik. I del två, *Migrations- och integrationspolitik*, placerar jag in den flyktingplaceringspolitiska utvecklingen i ett bredare perspektiv av likheter och skillnader mellan dansk och svensk migrations- och integrationspolitik. I den tredje delen, *Varför studera Malmö och Århus*, förklarar jag varför det är intressant att jämföra kommunerna Malmö och Århus och jag berättar också mer i detalj om hur jag har gått tillväga för att samla in och analysera det material som jämförelsen bygger på. I rapportens fjärde del, *Invandring och introduktion*, tecknar jag med hjälp av statistik och information från intervjupersonerna en bild av inflyttningen av nyanlända till de två kommunerna samt av hur det går till när man som nyanländ kommer till respektive kommun. I den femte delen, *Bosättning och boendesegregation*, redovisar jag intervjupersonernas uppfattningar om vilka faktorer som påverkar de nyanländas introduktionsprocess, samt deras uppfattningar om i vilken utsträckning bosättningen av

---

2 Projektet finansieras av Vetenskapsrådet (dnr 2006-1443) och det leds av professor Bo Bengtsson vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet (för mer information om projektet, se Bengtsson, Borevi & Strömgren 2007; Borevi & Myrberg 2010). I den här rapporten presenterar jag en jämförelse av kommunerna Malmö och Århus. Min ambition var inledningsvis att även inkludera en norsk kommun i jämförelsen men det har av olika skäl inte låtit sig göras (se istället Steen 2009; 2010; Shakar 2009 samt Friberg & Lund 2006 för intressanta analyser av kommunala strategier för mottagning av nyanlända flyktingar i Norge).

3 Rapportens fokus ligger i första hand på flyktingmottagande och introduktion, eller annorlunda uttryckt, på migrationspolitikens sista fas och integrationspolitikens första fas. Den kategori av invandrare som omfattas av mottagande- och introduktionsåtgärder benämner jag i rapporten som nyanlända. I de fall där det är av betydelse kommer jag också att lägga till bestämmingen *flyktingar* respektive *invandrare*. I Sverige används begreppet *nyanlända invandrare* som en administrativ definition för att benämna den kategori av invandrare som har rätt att delta i introduktionsverksamhet. I praktiken rör det sig främst om skyddsbehövande och deras anhöriga som invandrat inom två år (Prop. 1997/98:16:19-20; se även Qvist 2012). I Danmark talar man om *udlændinge omfattet av integrationsloven*, vilket avser alla invandrare under deras tre första år i Danmark (LBK nr 1062 af 20/08/2010; Nielsen & Jensen 2006; Integrationsministeriet 2011).

nyanlända påverkar kommunernas möjligheter att hantera utmaningar i form av bostadsbrist och boendesegregation. I den sjätte och avslutande delen diskuterar jag hur man kan se på de föreställningar och erfarenheter som kommer till uttryck under intervjuerna i relation till dansk respektive svensk flyktingplaceringspolitik.<sup>4</sup>

---

4 Hur den politik som studeras i den här rapporten ska benämnas är långtifrån någon självklarhet. På detta område, liksom på många andra, är själva benämningarna av politiken *politiska* i den meningen att de uttrycker vad den som benämner politiken anser vara mest relevant att lyfta fram. Därför väljer också olika forskare att använda olika benämningar och det går att spåra tydliga skillnader såväl mellan olika länder som mellan olika tidsperioder. När jag talar allmänt om den politik som handlar om hur många och vilka kategorier som tillåts komma till ett land kommer jag att använda benämningen *migrationspolitik*, och när jag talar om den politik som handlar om de personer som har invandrat, men också om politiken för det samhälle som genom invandringen förändras, kommer jag att använda benämningen *integrationspolitik*. För den politik som handlar om var nyanlända flyktingar, asylsökande och anhöriginvandrare placeras, eller själva väljer att bosätta sig, geografiskt kommer jag i huvudsak att använda benämningen *flyktingplaceringspolitik*. Alternativa benämningar skulle kunna vara *bosättningspolitik* eller *spridningspolitik*. Problemet med samtliga dessa benämningar är att de antyder en central aktör, det vill säga staten, som *placerar*, *bosätter* eller *sprider* de nyanlända, men som vi redan har sett är det också möjligt att låta de nyanlända själva bestämma var i landet de vill bo även om det fortfarande sker på statens villkor i form av en särskild lagstiftning.



# Flyktingplaceringspolitisk utveckling och debatt

## Sverige

Den svenska politiken för nyanländas boende har alltsedan införandet av Lagen om eget boende (ebo-lagen) 1994 erbjudit en möjlighet för nyanlända asylsökande att själva bestämma i vilken kommun de vill bosätta sig (Prot. 1993/94:74). Denna möjlighet har kommit att användas av mer än hälften av de nyanlända flyktingarna och asylsökande under denna period medan övriga har valt att bosätta sig i så kallat anläggningsboende (abo) organiserat av Migrationsverket (SOU 2009:19, bilaga 4). Anledningen till att ebo-lagen har väckt missnöje bland i första hand kommunala företrädare är att den anses ha lett till en orättvis fördelning av den så kallade ”mottagningsbördan” (jfr. Robinson, Andersson och Musterd 2003). Ett fåtal kommuner har fått ta emot ett väldigt stort antal nyanlända medan andra, ofta välbärgade kommuner i storstadsområdena, knappt har tagit emot några nyanlända överhuvudtaget. Detta förhållande har uppmärksamats vid flera tillfällen och det har även förekommit att generaldirektörerna för Integrationsverket (fram till dess nedläggning 2006) och Migrationsverket öppet har kritiserat de kommuner som, ofta med hänvisning till bostadsbrist, inte har tagit emot det antal nyanlända som man skulle kunna förvänta sig (se t.ex. DN 2006-02-08).

En kommun som mycket tydligt har profilerat sig som motståndare till ebo-lagen är Malmö. I januari 2004 skrev kommunstyrelsen i Malmö ett brev till den då sittande socialdemokratiska regeringen



där man krävde en förändring av ebo-lagen. Brevet anknöt till förarbetena till det 40-punktersprogram ("Välfärd för alla") som kommunstyrelsen skulle besluta om under våren 2004, i vilket det bland annat fanns förslag om ett femårigt inflyttningsstopp till Malmö för arbetslösa invandrare (Malmö stad 2004: 2009a). Med anledning av brevet bjöd integrationsminister Mona Sahlin in företrädare för Malmö och andra stora mottagarkommuner till ett möte i februari 2004. Hon kommenterade i samband med denna inbjudan sin inställning till Malmös krav i en artikel i Dagens Nyheter:

*Visst har jag förståelse för Malmös problem, men alla som fått komma till vårt land ska ha samma rättigheter och skyldigheter. Att hindra människor från att flytta känns väldigt fel. Men vi ska ta bort den särskilda ersättningen till dem som flyttar på egen hand. Sedan finns det kommuner som vill ha flyktingar men inte får några. Kanske ska vi öka ersättningen till dem istället.* (DN 2004-01-14)

Redan månaden därpå lade migrationsminister Barbro Holmberg fram ett förslag om att "ta bort ersättningen för de asylsökande som väljer att bo på en annan plats än där de blir erbjudna bostad". Propositionen (Prop. 2004/05:28) kom i oktober 2004 och trädde i kraft den 1 mars 2005. Denna förändring fick emellertid väldigt liten effekt och dess inverkan på de nyanländas bosättningsmönster blev i det närmaste omintetgjord när en tillfällig asyllag trädde i kraft senare samma år.<sup>5</sup>

Efter valförlusten 2006 och under tryck från tunga socialdemokratiska kommunalpolitiker i framför allt Malmö, Göteborg och Södertälje gjorde socialdemokraterna under 2007 och början av 2008 en anmärkningsvärd helomvändning i frågan om de nyanländas boende. I mars 2008 kallade just Mona Sahlin, som ett år tidigare hade blivit partiledare, till presskonferens där hon meddelade att hon nu ville att kommuner skulle tvingas att ta emot flyktingar, och att flyktingar under en introduktionstid på ett till två år skulle fräntas rätten att välja bostadsort.

---

<sup>5</sup> Denna tillfälliga asyllag gällde mellan 15 november 2005 och 30 mars 2006 och den ledde till att Integrationsverket plötsligt behövde ordna mer än tre gånger så många kommunplatser som vanligt för personer med nyligen beviljade uppehållstillstånd. Den ledde också till att Södertälje kommun, med 80 000 invånare, under en period mottog fler irakiska flyktingar än USA och Kanada tillsammans. Detta förhållande fick stor uppmärksamhet både i svensk och internationell press och fick så småningom till följd att Södertäljes dåvarande socialdemokratiska kommunalråd Anders Lago blev hyllad som en "humanitär ambassadör" under ett utskottsfröförhör i den amerikanska kongressen i april 2008. Lago fick även träffa den dåvarande presidentkandidaten Barack Obama som sade sig skämmas över att USA inte tog större ansvar för de irakiska flyktingarna och som berömde Sverige och Södertälje för deras insatser (DN 2008-04-09; DN 2008-04-11; Borevi & Myrberg 2010).

*När flyktingarnas introduktionstid är över ska även de vara fria att flytta dit de vill och kan. Men de första ett till två åren måste vi se till att de placeras i en kommun där det inte redan är trångbott, och där Migrationsverket bedömer att det finns en arbetsmarknad som passar flyktingens yrke och utbildning från hemlandet. (DN 2008-03-11)*

I stället var det nu den ny tillträdde borgerliga alliansregeringen som motsatte sig alla förslag till inskränkningar i valfriheten, både gällande kommunernas rätt att bestämma över flyktingmottagandet och gällande de enskilda flyktingarnas rätt att själva bestämma var de skulle bosätta sig. I ett gemensamt svar på det ovan citerade uppropet från kommunalråden i Södertälje, Göteborg och Malmö i mars 2007 skrev den folkpartistiska integrationsministern Nyamko Sabuni och den moderata migrationsministern Tobias Billström:

*Sverige ska ha ett bra och fungerande flyktingmottagande. Men vägen dit går inte genom att tvinga människor att bosätta sig där staten vill även om det skulle röra sig om en begränsad tid. Människor måste ges möjlighet att själva bestämma var de vill leva. Staten kan inte ensam förutse var i landet den enskilde asylsökanden har bäst förutsättningar att få jobb – det är den enskilde tillsammans med arbetsförmedlingar bättre på. Lösningen ligger inte heller i att tvinga kommuner att ta emot flyktingar. (DN 2007-03-06)*

Hellre än att tvinga enskilda flyktingar att flytta till en viss kommun menade ministrarna att man borde ”skapa incitament för asylsökande att bosätta sig i kommuner där det finns möjligheter att snabbare få arbete och bli självförsörjande” (DN 2007-03-06). Under sitt första år vid makten tillsatte alliansregeringen inte mindre än fyra utredningar som hade att göra med flyktingarnas kommunplacering (Dir. 2007:52; Dir. 2007:172; Dir. 2008:12; Dir. 2008:16). I direktiven till samtliga dessa utredningar har frivillighet för såväl nyanlända som kommuner varit en ledstjärna och medlet för att åstadkomma mottagande har stavats *incitament*.

När det gäller så kallade ensamkommande flyktingbarn, det vill säga barn och ungdomar under 18 år som vid, eller efter, ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller annan vårdnadshavare, har den borgerliga regeringen emellertid visat tecken på att frångå principen om frivillighet för kommunerna. I direktivet till den utredning om mottagandet av asylsökande ensamkommande barn, som regeringen

tillsatte i februari 2011, angav regeringen att utredaren skulle lämna förslag på ”en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse om mottagande saknas” (Dir 2011:9). Utredningen (SOU 2011:64), som blev färdig i oktober 2011, innehöll också ett sådant förslag även om utredaren själv, Göran Ewerlöf, beklagade att han i detta avseende varit bakbunden av de snäva direktiven (SvD 2011-10-14).

Förslaget att Migrationsverket skulle kunna tvinga kommuner att ta emot ensamkommande flyktingbarn mötte stark kritik från intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting genom ett särskilt yttrande inom ramen för själva utredningstexten (SOU 2011:64:103–109), medan den ansvariga ministern, Tobias Billström, däremot kommenterade utredningen på följande sätt:

*Jag har alltid förespråkat frivillighet som en första väg men när vi nu konstaterar att vi fortfarande inte får ihop tillräckligt antal platser i kommunerna, måste Migrationsverket som sista utväg ha möjlighet att kunna placera även i kommuner som inte har avtal med verket. [...] Mitt ansvar som minister är att se till att asylprocessen och mottagningssystemen fungerar tillfredsställande som riksdagen beslutat. Eftersom det inte sker i dag måste vi göra något åt situationen.*  
(SvD 2011-10-14)

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att frågan om nyanländas boende har stått högt på den svenska politiska dagordningen, såväl nationellt som lokalt, under de senaste åren. Vi har bland annat sett en socialdemokratisk kovändning i frågan på det nationella planet till följd av det tryck som socialdemokratiska kommunalråd i kommuner med stor flyktingmottagning har satt på partiets ledning. Samtidigt är det viktigt att notera att denna vändning kom efter den socialdemokratiska valförlusten 2006 och att den borgerliga alliansregering som då tillträdde länge har motsatt sig tvångsåtgärder både när det gäller nyanländas möjligheter att välja vilken kommun de vill bo i och när det gäller kommunernas möjligheter att avstå från att ta emot nyanlända. De satsningar på incitament och information som alliansregeringen istället har vidtagit, särskilt i samband med den så kallade Etableringsreformen som trädde i kraft i december 2010, verkar dock än så länge inte ha haft någon nämnvärd inverkan på de nyanländas bosättningsmönster (IFAU 2011). En viss kursändring har däremot kunnat

skönjas när det gäller regeringens hållning i frågan om kommunernas möjlighet att avstå från mottagande av ensamkommande flyktingbarn och det återstår att se om regeringens hållning även kommer att förändras med avseende på vuxna nyanlända. Enligt tidningsuppgifter i maj 2012 förbereder regeringen ett förslag inför höstbudgeten 2012 som går ut på att nyanlända, som tackar nej till ett erbjudande om arbete och bostad som skulle innebära en flytt, kan komma att få sin etableringsersättning sänkt. På en direkt fråga i Dagens Nyheter till integrationsminister Erik Ullenhag om han vill ta bort ebo-lagen svarar han att det inte är aktuellt. Förslaget handlar om att skapa andra verktyg för att styra bosättningen:

*Du ska såklart kunna tacka nej till ett jobb på annan ort men inte utan att det får konsekvenser. Du har ett eget ansvar att bidra till att du kommer i arbete och måste i den situationen vara beredd att flytta. (DN 2012-05-27)*

## Danmark

2000-talets politiska utveckling i vårt grannland Danmark har skapat ett intressant jämförelsefall när det gäller flyktingplaceringspolitikens betydelse för de mottagande kommunerna. I Danmark har man nämligen, alltsedan integrationslagens införande 1999, haft ett strikt fördelningssystem för nyanlända, baserat på en formel som framför allt har tagit hänsyn till andelen personer med utländsk bakgrund i kommunerna. Kommuner med en hög andel personer med utländsk bakgrund har fått motta få, om ens några, nyanlända, medan kommuner med en lägre andel personer med utländsk bakgrund har fått ta emot ett större antal. När den nyanlända flyktingen har placerats i en kommun så har han eller hon varit skyldig enligt integrationslagen att vara fast bosatt i denna kommun under hela den så kallade integrationsperioden, det vill säga tre år, såvida inte en flytt har kunnat motiveras med att den nyanlända fått jobb eller att den nya mottagar-kommunen av något annat skäl har valt att acceptera flytten. Om den nyanlända trots detta har flyttat till någon annan kommun under denna tidsperiod har han eller hon inte längre varit berättigad till ekonomisk ersättning från staten, så kallad starthjälp (Integrationsministeriet 2007).

Syftet med den danska flyktingplaceringspolitiken är att skapa en

jämn fördelning av antalet nyanlända över landets kommuner så att ”flere hænder kan løfte opgaven” (Indenrigsministeriet 2001:66) samt att främja integrationen. Det finns också en explicit idé om att spridningen av nyanlända inte bara ska ske mellan kommuner utan också inom kommunerna.

*[...] flygtningene fordeles geografisk jævnt over hele landet for på den måde at fremme integrationen. Fordelingspolitikken har imidlertid også en lokalpolitisk dimension. Integrationsloven beskriver nemlig, at kommunerne gennem boligpolitikken kan medvirke til en bedre fordeling – også på regionalt og lokalt plan. Koblingen mellem bolig- og fordelingspolitik er således et væsentligt element i integrationsloven. Dette fokus forstærkes af, at mange kommuner ser det, at udlændingene fordeler sig inden for kommunen, som et væsentligt mål i den lokale integrationsindsats. Boligpolitik og fordelingspolitik går således ofte hånd i hånd i kommunernes integrationsindsats. (Indenrigsministeriet 2001:66)*

Den principiella spänningen mellan individens autonomi å ena sidan och omsorgen om individens och samhällets bästa å andra sidan har med andra ord hanterats på ett helt annat sätt i Danmark än i Sverige, vilket gör jämförelsen intressant (Ersbøll 2010; Borevi 2010a; Vad Jönsson & Petersen 2010).

Det finns anledning att notera att den kraftiga skärpning av dansk integrationspolitik som vi har sett under 2000-talet tog sin början redan under det tidiga 90-talet då socialdemokratiska borgmästare i västra Köpenhamn och Århus protesterade mot vad de ansåg vara en orättvis fördelning av kostnaderna för den danska invandringspolitiken. Till skillnad från i Sverige, där främst socialdemokratiska kommunalråd under snart två decennier har framfört sin kritik utan att få särskilt stort gehör på det nationella planet, fick de danska borgmästarna tidigt stöd bland ledande politiker i Folketinget. Bland annat flaggade den inflytelserike socialdemokratiske folketingsledamoten Per Kaalund redan i mars 1993 för en förändring i det egna partiets hållning i flyktingplaceringsfrågan:

*Mange socialdemokratiske politikere har holdt igen, fordi det er dansk mentalitet først at prøve ad frivillighedens vej. Men jeg fornemmer, det også har spillet ind, at man angst for at blive kaldt racist. Jeg har personlig længe syntes, at Socialdemokratiets politik på dette område har været meget teoretisk. Højskolesamtaler plejer jeg at kalde det i en snæver kreds. Men jeg tror, at folketingsgruppen er på*

*vejmod en mere realistisk indstilling.* (Berlingske Tidende 19 mars 1993, refererat i Vad Jønsson & Petersen 2010:184)

Det fanns förvisso ledande danska socialdemokrater som starkt motsatte sig skärpningar av migrations- och integrationspolitiken vid den här tidpunkten – bland annat den tidigare partiledaren Svend Auken – men dessa blev efterhand utmanövrerade, och när statsminister Poul Nyrup Rasmussen 1997 utsåg dåvarande borgmästaren i Århus, Thorkild Simonsen, till ny inrikesminister med ansvar för invandrings- och flyktingpolitiken blev detta startskottet för formuleringen av en ny, och radikalt annorlunda, dansk integrationspolitik (Vad Jønsson & Petersen 2010:180–193).



# Migrations- och integrationspolitik

I den internationella litteraturen om migration, integration och etniska relationer har Danmark och Sverige under 2000-talet kommit att positioneras som varandras motsatser. Eller som Grete Brochmann, norsk sociolog, och Anniken Hagelund, norsk socialantropolog, har uttryckt saken i sin brett upplagda jämförelse av skandinavisk migrations- och integrationspolitik:

*Langs et snillhetskontinuum har dermed Sverige gjerne blitt plassert på den ene ytterkanten, med Danmark i den andre enden og Norge i en lett vinglende mellomposisjon. Dette er et bilde som også reflekteres i The Migrant Integration Policy Index, som måler 28 europeiske lands politikk for å inkludere innvandrere (i form av rettighetstildeling); Sverige kommer på topp, Norge er nummer 8, mens Danmark havner på en delt 21. plass. (Brochmann & Hagelund 2010:30)*

Ett annat exempel utgörs av den amerikanska statsvetaren Sara Wallace Goodmans integrationsindex, CIVIX, där Danmarks medborgarlagstiftning, i en jämförelse med de övriga EU-15-ländernas, lyfts fram som ett typexempel på en hindrande ("prohibitive") integrationsstrategi medan Sveriges lagstiftning istället lyfts fram som ett typexempel på en möjliggörande ("enabling") strategi (Wallace Goodman 2010:764). Wallace Goodmans undersökning är särskilt intressant eftersom hon bland annat studerar hur de 15 gamla EU-ländernas medborgarskapslagstiftningar har förändrats från 1997 och 2009. Hon kan då konstatera att Danmark, genom införandet av integrationslagen 1999, är det land som tillsammans med Tyskland



har skärpt sin lagstiftning mest under den studerade perioden.

I den jämförande forskning där man försöker mäta vilken typ av migrations- och integrationspolitik som leder till bästa utfall för olika typer av indikatorer – exempelvis sysselsättning, utbildningsnivå, boendemönster och kriminalitet – hamnar Sverige och Danmark också långt ifrån varandra, men där är det i allmänhet Sverige som hamnar i botten medan Danmark brukar placeras högre upp (se t.ex. Koopmans 2010; OECD 2010). Vilket av de två länderna som placeras högst tycks alltså vara beroende på vad det är som mäts. Det centrala för den här undersökningens vidkommande är den återkommande bilden av betydande skillnader mellan de båda ländernas migrations- och integrationspolitik.

Enligt den svenske statsvetaren Martin Qvist har det funnits en betydande institutionell stabilitet inom svensk ”flykting- och introduktionspolitik”, och han menar att denna stabilitet bör förstås som ett uttryck för de styrningspraktiker – mjuk normgivning, snarare än ekonomiska eller regulativa ramar – som i Sverige har utvecklats inom detta politikområde. Enligt Qvist utgör denna stabilitet till och med ett av tre särdrag hos svensk introduktionsverksamhet i en europeisk jämförelse. De andra två särdragen är att målet om ”lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter” fortfarande står starkt i den svenska integrationspolitiken samt att inriktningen på arbete och sysselsättning – den så kallade arbetslinjen – har kommit att få en alltmer dominerande position i de svenska introduktionsinsatserna medan språkfärdighet och så kallade värdegrundsfrågor inte har tillmätts samma betydelse i Sverige som i andra länder (Qvist 2012; se även Dahlstedt 2009).

I jämförelse med Danmark går det, åtminstone från och med införandet av den danska integrationslagen 1999, mycket riktigt att se tydliga skillnader i förhållande till de svenska särdrag som Qvist lyfter fram. Den danska integrationslagen har kommit att uppmärksammas just för att den *inte* har som ambition att, så långt möjligt, ge personer som omfattas av lagen samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter som danska medborgare. Tvärtom har lagen successivt kommit att förändras i rakt motsatt riktning – det vill säga, minskade rättigheter och möjligheter i kombination med ökade skyldigheter – under hela 2000-talet (Midtbøen 2009; Uhrskov Jensen 2008; Sahlberg 2007). Inom ramen för dessa förändringar har också krav på språkfärdighet och kännedom om danska samhällsförhållanden kommit att införas

både för danskt medborgarskap och för permanent uppehållstillstånd (Integrationsministeriet 2011).<sup>6</sup>

Till följd av omfattande förändringar av den danska migrationspolitiken har invandringsprofilen till Danmark också förändrats kraftigt under 2000-talet, från att precis som i Sverige i stor utsträckning ha omfattat flyktingar och anhöriginvandrare från krigsdrabbade länder, till att främst utgöras av arbetskraftsinvandrare från olika europeiska länder (Djuve & Kavli 2007). Den viktigaste komponenten i den danska introduktionspolitiken har under lång tid, alltså även innan integrationslagens införande, varit just arbetslinjen och i det avseendet tycks det alltså finnas en viktig likhet mellan dansk och svensk introduktionspolitik, även om språk- och värdegrundsfrågor har tillmätts betydligt större vikt i Danmark än i Sverige (Vad Jønsson & Petersen 2010; Emilsson 2008).

Slutligen har den danska flykting- och introduktionsverksamheten en helt annan styrningspraktik med starkare ekonomiska och regulativa ramar än den svenska, vilket konkret innebär att statens möjligheter att förändra såväl politik som praktik framstår som klart större i Danmark än i Sverige (Vad Jønsson & Petersen 2010; Green-Pedersen & Krogstrup 2008; Nielsen & Jensen 2006). Den danske statsvetaren Martin Bak Jørgensen (2012) har dock nyanserat bilden av dansk integrationspolitik på ett intressant sätt genom att visa att det finns utrymme för danska kommuner att bedriva en betydligt mer aktiv och inkluderande integrationspolitik lokalt än vad som stipuleras på det nationella planet. Jørgensen har också visat att det finns en betydande variation mellan danska kommuner när det gäller omfattningen av, och inriktningen på, lokala integrationsinsatser. De två storstadskommunerna Köpenhamn och Århus för exempelvis en betydligt öppnare mångfaldspolitik än mindre kommuner. Köpenhamn och Århus lägger också väsentligt större resurser på sina integrationsinsatser, både i

---

6 Den vänster-mitten-regering, ledd av socialdemokraten Helle Thorning-Schmidt, som i september 2011 tog makten i Danmark efter tio år av borgerligt styre har aviserat vissa förändringar av integrationspolitiken, däribland lättnader när det gäller reglerna för att erhålla medborgarskap och permanent uppehållstillstånd. Det återstår dock fortfarande att se hur stora förändringar den nya regeringen lyckas genomföra eftersom det finns ganska stora spänningar när det gäller de här frågorna inom regeringen och ett starkt motstånd mot förändringar inom oppositionen. Noterbart är att en av den nya regeringens allra första åtgärder har varit att besluta om nedläggning av Integrationsministeriet som under hela 2000-talet har spelat en central roll för den danska migrations- och integrationspolitiken genom att på en och samma gång fungera som regeringsdepartement, myndighet och tankesmedja. Ministeriets olika funktioner kommer nu att fördelas på andra ministerier, varav ett kommer att lyda under namnet Social- och integrationsministeriet (Berlingske 2011-10-12). Denna åtgärd är inte minst intressant eftersom den till stora delar korresponderar med nedläggningen av det svenska Integrationsverket 2006, vilket då var en av den nytilträdde borgerliga regeringens första åtgärder efter tolv år av socialdemokratiskt styre.

absoluta och relativa tal, vilket bland annat har skapat utrymme för en större kommunal professionalitet på områden som till exempel språkinläring för barn och ungdomar samt insatser för att bemöta kriminalitet och oroligheter i socialt utsatta områden.

Med tanke på det stora intresse som Danmark och Sverige har tilldragit sig, var för sig och tillsammans, inom forskning om migration och integration finns det förvånansvärt lite *jämförande* forskning om kommunal mottagning, introduktion och integration av nyanlända i de två länderna. Djuve & Kavlis undersökning om integration i Danmark, Norge och Sverige (2007) utgör nog det främsta undantaget men även där handlar det mer om de nationella regelverken än om fallstudier på kommunal nivå. När det gäller jämförande fallstudier på kommunal nivå inom Sverige är Qvists studier av Västerås och Växjö (2008; 2012) samt av Katrineholm och Eskilstuna (2012) de mest ambitiösa undersökningarna gjorda under 2000-talet. Huvudfokus i dessa studier ligger dock på statens möjligheter att styra kommunernas introduktionsarbete genom olika former av samverkan.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Tidigare betydelsefulla svenska jämförelser på kommunal nivå utgörs av Soininens (1992) undersökning av flyktingmottagandet i Sundsvall, Bollnäs och Finspång samt av Kadhims (2000) avhandling om kommunalt flyktingmottagande i Sverige. Andra fallstudier av intresse för den här undersökningen är Carlssons & Jacobssons (2007) undersökning om tvärasektoriell samverkan i Malmö och Göteborg, Järtelius (2000) historiska översikt om invandarmottagning i Malmö, Iacobuccis (2008) undersökning om flyktingmottagande i Dalarna samt Bevelander, Emilsson & Hagströms (SOU 2009:19, bilaga 4) undersökning om ebo-lagens bostadssociala effekter för asylsökande i bland annat Malmö och Södertälje. I Danmark har Integrationsministeriet låtit genomföra en lång rad utvärderingar av den danska integrationslagen (se t.ex. Rambøll Management 2005; Hansen & Kolodziejczyk 2011). Vid sidan av Jørgensens (2012) ovan nämnda studie av relationen mellan nationell och kommunal integrationspolitik finns det också anledning att nämna Larsens (2011) insiktsfulla undersökning om betydelsen av sociala nätverk för nyanlända flyktingar i danska landsbygdskommuner.

# Varför studera Malmö och Århus?

Ett viktigt skäl till att jag har valt att göra intervjuer i just Malmö och Århus är att det är två städer som *liknar* varandra på flera, för den här jämförelsen, relevanta sätt.<sup>8</sup> Med en befolkningmängd runt 300 000 utgör båda dessa gamla hamn- och industristäder viktiga regionala centra samtidigt som de är betydligt mindre än huvudstäderna Stockholm och Köpenhamn. Städernas geografiska struktur är också mycket likartad med en gammal och tät stadskärna nära vattnet omgiven av en halvcirkel med glesare bebyggelse längre ut från stadskärnan. De geografiska avstånden inom städerna är tämligen begränsade, vilket dock inte har hindrat uppkomsten av en avsevärd socioekonomisk, och på senare tid även etnisk, segregation inom städerna. Faktum är att en viktig likhet mellan de två städerna är att områdena Rosengård i Malmö och Gellerupparken i Århus under decennier har utgjort fokalpunkter i de respektive nationella debatterna om integration och mångfald (Stigendal 2007; Scuzzarello 2010; Malmö stad 1999; Piil Damm 2007; Programbestyrelsen 2008; Urbanprogrammet 2007; Hansen m.fl. 2010; Andersen 2006a; Århus kommune 1985; 2007a; Arkitektur 1974).

Det finns naturligtvis också skillnader mellan städerna. Århus är inte bara en gammal industristad utan också en betydande lärdoms-

---

<sup>8</sup> I likhet med vissa andra större kommuner i Sverige har kommunen Malmö valt att kalla sig själv för Malmö *stad*. Av kongruensskäl kommer jag dock i den här rapporten att omtala såväl Malmö som Århus, som för övrigt kallas sig själv Aarhus kommune i officiella sammanhang, som kommuner. När det gäller den under senare år ivrigt debatterade frågan om huruvida Århus ska stavas med Å eller Aa har jag i den här rapporten valt att använda den vanligaste svenska stavningen, det vill säga med Å, även om kommunen alltså själv har valt att använda Aa från och med den 1 januari 2011.

stad, medan Malmö i det senare avseendet kämpar hårt för att erövra en position i konkurrens, men också delvis i samarbete, med Lund och Köpenhamn. Städerna tycks dela ett slags lillebrorförhållande till sin respektive huvudstad men i Malmös fall blir saken än mer komplicerad eftersom Malmö ofta har att förhålla sig både till Stockholm och till Köpenhamn. Malmö har också en betydligt svårare situation på bostadsmarknaden med bostadsbrist och dåligt fungerande flyttkedjor än vad som är fallet i Århus. Samtidigt förtjänar det att poängteras att Malmös bostadsbrist i stor utsträckning beror på att stadens fysiska utveckling inte riktigt har hunnit med den, i flera avseenden, framgångsrika omvandling som staden har gått igenom från krisande industristad under 70-, 80- och 90-talen till attraktiv handels-, kunskaps- och kulturstad under 00-talet (Billing & Stigendal 1994; Dannestam 2009; Andersson, Bråmås & Hogdal 2007; Länsstyrelsen i Skåne 2008; Andersen 2006b).

När det gäller förutsättningarna för mottagning och introduktion av nyanlända är det dock, som vi redan har varit inne på, en helt annan typ av skillnad som förefaller vara avgörande och det är skillnaden mellan den statliga svenska respektive danska migrations- och flyktingplaceringspolitiken. För det första har förändringarna av den danska migrationspolitiken lett till att Danmark har tagit emot betydligt färre flyktingar och asylsökande än Sverige under hela 2000-talet, betraktat såväl i absoluta tal som i andel av befolkningen. För det andra har den danska integrationslagen kommit att innebära att det i Danmark är staten som har full kontroll över flyktingplaceringspolitiken medan den svenska staten, sedan införandet av ebo-lagen 1994, har frånhänt sig möjligheten att med hjälp av kvotering eller andra regelverk styra nyanländas bosättningsmönster. Något tillspetsat har det hävdats att det i Danmark är staten som bestämmer var de nyanlända ska bosätta sig medan det i Sverige är de nyanlända som själva fattar detta beslut (Djuve & Kavli 2007:23; se även Piil Damm 2007; Wren 2003).<sup>9</sup>

Sammantaget har de danska politikförändringarna på båda dessa områden fått till följd att Århus kommun under senare år endast har mottagit några tiotal nyanlända flyktingar per år medan motsvarande siffra för Malmö kommun som mest har legat runt 3 000. Å andra sidan

---

<sup>9</sup> Det finns, som tidigare påpekats, möjlighet för nyanlända flyktingar i Sverige att välja så kallat anläggningsboende (abo) men andelen nyanlända som väljer abo istället för eget boende (ebo) har legat under 50 procent under hela den period som ebo har funnits. Enligt studier av nyanländas val mellan abo och ebo beror valet av ebo mer på att abo betraktas som dåligt än på att ebo skulle vara särskilt bra (SOU 2009:19, bilaga 4; Borevi 2010a).

har de danska kommunerna, i och med den danska integrationslagens införande, ett ansvar för att se till att alla som kommer till kommunen från så kallade icke-västliga länder genomgår ett treårigt integrationsprogram bestående av studier i danska språket och danska samhällsförhållanden samt av praktik på olika arbetsplatser (Integrationsministeriet 2011; Nielsen & Jensen 2006; Rambøll 2005). För Århus del har detta inneburit ett tämligen omfattande åtagande när det gäller mottagning och introduktion av nyanlända trots att kommunen alltså nästan inte tar emot några direktkommande flyktingar.

En annan viktig skillnad mellan de två ländernas flyktingplaceringspolitik är att den statliga ersättningen för de åtgärder som de danska kommunerna är skyldiga att vidta enligt integrationslagen verkar uppfattas som relativt väl avvägd, medan svenska kommuner länge har påtalat att det svenska systemet för mottagning och integration av nyanlända är gravt underfinansierat (Djuve & Kavli 2007; Nielsen & Jensen 2006; Emilsson 2008; Integrationsministeriet 2011). När det gäller ersättningen för mottagning och introduktion av nyanlända har dock den så kallade Etableringsreformen (Prop 2009/10:60), som trädde i kraft den 1 december 2010, kommit att innebära en förändring för svenska kommuner. Den största skillnaden jämfört med det tidigare systemet är att det från och med december 2010 är den statliga Arbetsförmedlingen som har ansvaret för mottagningen och introduktionen av vissa nyanlända och att den tidigare kommunala introduktionsersättningen för dessa har ersatts av en statlig så kallad etableringsersättning. Staten har med andra ord tagit över en del av det direkta betalningsansvar som tidigare låg på kommunerna. I meningen kostnadstäckning har det svenska systemet därmed kommit att bli mer likt det danska efter Etableringsreformens införande.

När det gäller den för rapporten centrala egenskapen som flyktingmottagande kommun vågar jag påstå att Malmö är en tämligen god representant för den lilla men viktiga kategori av svenska kommuner som tillsammans står för huvuddelen av mottagningen av nyanlända flyktingar och asylsökande i Sverige, det vill säga Göteborg, Södertälje, Botkyrka och några till. Malmö har också gjort sig känd som en kommun som under lång tid har arbetat aktivt med frågor kopplade till integration och segregation (jfr Scuzzarello 2010) och kommunens slogan "Mångfald, möten och möjligheter" har utgjort ett av många uttryck för en ytterst medveten profilering (jfr Dannestam 2009). När det gäller Danmark skulle man kunna föreställa sig att den danska inte-

grationslagens detaljstyrning, i kombination med den hårt reglerade statliga flyktingplaceringspolitiken, innebär att man skulle kunna studera vilken kommun som helst och finna den typisk för dansk mottagning och introduktion av nyanlända. Som tidigare nämnts visar emellertid Jørgensen (2012) att det finns tydliga skillnader mellan danska kommuner när det gäller den lokala introduktions- och integrationspolitiken och han nämner just Århus som ett exempel på en kommun med en ovanligt aktiv och professionell verksamhet på detta område.

Värt att notera är att båda de studerade kommunerna alltså är kända för att ha en hög ambition när det gäller mottagning, introduktion och integration av nyanlända inom ramarna för respektive lands nationella flyktingplaceringspolitik. Båda kommunerna arbetar också aktivt tillsammans med forskare inom olika discipliner för att utveckla sitt arbete med introduktion och integration. Århus kommun samarbetar till exempel både med Århus universitet och med andra lärosäten när det gäller metodutveckling inom språkundervisningen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund (se t.ex. Jakobsen 2009). Tjänstemän från Århus kommun deltar också regelbundet i olika nationella råd och arbetsgrupper inom det migrations- och integrationspolitiska fältet (se t.ex. Programbestyrelsen 2008). I Malmö har kommunen framför allt ett nära samarbete med Malmö högskola som grundades 1998 men man har också beställt uppmärksammade forskningsrapporter om bland annat boendesegregation från forskare vid andra universitet och högskolor (se t.ex. Andersson, Bråmås och Hogdal 2007).

Ett mycket tydligt uttryck för Malmös ambition att anlägga sin verksamhetsutveckling på vetenskaplig grund utgörs av "Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö" som under 2012 har till uppdrag att utarbeta förslag till strategier för att minska skillnader i hälsa och att förbättra livsvillkoren för de boende i Malmö (Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö 2012). Samtidigt går det inte att blunda för att denna kommission också utgör ett uttryck för en oro för Malmös framtid, som under senare år har kommit att formuleras allt oftare såväl i Malmö som på det politiska riksplanet. Mot den framgångsberättelse om Malmö som kommunen, med Ilmar Reepalu i spetsen, mycket medvetet har lyft fram (se Dannestam 2009; Stigendal 2012) ställs allt oftare en närmast nattsvart mediabild av skjutningar, droger och annan grov kriminalitet samsat med ökande sociala klyftor och fattigdom gränsande till misär i vissa bostadsområden (Sydsvenskan 2012-04-14). Denna utveckling har också skildrats i vad som får betecknas

som en mindre bokflod om Malmö under senare år (se t.ex. Svensson 2011; Barkman och Palmkvist 2011).<sup>10</sup>

## Metod och material

Insamlingen av det underlag som den här undersökningen bygger på inleddes under hösten 2008. I huvudsak utgörs underlaget av två olika typer av material från respektive kommun: (1) intervjuer med tjänstemän på olika nivåer inom kommunen och på andra relevanta organisationer och företag inom kommunen, (2) kommunala dokument och offentlig statistik.<sup>11</sup> De kommunala dokument som jag har studerat har jag i första hand laddat ned via kommunernas respektive hemsidor ([www.aarhus.dk](http://www.aarhus.dk)) samt ([www.malmo.se](http://www.malmo.se)). Vid mina resor till Malmö och Århus har jag också fått hjälp av tjänstemän vid respektive stadskontor och stadsbibliotek med att ta fram dokument som inte har varit tillgängliga via hemsidorna. För statistik och information om lagstiftning har jag haft stor nytta av det danska Integrationsministeriets hemsida ([www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)). Någon motsvarande samlad informationskälla om migration och integration finns inte längre i Sverige efter nedläggningen av Integrationsverket 2006, utan informationen ligger nu spridd på olika myndigheters hemsidor, särskilt Migrationsverket ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)), Statistiska Centralbyrån ([www.scb.se](http://www.scb.se)),

10 Enligt *Sydsvenskan* (2011-12-22) har det sällan kommit ut så många böcker om Malmö som under 2011. Som kontrast kan nämnas att jag, av ren nyfikenhet, under ett av mina besök i Århus gick in på en bokhandel och bad att få tips på nyligen utkomna böcker om Århus eller med en handling som utspelar sig i staden. Efter att ha funderat en god stund återvände det vänliga bokhandelsbiträdet med en tio år gammal historisk betraktelse samt några böcker av den förvisso mycket läsvärda deckarförfattaren Elsebeth Egholm. Det går naturligtvis inte att dra några långtgående slutsatser av detta men möjligen är det ett tecken på att det intresse som Malmö för närvarande ägnar sig själv, och som även resten av Sverige ägnar Malmö, är ovanligt omfattande för en stad av dess storlek.

11 Utöver insamlandet av detta material har jag i stort sett dagligen under hela denna period läst nätversionerna av tidningarna *Dagens Nyheter* ([www.dn.se](http://www.dn.se)), *Svenska Dagbladet* ([www.svd.se](http://www.svd.se)), *Sydsvenskan* ([www.sydsvenskan.se](http://www.sydsvenskan.se)), *Berlingske* ([www.b.dk](http://www.b.dk)), *Politiken* ([www.politiken.dk](http://www.politiken.dk)) samt *Jyllands-Posten* ([www.jp.dk](http://www.jp.dk)). Syftet med detta tidningsläsande har varit trefalt. För det första har det utgjort en möjlighet för mig att hålla mig uppdaterad om viktigare migrations- och integrationspolitiska debatter och förändringar på nationell nivå i de två länderna, och sådana har sannerligen inte saknats under perioden. När det gäller de danska tidningarna har de dagar då jag inte har hittat intressanta och relevanta artiklar snarast hört till undantagen och i likhet med författaren Lena Sundström (2009) har jag inte kunnat låta bli att fascineras av det mediala utrymme som frågor om invandring, integration, radikaliserings, gettoisering, gränskontroller med mera upptar i Danmark. För det andra har läsningen av framför allt *Sydsvenskan* och *Jyllands-Posten* gjort det möjligt för mig att få åtminstone en yttlig uppfattning om relevanta debatter och händelser i Malmö och Århus. Detta har inte minst visat sig vara av värde i de intervjuer som jag har genomfört, eftersom det har gjort det lättare för mig att förstå svaren på en del av de frågor som jag har ställt, vilket i sin tur har gjort det möjligt att ställa omedelbara följdfrågor. För det tredje har läsningen, och då särskilt av de danska tidningarna, haft en viktig terminologisk betydelse för mitt arbete. Dels har min danska läsförståelse rent allmänt kommit att förbättras, dels har jag efterhand börjat få bättre ordning på vilka ord som används i den danska debatten om migration och integration och framför allt på hur de används.



Enheten för integration och urban utveckling vid Arbetsmarknadsdepartementet ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)) samt Länsstyrelserna ([www.lst.se](http://www.lst.se)).

Från hösten 2008 till våren 2012 har jag gjort sammanlagt fyra resor vardera till Malmö och Århus. Den första resan till respektive stad har framför allt ägnats åt dokumentinsamling och åt att lära känna städernas sociala geografi. Jag har med andra ord åkt buss, cyklat och gått runt i respektive stad för att med egna ögon se och uppleva karaktären i städernas olika områden. Från det rika Skåde Bakker i södra Århus till det likaledes rika Vejlbj Fed i norra delen av staden har jag åkt både längs ringvägen – för att komma till väsentligt fattigare områden som Søndervangen, Bispehaven och naturligtvis Gellerup – och utmed vattnet i öster genom den vackra universitetsmiljön, det charmiga centrum och den magnifika omgivningen kring Marselisborg. I Malmö har jag på motsvarande sätt rört mig från Bunkeflo i söder till Kirseberg i norr och från Västra hamnen till Oxie. Jag har fascinerats av närheten mellan de välmående villaområdena och de slitna lägenhetshusen i Fosie, och naturligtvis också av den korta men intrycksrika promenaden från Møllevången till Herrgården i Rosengård. För en statsvetare kanske denna typ av verksamhet kan verka lite apart men jag har upplevt att min på detta sätt införskaffade lokalkännedom, om än ytlig, har hjälpt mig avsevärt när det gäller att ställa relevanta frågor och följdfrågor och jag har också uppfattat det som att den har ökat intervjupersonernas intresse för de samtal som vi har fört.

Under den första resan till respektive stad har jag också haft möjlighet att presentera forskningsprojektet för initierade kollegor och praktiker vid Århus universitet och Malmö högskola. Detta har varit mycket givande både med avseende på det vetenskapliga utbytet och med avseende på de kontakter jag därigenom har fått möjlighet att knyta med kommunala tjänstemän i centrala befattningar.<sup>12</sup>

Under de därpå följande resorna har jag genomfört intervjuer med sammanlagt åtta tjänstemän i Malmö och nio tjänstemän i Århus.<sup>13</sup> Intervjuerna har varit en till en och en halv timme långa och förutom en intervju i Malmö då jag bara tog anteckningar har samtliga spelats in

---

12 Stort tack till professor Per Mouritsen vid Institut for Statskundskab, Aarhus universitet, samt till professor Björn Fryklund och fil. dr Anders Hellström vid Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare vid Malmö högskola för organiseringen av dessa seminarier.

13 Två av tjänstemännen vid Stadskontoret i Malmö (M3 och M4) har jag haft tillfälle att intervjuas både 2009 och 2012, vilket har gjort det möjligt att ställa uppföljande frågor om utvecklingen i Malmö. Jag har också haft löpande e-postkontakt med två av tjänstemännen i Århus (Å1 och Å2) under samma period. Dessa kontakter över tid har varit mycket värdefulla för min förståelse av utvecklingen i de två kommunerna.

med hjälp av diktafon. Intervjuerna har genomförts på intervjupersonens tjänsterum eller i näraliggande sammanträdesrum. I början av intervjuerna har jag presenterat forskningsprojektet och förklarat i vilket sammanhang intervjuerna kommer att användas. De inspelade intervjuerna har skrivits ut i sin helhet och utskriften har därefter skickats med e-post till intervjupersonerna för att ge dem möjlighet att korrigera eventuella missförstånd och felaktigheter. Särskilt betydelsefullt har detta varit när det gäller Århusintervjuerna där jag har talat svenska och intervjupersonerna danska. Under transkriberingsprocessen stod det tidigt klart att jag inte skulle klara av att skriva ned intervjupersonernas svar på danska. Jag har därför översatt svaren till svenska så gott jag har kunnat och sedan bett de danska intervjupersonerna att kontrollera min översättning och ge sitt godkännande alternativt föreslå korrigeringar. Detta har de också gjort och i de fall där intervjupersonerna har föreslagit korrigeringar har jag följt deras förslag.

Det har inte varit möjligt att helt anonymisera myndigheter och organisationer i rapporten. Jag har dock valt att inte skriva ut intervjupersonernas namn utan endast organisationstillhörighet och befattning. Varje intervjuperson har också tilldelats en beteckning med bokstäverna Å respektive M följt av ett nummer. Intervjupersonerna har informerats om denna begränsade konfidentialitet i samband med intervjuerna.

Urvalet av intervjupersoner har varit strategiskt i den meningen att jag har försökt hitta tjänstemän både i centrala kommunala positioner och i den konkreta mottagnings- och introduktionsverksamheten. I Malmö har jag därtill intervjuat en tjänsteman vid det kommunala bostadsbolaget, MKB, och i Århus har jag intervjuat tjänstemän vid företaget Lærdansk, som ansvarar för danskundervisningen för personer som omfattas av integrationslagen, vid det allmänna bostadssällskapet Brabrand Boligforening, som bland annat administrerar hela bostadsbeståndet i stadsdelen Gellerup, och vid organisationen Det Boligsociale Fællesskab som är ett gemensamt utrednings- och serviceorgan för de allmänna bostadssällskapen i Århus. När det gäller vilka personer jag faktiskt har kommit att intervjuas har det i Malmö främst handlat om att jag har tagit kontakt via e-post med personer som jag har hittat via Malmö kommuns hemsida. I Århus har jag fått hjälp att ordna huvuddelen av intervjuerna av en centralt placerad kommunal tjänsteman, vilket har underlättat mitt arbete kolossalt. Denna tjänsteman har, förutom att själv bli intervjuad (Å1), också närvarat vid flera intervjuer. För den misstänksamme kanske detta kan framstå som

att Århus kommun har velat ha insyn i, eller kanske till och med någon slags kontroll över, intervjuerna. Jag har dock inte på något sätt upplevt att denna tjänstemans närvaro skulle ha hämmat intervjuerna.

Tvärtom har denna tjänsteman visat sig vara en väldigt givande person för mig att ha vid min sida, eftersom hon, utifrån sin djupa sakkunskap, i flera fall har kommit att ställa intressanta och viktiga frågor till intervjupersonerna som jag i ögonblicket inte skulle ha kommit på själv.

Syftet med intervjuerna har varit att nå en ökad förståelse för hur mottagningen av nyanlända fungerar i de två kommunerna och för vilka utmaningar och problem kommunerna och andra relevanta organisationer och företag i kommunerna uppfattar att de behöver hantera för att få mottagningen att fungera. Intervjuerna har varit semi-strukturerade i den meningen att de har kretsat kring dessa teman utan att för den skulle följa en på förhand uppgjord frågemall. Intervjupersonernas olika positioner och därmed följande olikheter i perspektiv och utgångspunkter har gjort det omöjligt, och inte heller önskvärt, att pressa in intervjuerna i en gemensam form. I vissa fall har samtalen legat på en mycket konkret nivå rörande mottagningens och introduktionens organisering, medan de i andra fall har rört sig över breda fält inom det migrations- och integrationspolitiska området.

Jag vill i detta sammanhang särskilt poängtera att intervjuerna har handlat om kommunernas arbete med att hantera mottagningen och introduktionen av nyanlända och det är i detta avseende ordet " fungera" bör förstås. De beskrivningar av insatserna som ges bygger alltså på myndighetspersonernas perspektiv och de kan naturligtvis uppfattas på ett annat sätt av deltagarna i de olika introduktionsprogrammen, det vill säga de nyanlända själva. Syftet med den här undersökningen är dock inte att studera eller utvärdera kommunernas insatser i denna mening (jfr Qvist 2012; SOU 2009:19, bilaga 4; Larsen 2011; Hansen & Kolodziejczyk 2009; Lennartsson 2007). Fokus ligger inte heller på relationen mellan handläggare och klient, vilket har behandlats i andra studier (jfr Schierenbeck 2003; Hertzberg 2003).

De utsagor som intervjupersonerna har kommit med under intervjuerna kan inte utan vidare betraktas som sanna eller objektiva bara för att de handlar om företeelser som intervjupersonerna har stor kunskap om. Men det är inte heller syftet. Det jag framför allt har varit intresserad av under intervjuerna är de perspektiv och erfarenheter som har kommit fram, eftersom det är genom dessa jag har upplevt att en förståelse utöver statistiken och de officiella dokumenten har

kunnat nås. När det gäller sakuppgifter framförda under intervjuerna har jag jämfört dessa med andra befintliga material som till exempel statistik och kommunala dokument. Det är möjligt att en annan uppsättning av intervjupersoner med liknande positioner skulle ha förmedlat delvis andra bilder än de som har kommit till uttryck under de intervjuer som jag har genomfört. Jag vill dock hävda att de personer som jag har intervjuat har positioner som är så centrala för den här undersökningen att just deras perspektiv är av särskilt stort intresse. När det gäller redovisningen av intervjuerna har jag i den här rapporten valt att ge ganska stort utrymme åt intervjupersonernas egna ord. Det främsta skälet till detta är att jag tycker att det finns en pregnans i flera av intervjupersonernas sätt att formulera sina perspektiv som förtjänar att komma till direkt uttryck (jfr. Ponterotto 2006).

Från 2008 och framåt har det, när det gäller såväl den nationella lagstiftningen inom det migrations- och integrationspolitiska området i Danmark och Sverige som när det gäller den administrativa organisationen av mottagningen och introduktionen av nyanlända i Malmö och Århus, hunnit genomföras ett antal förändringar. Den enskilt viktigaste förändringen i Sverige sedan 2008 utgörs utan tvekan av den svenska Etableringsreformens ikraftträdande i december 2010. För Malmös del har denna reform inneburit att kommunen inte längre upprättar introduktionsplaner för nyanlända och att de fem Arbets- och introduktionscentra (AIC) som fanns tidigare har slagits samman till en enhet, kallad JobbMalmö, som nu sorterar under Serviceförvaltningen (Malmö stad 2011). Den viktigaste förändringen i Danmark utgörs förmodligen av den borgerliga regeringens valförlust i september 2011 och kanske framför allt av det faktum att Dansk Folkeparti i och med detta valresultat inte kommer att kunna utöva något direkt inflytande på dansk migrations- och integrationspolitik för första gången sedan 2001. Vilken betydelse detta kommer att få i praktiken återstår dock fortfarande att se. I den följande framställningen kommer jag att hålla mig till de beskrivningar som intervjupersonerna har gjort av den vid tillfället rådande situationen. I förekommande fall kommer jag att beskriva hur förhållandena därefter har förändrats.



# Invandring och introduktion

## Malmö

I slutet av april 2011 passerade Malmös befolkning 300 000 personer. Efter en kraftig nedgång i befolkningsantalet från 1970 till 1985 har kommunens invånarantal ökat stadigt under 25 år och bara under åren 2008 till 2010 ökade folkmängden med hela 18 000 personer (Stadskontoret i Malmö 2011). En bidragande orsak till kommunens långa trend av befolkningsökning utgörs av en kontinuerlig, och relativt stor, inflyttning av personer med utländsk bakgrund under de senaste decennierna. Från 1995, då ebo-lagen precis hade trätt i kraft och kriget på Balkan fortfarande pågick, har andelen Malmöbor födda i utlandet ökat från 20 procent (48 233 av sammanlagt 242 706) till 30 procent 2010 (87 554 av 293 909). Läger man därtill ökningen av personer födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands, vilka 1995 utgjorde 5 procent (12 036 personer) av kommunens befolkning för att 2010 utgöra 10 procent (28 276 personer), finner man att den totala andelen personer med utländsk bakgrund i Malmö har ökat från 25 procent 1995 till hela 39 procent 2010. Därmed befinner sig Malmö på en fjärde plats i riket – efter Haparanda, Botkyrka och Södertälje – när det gäller andelen utlandsfödda i befolkningen (Stadskontoret i Malmö 2010). Ökningen av utlandsfödda var under perioden 2004 till 2009 i genomsnitt 4 000 personer per år för att 2010 minska till 2 800 personer. Denna minskning förklaras enligt Stadskontoret i Malmö dels av en lägre ökningstakt bland de stora invandrargrupperna från Irak, dels av

att antalet födda i Danmark minskade för första gången sedan öppnandet av Öresundsbron. Av de utlandsfödda utgörs den största gruppen för övrigt av just irakier (9 940) följda av danskar (8 972), personer från före detta Jugoslavien (8 426) samt polacker (7 053) (Stadskontoret i Malmö 2011:7).

Rekordåret 2006 utgjordes hela tre fjärdedelar – det vill säga 3 000 personer – av kategorin utlandsfödda inflyttare till Malmö av nyanlända flyktingar och invandrare (Malmö stad 2007). Därefter har antalet nyanlända minskat successivt och 2009 var antalet mottagna flyktingar hos Invandrarservice i Malmö 797 för att 2010 sjunka till 559. Motsvarande siffror för kategorin invandrare/anhöriga var 1 204 år 2009 och 784 år 2010. De nyanlända flyktingarna kommer främst från Irak, Somalia och Afghanistan. Ytterligare en relativt stor grupp utgörs av statslösa flyktingar från Palestina (Stadsbyggnadskontoret i Malmö 2011:14).

Fram till Etableringsreformens införande skiljde sig introduktionsverksamheten i Malmö i vissa avseenden från hur det såg ut i andra svenska kommuner. En viktig skillnad var till exempel att man i Malmö hade valt att öppna introduktionen även för andra grupper av nyanlända än flyktingar och anhöriginvandrare (Malmö stad 2010). Både flyktinggruppen och andra invandrare, med undantag av invandrare från EU- och EES-länderna, fick alltså del av samma erbjudande. Detta hade inte minst betydelse för den ekonomiska aspekten av kommunens introduktionsarbete, eftersom statsbidrag endast utgick för introduktion av nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare (M4). Kommunens kostnader för de nyanlända invandrarna täcktes dock till viss del av det så kallade kostnadsutjämningsbidraget för kommuner och landsting. Mer problematiskt var det förhållandet att själva statsbidraget enligt kommunens egna beräkningar var långt ifrån tillräckligt för att täcka kostnaderna för introduktionen av de grupper som det utgick för. Den statliga schablonersättningen för en vuxen nyanländ flykting var år 2008 181 400 svenska kronor. Denna ersättning skulle då täcka kommunens kostnader under mottagningsåret plus tre år till. Kommunens kostnader för introduktionsersättning och boende uppgick i genomsnitt till 7 500 kr per månad. Därtill kom kostnaden för sfi-undervisningen som låg på ungefär 4 000 kr per månad. Totalt innebar detta en kostnad på 268 000 under en tvåårsperiod. Till detta lades kostnader för tolk, barnomsorg med mera samt för administrationen av flyktingmottagandet. Kommunens uppskattning av den totala kostnaden för mottagning och introduktion av en vuxen nyan-

länd flykting hamnade därmed runt 300 000 kr (M3; Malmö stad 2009b).<sup>14</sup>

Den som kom som nyanländ flykting eller invandrare till Malmö fram till november 2010 fick till att börja med registrera sig vid Invandrarservice, som var kommunens centrala organ för mottagningen av nyanlända. Ärendet låg då hos Invandrarservice under ett par veckor innan det skickades vidare till berörd stadsdelsförvaltning. Under den tid som ärendet låg hos Invandrarservice gjordes anmälan till sfi-undervisning och det samlades in information som låg till grund för utbetalning av introduktionsersättning, hjälp med boendeförsörjning, behov av barnsomsorg med mera. Invandrarservice gav också något som kallas för mottagningskurser, vilket bestod av snabbinformation om vardagsjuridik, konsumentkunskap, svensk sjukvård med mera. Denna kurs gavs med hjälp av tolk. De flesta som kom till Invandrarservice hade fått information från Migrationsverket om vart de skulle vända sig, men många hade också fått råd från släktingar och vänner (M1). När ärendet sedan kom till stadsdelen fick personen möta en introduktionshandläggare på stadsdelens Arbets- och integrationscentrum (AIC). För de personer som hade rätt till introduktionsersättning innebar mötet med introduktionshandläggaren att man tillsammans lade upp och skrev på en individuell introduktionsplan, där det skulle framgå vilken bakgrund personen hade när det gällde bland annat utbildning och yrkeserfarenhet samt vilka målsättningar personen kunde förväntas uppnå under introduktionsperioden (M1). Vid AIC gavs därefter en fördjupad samhällsinformation och där tryckte man också på att introduktionen innebar såväl möjligheter som skyldigheter för individen (M2). Under denna fördjupade samhällsinformation, som när det gällde de största invandringsgrupperna ofta gavs direkt på personernas modersmål av tjänstemän, så kallade brobyggare, som själva hade sin bakgrund i dessa länder, handlade mycket av tjänstemännens uppgift om att diskutera föreställningar om det svenska samhället och om vad man måste och inte måste göra som nyanländ invandrare i Sverige.

M2: Det är inte assimilation, det är integration, sedan kan man naturligtvis diskutera vad det är för något. Men vi trycker på att man får vara muslim, man får ha en annan kultur, men bor man i Sverige måste man följa svenska lagar

---

<sup>14</sup> Efter intervjun skickade M3 de kalkyler som kommunen själv använder sig av till mig för att jag skulle kunna få en överblick över introduktionens olika intäkter och kostnader.



och man bör väl ändå ha ett visst intresse för att ta reda på hur det fungerar i Sverige. Då funkar det nog bättre för alla.

Introduktionsperioden var tidsbestämd till tre år och hade man inte blivit självförsörjande under den tiden så avslutade man ändå introduktionen även om man kunde göra en fortsatt planering av arbetsmarknadsinsatser på AIC. Försörjningsformen ändrades emellertid då från introduktionsersättning till socialbidrag (M5).

När det gäller undervisningen i svenska för invandrare placerades den nyanlända efter diagnostiska prov på en av tre studievägar, sfi 1, sfi 2 eller sfi 3. Inom studievägarna kunde man läsa olika kurser från A till D, där sfi 1 hade kurs A och B, sfi 2 hade kurs B och C, medan sfi 3 hade kurs C och D. Kurs A var främst till för analfabeter, medan de övriga kurserna förutsatte läs- och skrivfärdigheter. Överhuvudtaget lade kommunen stor vikt vid att dela in klasserna så att undervisningen kunde ske utifrån deltagarnas kunskapsnivå. Undervisningsvolymen var sådan att detta enkelt lät sig göras och det fanns en skarp irritation inom kommunen mot föreställningen att akademiker och analfabeter fick ta del av samma undervisning.

G: Så den här bilden av att man stoppar in alla i samma kurs, den stämmer inte?

M1: Inte bara det. Vi har speciella skolor för sfi 1, sfi 2 och sfi 3. Är det någonting som gör mig rasande så är det detta. Vi får så ofta höra detta tjafs om att analfabeter sitter i samma klassrum som akademiker. I Malmö har vi aldrig, aldrig gjort så. Inte i storstäderna överhuvudtaget.

Sfi-undervisningen avslutades med slutbetyg på någon eller flera av de fyra kurserna, vilket var en nymodighet sedan 2003. Innan dess behövde man slutbetyg från kurs D för att bli godkänd på sin sfi-undervisning.

M1: Vi ville göra det möjligt att nå ett betyg även på en lägre nivå. Det skulle kännas positivt. Då hade vi massvis med deltagare som var icke godkända och vad hände med dem? Jo, de kom till Arbetsförmedlingen och där hette det: Du kan för lite svenska, tillbaka till sfi. Man gick och gick och gick. Skolan var en förvaringsplats på den tiden.

Denna förändring verkar ha uppskattats av handläggarna på AIC, där en av intervjupersonerna också gav uttryck för uppfattningen att det har funnits en övertro på språkets betydelse för integrationen.

M6: Under en lång tid var målet att lära sig svenska överordnat allt annat och det fanns en tro att om man inte kunde svenska så kunde man inte ta sig fram i det här samhället överhuvudtaget. Men det är ju en myt. Vi vet ju att det finns jättemånga i det här landet som inte pratar någon svenska överhuvudtaget men som tar sig fram alldeles utomordentligt.

Likväl var det så att sfi-undervisningen utgjorde en viktig del av kommunens introduktionsinsatser och om en person med en introduktionsplan uteblev från sfi-undervisningen under en längre period utan giltig orsak kunde utbetalningen av introduktionsersättning avbrytas av introduktionshandläggaren vid AIC. I detta avseende var sfi-undervisningen därmed likställd med andra introduktionsinsatser som till exempel praktik på arbetsplatser. Viktigt att poängtera är dock att det inte fanns någon koppling mellan sfi-undervisningens olika prov och de nyanländas möjligheter att erhålla permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige.<sup>15</sup>

Under introduktionsperioden erbjöds även olika former av arbetsmarknadsinformation och yrkesutbildning. Efter den borgerliga valsegern 2006 fick Arbetsförmedlingen ett tydligare uppdrag när det gällde just nyanlända, vilket medförde en ny situation för kommunerna. I stort sett var Arbetsförmedlingens mer aktiva roll när det gäller de nyanlända uppskattad av kommunens tjänstemän men den ledde också under en period till samordningsproblem och dubbla insatser.

M4: Vi betalar utbildningsanordnare för att göra samma insatser som Arbetsförmedlingen gör. Det är rörigt för deltagarna och väldigt oekonomiskt för oss. [...] Det här är alltså något som händer när man handlar upp för några år i taget och så händer det något nytt på statlig nivå. Ja, så har det varit just här i alla fall. Malmö har ju arbetat med arbetsmarknadsinriktad introduktion under en herrans massa år och vi har varit vana vid att staten är en ganska så ojämn partner som kommer och går.

Arbetsförmedlingens ökade roll under introduktionsperioden uppfat-

---

<sup>15</sup> Under den borgerliga regeringen som tillträdde 2006 har frågan om språkets betydelse för nyanländas introduktion kommit att diskuteras flitigt och från och med den 1 september 2010 har kommunerna i uppdrag att utbetala en så kallad sfi-bonus till nyanlända som inom tolv månader från erbjuden sfi-start och inom högst femton månader från första folkbokföring i en kommun har uppnått minst betyget Godkänt på kurserna 1B, 2C eller 3D i sfi (Malmö stad 2011). Detta ska naturligtvis främst ses som en tydlig markering av sfi-undervisningens betydelse från statens sida.

tas ha lett till en skärpning av betoningen på den så kallade arbetslinjen och detta skedde, menade några av intervjupersonerna, på bekostnad av introduktionens övriga aspekter i form av delaktighet och förståelse för det svenska samhället.<sup>16</sup>

M2: Jag brukar ibland säga att vi inte har arbetsplikt i Sverige i fredstid. Naturligtvis är det viktigt att man är självförsörjande i så hög grad som möjligt men jag tycker också att det finns det andra perspektivet, där man kan vara en aktiv medborgare. Jag tycker också att det är viktigt att vi låter föräldrarna vara föräldrar och att vi ser till att de har på fötterna att klara av den rollen.

M1: Jag tycker själv att det är lite för mycket övervikt för arbetslinjen. Arbetslinje ska vi ha, det är naturligtvis ett viktigt mål. Men arbetslinjen har drivits in absurdum tycker jag. Det finns ett annat integrationspolitiskt mål som jag tycker är minst lika viktigt och det är delaktigheten i samhället. Men det målet pratar man inte om lika mycket som självförsörjningen och arbetslinjen.

I och med Etableringsreformen har Arbetsförmedlingens ökade roll under introduktionsperioden institutionaliserats och av de nyanlända som i april 2012 läste sfi hörde ca tio procent till den kategori nyanlända som har en så kallad etableringsplan upprättad hos Arbetsförmedlingen. Under de två år som etableringsplanen omfattar utgör dessa personer Arbetsförmedlingens ansvar och det är också Arbetsförmedlingen som utbetalar deras så kallade etableringsstöd. Detta innebär också att kommunen inte längre anordnar arbetsmarknadsinsatser för nyanlända. Enligt de intervjupersoner (M3 och M4) som jag talade med i april 2012 har Etableringsreformen än så länge lett till mindre förändringar för kommunens del än vad man hade väntat sig, vilket innebär att beskrivningen av den situation som rådde fram till december 2010 fortfarande i stora delar är giltig. Exempelvis har det inte skett några förändringar av innehållet i sfi-undervisningen jämfört med det som redovisas ovan. Däremot gäller från och med juli 2009 att Utbildningsförvaltningen har ansvar för att upphandla och organisera hela sfi-verksamheten – det vill säga oavsett hur länge

---

16 En utvärdering av sfi-verksamheten i Malmö kommun utförd av Malmö högskola under 2011 visar att det finns betydande meningsskiljaktigheter kring frågan om språkutbildningens relation till arbetslinjen mellan den sfi-undervisning som utförs i kommunens egen regi och den verksamhet som kommunen köper av olika externa utbildningsanordnare. I utvärderingen beskrivs dessa skilljaktigheter som ett styrnings- och samverkansproblem som kommunen behöver komma till rätta med för att skapa en sammanhållen utbildningsstruktur (Malmö högskola 2011).

deltagarna har varit bosatta i Sverige – i Malmö stad. För närvarande upphandlas 50 procent av sfi-verksamheten av externa utbildningsanordnare medan resterande 50 procent anordnas i kommunal regi (Malmö högskola 2011:11).

## Århus

Den sammanlagda befolkningen i Århus kommun uppgick den 1 januari 2012 till 314 545 personer (Statistiske informationer 2012). Av dessa är 34 352 (motsvarande 11 procent av totalbefolkningen) födda utomlands medan 12 937 (knappt 4 procent) är födda i Danmark av föräldrar som varken är födda i Danmark eller har danskt medborgarskap.<sup>17</sup> Det innebär med andra ord att cirka 15 procent av befolkningen i Århus kommun har utländsk bakgrund. Det är klart lägre än Köpenhamns kommun där andelen invånare med utländsk bakgrund uppgår till 22 procent, men det är samtidigt mer än det danska riksgenomsnittet som ligger på 10 procent och även mer än i andra större danska kommuner som till exempel Odense (13 procent), Esbjerg och Ålborg (8 procent vardera).

Antalet Århusbor med utländsk bakgrund har ökat med ungefär 1 300 personer per år under hela 2000-talet, vilket alltså är en betydligt lägre ökningstakt än i Malmö. De fyra största invandrargrupperna i Århus är personer från Libanon, inklusive statslösa palestinier, (4 803), turkar (4 233), somalier (3 868) samt irakier (3 391). Till följd av de ändrade danska invandringsreglerna har de relativa ökningarna inom dessa grupper varit tämligen blygsamma under 2000-talet. Exempelvis ökade antalet turkar i Århus bara med 400 personer under hela perioden från 2001 till 2011. De stora ökningarna har istället främst skett inom invandrargrupperna från Polen, Rumänien, Tyskland och Thailand (Statistiske informationer 2010; 2012).

Förändringen av invandringsländer är ett uttryck för en mer djupgående förändring av invandringen till Danmark. Under 1980- och 1990-talen liknade invandringen till Århus den invandring som Malmö har nu och även hade då, det vill säga en stor andel flyktingar och anhöriga till flyktingar från krigsdrabbade länder som Irak, Somalia, Afghanistan, Palestina och före detta Jugoslavien. Det har

---

<sup>17</sup> I den här rapporten kommer jag att använda benämningen *medborgarskap* för det som på danska kallas för *statsborgerskab*.

visat sig vara oväntat svårt att hitta exakta uppgifter över hur många nyanlända flyktingar och anhöriga till flyktingar Århus har tagit emot under 2000-talet, men från 2003 till 2005 rörde det sig enligt en av mina intervjupersoner om 40–50 nyanlända flyktingar per år (Å2). Därefter blev Århus under några år en så kallad nollkvotskommun i det danska flyktingplaceringsystemet, vilket i praktiken innebar att endast något tiotal flyktingar med särskilda skäl, såsom medicinska behov av närhet till Århus universitetssjukhus, kom som nyanlända till kommunen (Å1). För 2010 var det sagt att kommunen skulle ta emot nio flyktingar, vilket dock ändrades under året till 27. För 2011 var prognosen 24 nyanlända flyktingar (Å6). Detta kan jämföras med ett mottagande på cirka 300 nyanlända flyktingar per år under slutet av 1990-talet (Å6).<sup>18</sup> Utöver de nyanlända flyktingarna kommer det också ett ungefär lika stort antal anhöriga till flyktingar till kommunen varje år. Huvuddelen av dem med bakgrund i till exempel Irak, Somalia, Palestina och Afghanistan som varje år kommer till kommunen är dock personer som har bott i en annan dansk kommun under de tre år som de har varit omfattade av integrationslagen och som först därefter har flyttat till Århus (Å1).

Den danska integrationslagens räckvidd har successivt utvidgats och sedan 2010 är det endast invandrare från de nordiska länderna, tack vare det nordiska avtalet om fri rörlighet, som inte omfattas av lagen under sina första tre år i Danmark. Det innebär med andra ord att lagen nu omfattar tre olika kategorier av invandrare: flyktingar, familjesammanförda (det vill säga anhöriga till personer boende i Danmark) samt övriga invandrare (Integrationsministeriet 2011). Villkoren skiljer sig dock åt för de olika kategorierna. Flyktingar och familjesammanförda ska ha ett integrationsprogram med kontrakt där det ska ingå språkutbildning, dansk samhällskunskap och historia samt sysselsättnings- eller utbildningsinriktade åtgärder. Övriga invandrare erbjuds ett introduktionsprogram med språkutbildning, samhällskunskap och historia, dock utan kontrakt. Sysselsättningsinriktade åtgärder kan också ingå om invandraren själv önskar det. För Århus kommuns del har detta inneburit att antalet personer som omfattas av integrationslagens krav på kontraktstyrd introduktion under en längre tid har legat stabilt mellan 500 och 600, varav i nor-

---

18 Möjligen är en förändring på väg när det gäller flyktingmottagningens omfattning i Århus. För 2013 är prognosen 104 personer, vilket alltså skulle innebära en tydlig förändring jämfört med hur det har sett ut under det senaste decenniet (E-postkontakt med Å1 och Å2, 2012-08-30).

malfallet 50–60 är flyktingar. Huvuddelen av de personer som har integrationskontrakt utgörs alltså av familjesammanförda som har flyttat till Danmark för att leva tillsammans med en dansk medborgare (Å6). På grund av de skärpningar av reglerna för familjesammanförda som infördes i slutet av 2010 – högre krav på språkkunskap och en avgift på 6 000 danska kronor för att ansöka om familjesammanföring – förväntar man sig i Århus kommun att antalet familjesammanförda kommer att minska under de närmaste åren (Å6). Det totala antalet ansökningar om familjesammanföringar i Danmark minskade också mycket riktigt under det första kvartalet 2011 till 927 från 1 670 motsvarande kvartal 2010 och 1 538 motsvarande kvartal 2009 (Politiken 2011-06-22).

I Danmark är principen att det statliga bidraget i allt väsentligt ska täcka kostnaderna för kommunernas introduktionsinsatser för personer som omfattas av integrationslagen. I praktiken innebär det att kommunerna får ett grundbelopp på cirka 4 000 danska kronor vid den tidpunkt då personen blir placerad i kommunen. Det beloppet får kommunen oavsett vad den vidtar för insatser och det avser att täcka de administrativa utgifterna för introduktionen. Till detta kommer en statlig subvention på 50 procent av introduktionsersättningen och på 50 procent av kostnader för sysselsättningsinriktade insatser. Om en person avslutar sin danskundervisning med godkänt prov inom ramen för introduktionsperioden får kommunen därtill ett resultatbillskott på drygt 30 000 kr. Om en person börjar på en vanlig utbildning eller får en vanlig anställning under integrationsperioden utgår ett resultatbillskott på drygt 40 000 kr (Å6; se också Integrationsministeriet 2007). Sammantaget anser de intervjupersoner som jag har talat med att den statliga introduktionsersättningen i stort sett motsvarar kommunens kostnader. Det krävs dock att kommunen har ordning på sin introduktionsverksamhet eftersom resultatbillskottet utgör en så stor del av ersättningen (Å6 och Å1).<sup>19</sup>

I Århus är det kommunens Jobcenter som utgör den primära kontakten för nyanlända flyktingar och familjesammanförda. När en flykting eller familjesammanförd har fått tillfälligt uppehållstillstånd i Danmark får Jobcenter besked om detta från den statliga myndigheten Utlänningservice (Udlændingeservice). I regel sker

---

<sup>19</sup> Från och med januari 2012 finansieras en del av introduktionskostnaderna via ett generellt tillskott, den så kallade budgetgarantin. Grundbeloppet har därför sänkts till 2 500 DKK. Resultatbillskottet för avslutad danskundervisning har 2012 höjts till 33 000 DKK medan resultatbillskottet för anställning har höjts till 44 000 DKK (E-postkontakt med Å1 och Å2, 2012-08-30).

denna kontakt ungefär en och en halv månad innan den nyanlända kommer till kommunen för att skriva på sitt integrationskontrakt, vilket också är den tidpunkt då ansvaret för den nyanlända enligt integrationslagen övertas av kommunen. Under denna dryga månad har Jobcenter ett nära samarbete med Socialförvaltningen och de allmänna bostadssällskapen (almene boligforeninger). Tack vare systemet med social bostadstilldelning, vilket innebär att kommunen har rätt att använda var fjärde bostad som blir ledig hos de allmänna bostadssällskapen, kan den nyanlända i regel flytta in i en egen bostad från dag ett. Denna bostad är matchad efter storlek och pris eftersom de nyanlända bara får så kallat startbidrag, men placeringarna sker inte i områden som är klassade som socialt utsatta, eftersom ett boende i sådana områden anses kunna försvåra integrationen (Å6; Århus kommune 2003; Århus kommune 2007b).

Vid den första kontakten från Utlänningservice startas ett ärende och en handläggare på Jobcenter skriver till den adress som man har fått till den nyanlända, vanligen till ett asylcenter när det gäller flyktingar, eller till den härboende, det vill säga den som redan bor i Danmark, när det gäller familjesammanförda. Den nyanlända får då information om att han eller hon ska registrera sig hos befolkningsregistret i Århus och sedan komma till Jobcenters kontor för ett första samtal. När det gäller flyktingar har Jobcenter då hunnit få alla nödvändiga papper om personen från asylcentret innan det första samtalet. I de fall då det rör sig om unga personer, ofta män från Afghanistan i åldern 16–18 år, finns det till exempel en social rapport som har upprättats på asylcentret. När det gäller denna grupp är proceduren överhuvudtaget lite speciell eftersom de som tillhör den inte omfattas av integrationslagen på grund av sin låga ålder utan av den så kallade servicelagen, vilket också gör att ansvaret för dem ligger hos Socialförvaltningen istället för hos Jobcenter.

När den nyanlända kommer till Jobcenter upprättas ett så kallat integrationskontrakt tillsammans med handläggaren. Kontraktet är det bärande elementet under introduktionsperioden och det är formulerat på ett sätt som gör det mycket tydligt för den nyanlända att ansvaret för hans eller hennes integration vilar både på honom eller henne själv och på det omgivande samhället. Kontraktet specificerar målen för den nyanländas danskundervisning så att det är tydligt på vilken nivå den förväntas avslutas. Kontraktet skrivs under både av handläggaren och av den nyanlända och det är bindande för båda parter (Å6).

I de flesta danska kommuner är utförandet av danskundervisningen föremål för upphandling och i Århus är det företaget Lærdansk som under perioden 2008 till 2012 har ansvar för undervisningen. Vem som ansvarar för danskundervisningen har dock ganska liten betydelse för dess utformning eftersom den är styrd in i minsta detalj av integrationslagen. Enligt lagen ska utbildningsanordnaren erbjuda tre olika utbildningsvägar, *Danskuddannelse 1*, *Danskuddannelse 2* och *Danskuddannelse 3*. Alla utläningar som kommer till Århus kommun, och som omfattas av integrationslagen, blir utvärderade när det gäller studiebakgrund, språkkunskaper och mål med att bosätta sig i Danmark för att avgöra vilken utbildningsväg de ska erbjudas att börja på.

Till skillnad från i Sverige ligger utbildningsvägarna inte i förlängning av varandra, i den meningen att man kan börja på utbildningsväg 1 och sedan fortsätta med utbildningsväg 2, utan de är parallella. När man får erbjudande om att börja på en utbildningsväg, vilket i normalfallet sker under första eller andra veckan efter ankomsten till Århus har man upp till tre år på sig att genomföra utbildningen. När de tre åren har gått löper rätten ut. Den nyanländas rätt till utbildning i danska enligt integrationslagen innebär samtidigt en plikt för kommunen att erbjuda sådan undervisning i offentlig eller privat regi under tre års tid (Å3).

Var och en av de tre utbildningsvägarna är uppbyggda kring sex så kallade moduler och för att gå vidare inom utbildningsvägen behöver man vid slutet av varje modul klara ett så kallat modultest. Testapparaten är statligt kontrollerad och finansieringen av hela systemet bygger på dessa test. Utbildningsanordnaren får alltså inte betalt för den aktivitet den levererar per timme eller per lektion utan enbart för progression i form av avklarade modultest. I Århus kommun har man dock valt att göra ett litet avsteg från detta nationella regelverk, vilket innebär att Lærdansk får en mindre summa vid starten för varje nyanländ. Utbildningsvägarna avslutas med slutprov. Utbildningsväg 1 avslutas med prov för danska 1, utbildningsväg 2 med prov för danska 2, medan utbildningsväg 3 kan avslutas på två olika nivåer. Antingen med ett prov i danska 3 eller så gör man ännu en modul och avslutar med det så kallade studieprovet som ligger på gymnasial nivå och som därför ger behörighet för dem som vill gå vidare och läsa på universitetsnivå. Den stora skillnaden när det gäller slutprovets betydelse jämfört med det svenska systemet är att de är kopplade till den danska utlännings- och medborgarskapspolitiken. För att kunna bli dansk medborgare är det



ett nödvändigt, men inte tillräckligt, krav att ha klarat provet i danska 3. För att få permanent uppehållstillstånd är det likaledes ett nödvändigt, men inte tillräckligt, krav att ha klarat provet i danska 2 (Å3).<sup>20</sup>

Av de nyanlända som omfattas av integrationslagen brukar mellan 50 och 60 procent erbjudas att börja på utbildningsväg 3 och för denna grupp är det alltså möjligt att så småningom bli danska medborgare. Huvudsakligen består denna grupp av arbetskraftsinvandrare från bland annat Tyskland och Polen samt av personer som har flyttat till Danmark för att gifta sig med en dansk medborgare. Utbildningsväg 2 erbjuds till personer som har några års skolgång och som siktar på att bo i Danmark och komma in på den danska arbetsmarknaden. Denna grupp utgör ungefär 30 procent av de nyanlända. De resterande 10 till 15 procenten utgörs av personer med kort skolgång och analfabeter, vanligen flyktingar och anhöriga till flyktingar, och de placeras alltså in på utbildningsväg 1, vilket innebär att de aldrig kan komma ifråga för permanent uppehållstillstånd och än mindre danskt medborgarskap även om de klarar slutprovet på denna utbildningsväg. Så länge dessa personer befinner sig i Danmark kommer de varje år att behöva ansöka om nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd (Å3; LBK nr 1062 af 20/08/2010).

G: Men om man placeras i *Danskuddannelse 1*, hur ska man då komma till provet i danska 2?

Å3: Det är en riktigt bra fråga. Det kan man inte.

G: Är det någon som har tänkt ut det?

Å3: Detta är ju kopplat till det systemskifte som skedde 2001 när vi fick en regering med Dansk Folkeparti som stödparti. Då tog den här utvecklingen fart och det är ingen tvekan om att det är politiska värderingar som ligger bakom det här. För att Dansk Folkeparti skulle ge regeringen sitt stöd så krävde man rejäla åtstramningar på utlänningsområdet och det är därifrån de här idéerna kommer och idag utgör de dansk lagstiftning på det här området. Det är helt enkelt så att knappt 50 procent av de kursdeltagare (kursister) som vi har här aldrig kan bli danska medborgare, eftersom de inte kan uppnå de danskkunskaper som är ett av kraven för medborgarskap.

G: För att de har blivit placerade i *Danskuddannelse 1* från början eller för att de inte når de uppsatta kunskapsmålen?

---

20 Det finns möjlighet att ansöka om dispens från kravet att ha klarat provet i danska 3 om man kan visa läkarintyg på att man lider av en så svår fysisk eller psykisk åkomma att det inte är rimligt att tänka sig att man ska kunna klara kraven på språkfärdighet eller kunskaper om det danska samhället och den danska kulturen (E-postkontakt Å1 och Å2, 2012-08-30).

Å3: De kan aldrig nå kunskapsmålen.

Å1: Finns det inga dispensmöjligheter?

Å3: Teoretiskt sett finns det sådana men inte i praktiken. Det står också explicit i lagen att man inte kan få uppskov i sina studier på grund av diagnosen posttraumatisk stress, vilket är vanligt just bland de kursdeltagare som omfattas av integrationslagen. [...] Huvuddelen av våra kursdeltagare idag är EU-medborgare och för en EU-medborgare spelar det inte så stor roll om man har permanent uppehållstillstånd eller danskt medborgarskap eftersom man har sina rättigheter som EU-medborgare. De här reglerna är helt och hållet skapade utifrån det ideologiska målet att stänga ute tredje världen från danskt medborgarskap. Det är personer från dessa länder som de här reglerna träffar hårdast och mest precist.

Förändringen av den danska invandringpolitiken märks inte minst på fördelningen av kursdeltagare mellan de tre utbildningsvägarna. I slutet av 1990-talet var utbildningsväg 1 den klart största, då kursdeltagarna främst utgjordes av flyktingar med svag skolbakgrund och analfabeter, medan det inte var särskilt många som gick utbildningsväg 3. Nu är proportionerna de omvända (Å3).

Ett annat uttryck för denna förändring är att den viktigaste kommunala samarbetsparten för Lærdansk numera utgörs av kommunens näringslivs- och arbetsmarknadsförvaltningar istället för av socialförvaltningen som det var på 1990-talet (Å3).

G: Du har ju tjugo års erfarenhet av danskundervisning. Om du går tillbaka och tittar på dina erfarenheter, de utmaningar och de problem som ni står inför idag, är det samma utmaningar och problem som ni hade för tjugo år sedan. Eller har det förändrats?

Å3: Det har förändrats markant. Hundra procent. En fullständig turn-around. För tjugo år sedan var språkundervisning och arbetslöshetsbekämpning delar av samma paket. Vi undervisade i stort sett enbart, 90–95 procent, människor som stod utan jobb. Och vi undervisade bara med fokus på jobb. Det var det allra viktigaste. Så är det inte idag. Idag har 95 procent jobb.

Parallellt med danskundervisningen uppmanas de nyanlända att söka praktik, subventionerat arbete eller vanligt arbete upp till 20 timmar i veckan. För att kursdeltagarna ska hinna med både undervisning och praktik erbjuder Lærdansk undervisning på dagtid, kvällstid och via internet genom det som heter Netdansk. Den senare tjänsten utnyttjas

inte minst av familjesammanförda som bor tillsammans med danska medborgare (Å6).

Handläggarna och jobbkonsulenterna på Jobcenter sitter i samma lokaler som Lærdansk, vilket gör att den sysselsättningsinriktade introduktionsinsatsen enkelt kan kombineras med danskundervisningen. På Jobcenter betonar man att introduktionsinsatsen börjar redan första dagen då den nyanlända kommer till Århus.

Å7: Vi börjar med detsamma att tala om språk, samhälle, kultur, utbildning och jobb och det gör vi i samarbete med Språkcentrum. Det är skolan, handläggarna och jobbkonsulenterna. Vi går in på en gång och undersöker vad folk har med sig i bagaget, utbildningsmässigt och arbetslivserfarenhetsmässigt. De flesta som kommer till Århus har någon form av arbetslivserfarenhet och det försöker vi arbeta vidare med genom att skapa kontakter till arbetsmarknaden, med företag eller med utbildningsinstitutioner. På skolan här berättar vi också om den danska arbetsmarknaden och vilka krav det ställs, till exempel vilka utbildningsmässiga krav det är som gäller. Vi berättar också om kulturen under den här klargöringsfasen eller förberedelsefasen. Så snart kursdeltagarna börjar här på skolan försöker vi ordna så att de får kontakt med företag, exempelvis genom intensiva praktikperioder eller besök på olika företag och samtal med dem som arbetar där. Det kan vara allt möjligt. Det är inte alltid det går men vi försöker göra på det sättet. Vi gör det alltid med den underliggande tanken att i början så är det språket som är det viktigaste. Det är den viktigaste delen. Det kan till exempel betyda att en ingenjör, eller en person som kommer med en ingenjörsexamen, får göra sin första praktik på ett daghem bara för att träna språket.

G: Hur reagerar en ingenjör på att bli placerad på ett daghem?

Å7: När vi har förklarat vad det handlar om så kan de se det förnuftiga i det. Många som kommer med en ingenjörsexamen har naturligtvis en dröm om att bli ingenjör i Danmark också. Men de upptäcker snart att det inte är så lätt. Språket är det allt överskuggande hindret.

Överhuvudtaget handlar en stor del av Jobcenters verksamhet om att hjälpa högutbildade invandrare, ofta medföljande till arbetskraftsinvandrare, att komma ut på arbetsmarknaden. För denna grupp erbjuder Jobcenter översättning och värdering av intyg, hjälp att skriva ett bra CV, information om arbetsmarknaden och dess krav samt arbetsmöjligheter. Jobcenter hjälper också till med kontakter med företag och i den processen använder man integrationslagen för att kunna ge

lönesubventioner, praktik, kurser och utbildning (Å7). En annan viktig skillnad jämfört med hur det såg ut tidigare är att företagen i Århus har blivit mycket öppnare för att ta emot nyanlända på praktikplatser men också att ge dem vanliga anställningar under introduktionsperioden. Detta har emellertid inte inneburit att språkkraven har blivit mindre viktiga, snarare tvärtom.

Å3: Hela grunden för danskundervisningen är en annan idag. Det viktigaste idag är kopplingen till uppehållstillståndet. Det är det viktiga. Inte så mycket jobben, för de som kommer har jobb. Det är faktiskt så idag att vår viktigaste samarbetspart på den kommunala sidan är näringslivsavdelningen, inte social- eller jobbavdelningen som det var förut. Det handlar mycket om kommunens vision att kunna erbjuda arbetskraft och om kommunens och företagets vision om att kunna hålla kvar arbetskraft. Och där spelar språket en stor roll. Forskning under senare år har visat på att det finns en skillnad mellan att locka till sig arbetskraft och att hålla kvar den. Vi vet ju att det är väldigt dyrt att rekrytera en specialutbildad person från utlandet. Det kostar flera hundra tusen danska kronor och man ska arbeta här under i genomsnitt ett och ett halvt år innan investeringen har betalat sig. Så det är väldigt viktigt för företagen att medarbetarna stannar i mer än ett och ett halvt år. De behöver stanna i två, tre eller kanske fyra år innan man får avkastning på rekryteringen. Men det är många som åker efter ett år, vilket är ett problem. Det handlar mycket om familjernas situation, om makarnas och barnens situation. Att kunna tala danska och att kunna umgås socialt och kulturellt i förhållande till grannar och fritid. Att få fotfäste med barnen på dagis och skola. Allt det där betyder väldigt mycket. Därför är det så viktigt att arbetskraften får lära sig så mycket danska att de kan umgås med andra och förstå vad det är som sägs i matsalen och i de informella samtalen. Många företag har ju engelska som koncernspråk och många har sagt att på vårt företag talar man engelska så man behöver inte lära sig danska. Men det är viktigt att lära sig danska för man talar inte engelska i matsalen, på fritiden och hemma i det sociala livet. Därför blir vår roll allt viktigare när det gäller att ge den här servicen till näringslivet, både till rekrytering och kvarhållande.

G: Finns det något incitament för arbetsgivaren att anställa en person som du ringer om istället för att anställa en person som jobbkonsulenterna på de vanliga Jobcenter ringer om? Finns det något bidrag till arbetsgivaren i form av sänkt arbetsgivaravgift eller liknande?

Å7: Det erbjudande vi har är ju detsamma. Mina kollegor på Jobcenter kan

också erbjuda prakticklön och liknande så det är ingen skillnad. Jag märker också att det ibland är lite svårare för mig beroende på språket. Även om jag har en ingenjör så blir arbetsgivarna lite avvaktande när de får veta att han eller hon bara kan prata engelska. De är lite rädda för vad som ska ske med de andra kollegorna. Hur kommer det att fungera?

G: Handlar det då mer om en oro för hur det ska fungera internt på arbetsplatsen snarare än om hur det kommer att fungera externt. Det finns ju ganska många arbetsgivare här som har engelska som arbetsspråk men där det ändå är danska som talas i lunchrummet.

Å7: Det stämmer. Jag var till exempel ute på Vestas [ett multinationellt företag som tillverkar vindkraftverk och som har sitt huvudkontor i Århus (förf. anm.)] med en grupp högutbildade kursdeltagare och där är allting som har med arbetet att göra på engelska. Men när det är paus och man pratar om gårdagens fotbollsmatch så pratar man danska. Och då säger Vestas att de som kommer måste tala perfekt engelska men de måste också kunna tala en någorlunda förståelig danska. Så tror jag att många företag resonerar. Det handlar om den sociala delen av en firma. Det är inte alltid som den delen sker på engelska. Det sker ofta på danska och då är de avvaktande inför våra kursdeltagare om de inte kan någon danska alls. Det kräver i alla fall en större insats.

G: Det är ganska intressant att företaget värderar det så högt. Man skulle kunna tänka sig att företagen framför allt satte värde på personens kompetens och möjlighet att arbeta på engelska. Men det sociala är alltså så viktigt.

Å7: Ja, men om det står mellan en dansk sökande och en av mina kursdeltagare då väger den biten över. Det handlar om språk men ibland också om kulturella skillnader på arbetsmarknaden. Vissa företag är dock väldigt bra på att ta in personer som kommer härifrån. De tycker att det är spännande.

Intressant nog är kommunen själv en av de arbetsgivare som man på Jobcenter har svårast att övertala att ta emot nyanlända på praktikplatser (Å7). Förklaringen till det är enligt en av intervjupersonerna (Å1) att många kommunala yrken är kopplade till specifika danska utbildningar, vilket medför specifika meriteringskrav som i praktiken skapar en barriär kring just dessa yrken. Samtidigt påpekar Å1 att det finns vissa kommunala sektorer, exempelvis äldreomsorgen och kollektivtrafiken, som anställer många med utländsk bakgrund.

Utöver satsningen på språk och praktik för de nyanlända lägger Århus kommun också stora resurser på danskundervisning för barn. När det gäller barn till nyanlända är kommunen skyldig att erbjuda danskundervisning men i Århus har man också valt att lägga resurser

på de barn som kommer till Århus efter att ha bott i någon dansk kommun under tre år. Erfarenheten har nämligen visat att dessa barn ofta uppvisar sämre kunskaper i danska än barn som har kommit direkt till Århus, vilket i förlängningen försämrar deras möjligheter att klara av sin skolgång (Å1; Å2).

G: Nu har vi pratat om dem som kommer direkt till Århus. Hur är det med dem som kommer till Århus i ett andra skede?

Å1: Efter tre år är du inte längre bunden till den kommun där du har blivit bosättningsplacerad och då är det en del flyktingar och invandrare som väljer att flytta till Århus eller andra större städer. Vi har till exempel haft en del personer från Afghanistan som har kommit till Århus från kommuner i södra Jylland. Det är en utmaning för oss eftersom vi upplever att många av de kommuner där de här personerna kommer ifrån inte har gjort sitt arbete bra nog, vilket märks på de personer som har varit igenom ett treårigt integrationsprogram i en mindre ambitiös kommun.

Å2: Det märks på de vuxna men det märks kanske ännu mer på barnen. Därför har vi i Århus beslutat att göra en massiv insats på danskundervisning även för barn som har varit i Danmark i mer än tre år. Vi ser det som en investering eftersom det går bättre i skolan för de barn som pratar bra danska än för dem som pratar dålig danska. Det betyder att vi lägger oss klart över den nivå som Folketinget har lagt som krav. Många andra kommuner har valt att lägga sig på en miniminivå men det innebär att de barn som kommer hit från sådana kommuner pratar förhållandevis dålig danska, genomsnittligt sett, jämfört med de barn som har kommit till Århus direkt. Det har bland annat varit ett problem bland de afghanska barn som har kommit till Århus efter att först ha bott i en annan kommun.

G: Vad kan Århus göra i det läget? Det är väl personer som ni inte får pengar för på samma sätt eftersom de inte omfattas av integrationslagen.

Å2: Det har inte varit så mycket tal om det nu men för några år sedan var detta en stor problemställning där vi skrev till ministern och tog upp det här problemet. Då gjorde man också en utvärdering av kvotfördelningssystemet och man kom väl i stort sett fram till att det man förlorade på gungorna tog man igen på karusellerna så man gjorde ingenting åt saken. Därefter har det lagt sig lite och det är ingen stor "issue" längre. Man försöker att hantera det men det blir ett problem och en kommunal utgift när de nyanlända inte kommer i arbete.

Å1: Om det skulle komma fler flyktingar är det möjligt att den här frågan skulle kunna komma igen.

Å2: Man har ju också precis ändrat integrationslagen för att ta höjd för det faktum att invandringsmönstret har förändrats. Man har utvidgat integrationslagen i vissa avseenden så att den nu också gäller personer från västliga länder när det gäller språkundervisning och andra saker.

Å1: Den nya gruppen är framför allt medföljande till arbetskraftsinvandrare. En fru till en indisk läkare till exempel får knappast något erbjudande om arbete och då har man ändrat lagen så att även hon får ett integrationsprogram med danskundervisning. Det har varit ett stort problem att makarna till den högutbildade arbetskraften som är här för att arbeta inte har fått delta i danskundervisning. Därför har man ändrat lagen och det är också ett uttryck för att invandringen har förändrats.

Enligt integrationslagen är kommunerna skyldiga att erbjuda danskundervisning för barn med utländsk bakgrund från treårsåldern men i Århus har man valt att göra riktade insatser även till barn i åldern 0–3 år och man gör också en särskild så kallad språkscreening redan vid tre års ålder, vilket inte är obligatoriskt (Å5; Århus kommune 2010; Jakobsen 2009). Man har också valt att använda ett lagrum som gör det möjligt att fördela elever till bestämda skolor med utgångspunkt från deras kunskaper i danska språket. Denna åtgärd har lett till att kommunen vid tre tillfällen har blivit anmäld för diskriminering men vid samtliga tillfällen har kommunen blivit frikänd eftersom den har kunnat visa att åtgärderna har gett resultat (Å5).

G: Vilken makt har ni då i ett system med fritt skolval att flytta elever? Kan ni ge en rekommendation eller kan ni bestämma att en elev ska flyttas?

Å5: Vi kan bestämma det eftersom det finns en lag i Danmark som säger att när du har ett väsentligt språkstudiebehov så kan vi sända dig till en skola som vi menar har ett bättre erbjudande. Vi kan inte bara göra det sådär utan det måste göras objektivt och ordnat. Språkscreeningen vid 6 års ålder visar om barnet har ett väsentligt språkstudiebehov och utifrån det kan man sända ett barn till en mottagarskola som vi kallar det om vi tror att det är bra för barnet. Om du är ett barn i en traumatiserad flyktingfamilj där pappa sitter hemma och skakar och dunkar huvudet i väggen och mamma har en massa andra problem så skickar vi naturligtvis inte iväg barnet till en annan del av staden. Men när vi tror att det är det bästa för barnet så gör vi det.

Å1: Förekommer det att föräldrarna önskar att barnen ska bli skickade till en annan del av staden?

Å5: Ja, många föräldrar har en sådan önskan. Många föräldrar till barn med

danska som andraspråk vill att barnen ska gå någon annanstans än på en skola där det bara går tvåspråkiga barn. Tack vare det fria skolvalet har man kunnat välja en annan skola om det har funnits plats men man upprättar inte nya klasser på andra skolor av det skälet.

G: En annan sak som jag fäste mig vid var att du sade att ni ger ett erbjudande till familjerna som de egentligen inte kan tacka nej till.

Å5: Ja, det är enligt lagen. Om du har ett barn med danska som andraspråk och barnet har ett språkstudiebehov så har du som förälder en laglig plikt att sörja för att ditt barn blir språkstimulerat. Man kan avtala att man gör det hemma men det är väldigt få som väljer det alternativet. De andra alternativen är att sätta barnet på daghem eller att låta barnet få 15 timmars gratis språkstimulering i veckan. Om man har en relativt låg inkomst så är även daghemsplaceringen kostnadsfri. Det kallas ekonomisk friplats. Annars kostar det ungefär 3000 DKK per månad att ha sitt barn på dagis. Den här lagstiftningen gäller för barn i åldrarna 3 till 6 och alla kommuner i Danmark följer detta. Vad vi har gjort i Århus är att utsträcka detta till att även gälla barn i åldrarna 0 till 3 år och kostnaderna för det står Århus kommun för själv. Men det gör vi eftersom vi menar att det här är så viktigt för att lyfta barnens språkkunskaper. Byrådet i Århus har länge varit mer ambitiöst i det här avseendet än i andra kommuner. Här finns det alltså en god relation mellan den politiska och den administrativa nivån.





# Bosättning och boendesegregation

## Malmö

Under intervjuerna har jag ställt frågor om vilka faktorer det är som i första hand uppfattas ha betydelse för de nyanländas introduktionsprocess. Jag har också ställt frågor om inflyttningen av nyanlända uppfattas påverka kommunens möjligheter att hantera utmaningar i form av bostadsbrist och boendesegregation och i sådana fall på vilka sätt och i vilken utsträckning.

I Malmö är det framför allt två faktorer som lyfts fram när det gäller introduktionsprocessen: boendet och den psykiska ohälsan hos de nyanlända.

M1: Det som upptar mina tankar just nu är frågan om våra deltagare har rätt förutsättningar för att ta till sig undervisningen. Svaret är nej, inte alla. Många har ju ett boende som gör det nästan omöjligt att kunna följa studierna. Boendet är alltså under all kritik för många. Och det är ju ingen nyhet att situationen är så i Malmö. Det ser ju likadant ut i Södertälje, Botkyrka, Göteborg, Landskrona, Helsingborg, för att bara nämna några kommuner där det är riktigt besvärligt. Det sätter sina spår i sfi-undervisningen. Vi hade nog hoppats att fler skulle kunna ha klarat ett godkänt betyg från någon utav studievägarna, men det är den ena förutsättningen som brister, boendet. Det andra är den psykiska ohälsan. Man mår så fruktansvärt dåligt när man kommer. Situationen blir inte bättre av att hamna i processen här, i migrationsprocessen i det nya landet med allt vad den innebär. Man tas inte tillvara på rätt sätt. Det är

mycket som fördröjs. Så det är stora problem. Hade vi kommit tillrätta med den psykiska ohälsan och boendet så tror jag att det hade underlättat för fler att lära sig språket och därmed bli integrerade.

G: Hinner Malmö med?

M2: Nej. Det gör man inte. Inte utifrån det här med bostäder och när det inte funkar så är det ju så mycket annat som inte funkar heller. Nu säger ju inte jag att allt vore guld och gröna skogar bara alla hade någonstans att bo, men det skulle ju underlätta betydligt. På många olika sätt. Det är ett problem i kombination med att man har sådana här posttraumatiska syndrom, man känner sig osäker, man finner sig inte riktigt till rätta. Och så ska man samtidigt då bo tillsammans med en annan familj och känna sig lite som man inkräktar. Det går både ut över familjen som flyttar in och över familjen som man flyttar in till. Med barnen och med skola och med läxor. Många är väldigt trötta. Man har liksom inte energi till särskilt mycket. Jag tror att det handlar mycket om bostadssituationen. Det här med att man aldrig får landa. Det är skillnad om man känner att nu har vi bostad, här kan vi bo. Det behöver inte vara något elegant och så men man vill veta att här kan vi stanna. Nu kan vi börja leva igen. Men det gör man ju inte och för många har det varit så i många år. Mannen har åkt från Irak, via flera andra länder, och så ska familjen då också fly.

M5: Det är ju primära behov som måste vara uppfyllda innan man kan ta till sig annan information och lära sig saker. Har man ingenstans att bo, har familjen ingenstans att bo, så är det klart att det blir ett tapp i den övriga introduktionen. Så självklart är det ett problem. Och även om man är luttrad som handläggare så är det ju hemskt när man får veta att nu står hela den familjen på gatan med tre barn och har ingenstans att bo och det är kaos. Självklart påverkar det situationen.

G: Kan man känna att det är en ännu större stress i det här skedet när det kommer många anhöriginvandrare, det vill säga när familjerna kommer?

Det har kanske gått bra för en att sova på en soffa men nu kommer familjen.

M5: Det är ju då det riktiga bekymret uppstår. När familjerna kommer. Man har bott inneboende och plötsligt blir man väldigt trångbodd dessutom. Och den som har ursprungskontraktet och tar emot en annan familj begär ju egentligen en handling som inte är tillåten och det tror jag inte heller att alla är medvetna om. Alltså vad det är man utsätter sig för när man har ett första-handskontrakt och låter så många människor bo hos sig. Plus att lägenheterna också far illa med fukt och så när det är tolv personer som ska duscha i en tvåa. Studierna för barnen blir ju oerhört negativt påverkade och även för våra deltagare som läser svenska. Det är ju jättesvårt att studera när det är så trångt.

Vad kan man då göra åt dessa faktorer? När det gäller den psykiska ohälsan har Malmö startat en speciell sfi-utbildning som heter IntroRehab, vilket är en introduktionsutbildning för personer som är i behandling hos Röda Korset eller inom psykiatrin för att de har så kallade migrationsrelaterade problem (Malmö stad 2009c). Erfarenheterna från denna specialutbildning är mycket positiva men problemet är att det är för få som får möjlighet att gå den på grund av resursbrist (M1).

När det gäller boendet tycks det däremot finnas en utbredd känsla av att denna fråga inte kan lösas lokalt i Malmö utan vad som krävs är en förändring av den nationella bostadspolitiken så att Malmö, och kanske framför allt dess utsatta stadsdelar, får ett ”andrum”.

M7: Hade man fått hämta andan i Rosengård under några år så tror jag att mycket hade kunnat bli bättre. Just den här påfyllningen av människor hela tiden gör att det är jättejobbigt. Ebo ställer till mycket. Även om jag är för att människor ska få ha en fri vilja att bosätta sig där de vill så ställer det till mycket. Som boende här kan man inte säga nej till sina släktingar eller vänner eller vad det är. Man gör inte det. Man säger inte nej utan man trycker in ytterligare och det blir jättejobbigt. Det blir också konsekvenser för familjerna och framför allt för barnen. [...] Det är för många som knappt kan svenska och det finns ingen lugn och ro. Det finns inget skrymsle dit man kan gå och göra sina läxor.

Samtidigt pågår det ett intensivt arbete från bland annat det kommunala bostadsbolaget MKB:s sida med syfte att göra de utsatta stadsdelarna i Malmö, särskilt Rosengård och delar av Fosie, mer attraktiva.

M7: Sambanden tar det ett tag innan man ser. Framför allt det vi jobbar med nu, att stärka Rosengård. Rosengård är ju inte som förorterna i Stockholm. Det är en stadsdel i Malmö stad. Det är ju bara tio minuters cykelväg från innerstaden. Det är exakt 1,2 kilometer från Möllevångstorget och det är ju ingenting. Det är inte som Stockholms eller Göteborgs förorter som ligger i någon liten bergssänka någonstans dit man måste ta tunnelbanan eller pendeln. Här är mitt i Malmö men det är så lite stad. Det är så lite liv och rörelse. Hela det här området är byggt med separeringsprincipen att skilja arbete, bostad och centrum åt. Det gör att du inte har något liv i området. Du har inga mötesplatser, inga butiker, ingenting. Det var meningen att man skulle ta bilen, åka ned i garaget och sedan vara hemma. Men idag har man en helt annan struktur på

befolkningen som bor här. Här har vi en sysselsättningsgrad på 34 procent i Törnrosen. Herrgården har 17 procent, vilket är lägst i hela Sverige. Människor är hemma väldigt mycket och alltså funkar inte den här gamla separeringstanken. Dessutom kommer många av människorna här från kulturer där man är vana att ha ett väldigt intensivt stadsliv där allting är integrerat och då passar inte den här strukturen. [...] Man kan ju se tusen hinder men om man börjar se problem överallt så kommer man ju ingen vart. Det har man ju gjort kring Rosengård i tio, femton år. Man har bara problematiserat. Man har inte sett några ljuspunkter och medierna har förstärkt den här problematiserade bilden så att den har blivit den gängse bilden för de som inte vet något om området. Du ser ju själv när du kommer promenerande genom det här området. Det är hur grönt och fint som helst, men det är det ingen journalist som skriver om. Det är ingen som kommer hit och skriver om körsbärsträden som blommor och barnen som leker på lekplatsen. Det man vill skriva om är bränderna och kravallerna som varit på Herrgården. Vi har problem. Det ska man inte stoppa under mattan. 50 procent är under 18 år i områdena och det finns ingenstans i Sverige man har så höga siffror för andelen ungdomar. Men samtidigt kan man inte bara fastna där och det vi gör från MKB är nu att se konkret vad det är som behövs göras. Det är arbetet med att bryta upp den monotona arkitekturen, att skapa mötesplatser och att jobba med basic förvaltning. Är det inte helt, rent och snyggt så signalerar det att vi inte bryr oss om området. Att laga söndriga rutor, att direkt ta bort klotter. Det handlar om en bekräftelse av att någon finns i området och det är mycket så vi jobbar på MKB. Bekräftelse. Synlig och nära förvaltning. Att det finns någon som bryr sig, som bekräftar dem som bor där. Det är alltså väldigt viktigt att man både jobbar på en strategisk nivå och att man jobbar basic för det är då man ser sambanden. Man jobbar från olika håll och knyter ihop det.

Till grund för det arbete som MKB utför ligger en tydlig medvetenhet om Rosengårds symbolvärde i den svenska, men också europeiska, debatten om segregation och utanförskap.

M7: Rosengård är ju en nationell arena för hela den här debatten. Det har faktiskt blivit en arena för den europeiska debatten till och med. Vi får ju förfrågningar från hela Europa om att komma på studiebesök i Malmö. Det är helt absurt. Nu gäller det att ta det därifrån och göra någonting annat av det. Det är ju det vi jobbar med, i det lilla men ändå. Det är ju inga små processer utan det kommer ju att ta lång tid. Tjugo år kommer det säkert att ta innan man har vänt Rosengård.

G: Nu pratar du om långsiktiga processer här. Vad är det du ser framför dig som möjligheter?

M7: Det finns en hel del ungdomar och unga vuxna som har gått utbildningar och har examen från universitetet men som inte har någonstans att flytta idag. De vill gärna bo kvar på Rosengård men hittar inte lägenheter. De vill ha någonting bättre och tjänar ändå rätt hyfsat. Man glömmer bort den gruppen helt men de kan lyfta Rosengård. De som sitter i misären idag, analfabetiska kvinnor i 50-årsåldern, de kommer aldrig att lyfta Rosengård. Det är krasst sagt men så är det. De kommer aldrig att lyfta sig själva ur det här. Men deras barn är vi oerhört vaksamma på att ta hand om för att försöka göra så att de kommer någon annanstans. Vägen, för en kvinna i 50-årsåldern som är analfabet och som kom hit för fem eller tio år sedan, till arbete är så oerhört lång så de pengarna skulle jag hellre satsa på barn och ungdomar som idag har en annan möjlighet att ta sig fram i Malmö stad än vad deras föräldrar någonsin kommer att kunna ha.

En aspekt som flera av intervjupersonerna i Malmö lyfter fram är att den frihet som ebo-lagen ger åt nyanlända i Sverige när det gäller att välja bostadsort är begränsad. Det finns förvisso inga lagliga möjligheter att hindra en nyanländ som har bosatt sig i en kommun att senare flytta till en annan kommun – och det gör det inte heller i Danmark – men om man byter kommun mer än en månad efter att man har fått uppehållstillstånd så finns det ingen skyldighet för den nya kommunen att erbjuda introduktionsprogram och introduktionsersättning.

G: Det är ju så många som vill bo i Malmö. Det borde vara ett angenämt problem tycker man, att det är så attraktivt att bo här.

M4: Det är ju det så länge det inte skapar social misär, vilket det ju bevisligen gör. Du får ju en slags negativ påfyllning. Det är väl inte svar på din egentliga fråga men vi kommer tillbaka till det här med boendet och när man väljer enligt ebo – det är ju en del av Malmös problem, ebo – så väljer du ju det för att du vet vad du väljer. Du känner dig något trygg i en otrygg tillvaro. I annat fall hade du fått välja abo, vilket i de flesta fall innebär att bo med någon du inte känner någonstans i Sverige som du inte vet var det är. Då är det klart att man väljer ebo. Det är ett väldigt mänskligt val. Jag tror att alla kan förstå hur de tänker. Problemet är att när de får uppehållstillstånd och befinner sig i Malmö finns det ingen lägenhet och inte mycket hjälp att få. Om de inte ångrar sig inom en månad från det att de har fått uppehållstillstånd så får de ingen hjälp från Migrationsverket. Då är de nästintill gisslan i den stad de befinner sig i. Man

pratar om den fria rörligheten, det fria valet, men det upphör ju när de får uppehållstillstånd för har man påbörjat introduktionen i en stad så är det väldigt svårt om man ångrar sig. I nio av tio fall där personer försöker bosätta sig någon annanstans kommer de tillbaka med vändande tåg. Den andra staden tar inte emot dem eftersom de avbryter pågående introduktion. Det blir alltså ett stopp.

G: Det du säger nu är ju väldigt intressant, inte minst mot bakgrund av den diskussion som finns kring begreppet kommunarrest. Det här är alltså en slags dold kommunarrest.

M4: Ja, det är det. Absolut.

I samverkan med länsstyrelserna i södra Sverige och ett antal kommuner drev Malmö under en period projektet JobBo för att försöka hjälpa nyanlända som ville lämna Malmö att komma till kommuner där bostadssituationen var mer gynnsam. Malmö stad stod här för introduktionsersättningen under den första månaden i den nya kommunen och såg även till att schablonersättningarna överfördes till den kommunen. I slutändan var det dock bara ett fåtal familjer som faktiskt lämnade Malmö för en annan kommun inom ramen för detta projekt (M4; M2; Migrationsverket 2010). Frågan om hur Malmö ska kunna ta emot så många nyanlända som man faktiskt gör, och samtidigt försöka lyfta just de bostadsområden där de nyanlända tenderar att hamna, tycks därmed kvarstå obesvarad.

## Århus

Även i Århus har jag ställt frågor om vilka problem intervjupersonerna uppfattar att man brottas med under introduktionsprocessen. Här har svaren emellertid snarare kommit att handla om problem som man hade förut och problem som eventuellt skulle kunna dyka upp. När det gäller den nuvarande ordningen tycks det nämligen finnas en ganska utbredd uppfattning om att processen fungerar bra och att läget från kommunal horisont är under kontroll.

G: Har ni något problem med att det bor för många i lägenheterna? Ett problem i Malmö är att det är så väldigt trångbott och att det inte finns någon rörlighet på bostadsmarknaden.

Å2: I Gellerup finns det många stora lägenheter på 120–130 kvadratmeter så

det finns gott om plats.

G: Stora familjer kan alltså få stora lägenheter.

Å2: Ja, och det har också underlättats sedan regeringen införde systemet med kombinerad uthyrning som innebär att om andelen arbetslösa i ett område har nått en viss gräns så kan man neka personer som står på tur att få lägenhet i utsatta områden om de själva saknar sysselsättning.

G: Om man har kontantstöd och nekas en lägenhet i Gellerup, var får man då en lägenhet?

Å2: Då blir man anvisad en lägenhet i ett annat område om man stod på väntelistan vid den tidpunkt då byrådet antog beslutet om kombinerad uthyrning.

G: Men då måste det ju finnas lägenheter i andra områden. Finns det tillräckligt många lägenheter runtom i Århus för att man ska kunna säga stopp till vissa personer i vissa områden?

Å2: Kombinerad uthyrning fungerar okej i områdena Bispehaven och Herredsvang. I Gellerup kan det dock vara problem med efterfrågan på lägenheter bland resursstarka och om det inte finns någon sådan efterfrågan så hyrs lägenheterna ut till personer på väntelistan även om de mottar kontanthjälp.

Å1: Detta är ju en av anledningarna till att man vill att det ska bli färre lägenheter i Gellerup.

G: Är lägenheterna i Gellerup och Söndervangen och Bispehaven mycket billigare än i andra delar av staden så att man faktiskt har råd att bo där även om man har kontantstöd?

Å2: Ja, det har man råd med. Ofta får man ju också ett bostadsbidrag om man tjänar under ett visst belopp.

Man har också en ganska god uppfattning om hur man har hamnat i det läge där man nu är. När tjänstemännen i Århus talar om läget före respektive efter integrationslagens införande och de successiva skärpningarna av invandringspolitiken så är skillnaderna påtagliga.

Å1: Det som verkligen har betytt något är att man har stramat upp reglerna för de familjesammanförda. Det har betytt enormt mycket för invandringsmönstret.

G: När gjorde man det?

Å2: Det har man gjort löpande under 2000-talet.

Å1: Om målgruppen bara består av nyanlända från krigsdrabbade länder som Libanon så spelar det nästan ingen roll hur mycket vi arbetar och hur bra det går på arbetsmarknaden. Vi kan ändå inte få så bra resultat som vi får om invandringen är blandad.



G: Om jag hade kommit till Århus för tio-elva år sedan, alltså i slutet av 90-talet, vad hade jag blivit mött av då. Hur arbetade man då och hur såg situationen ut då?

Å7: För tio år sedan gjorde man ingenting alls med personer som var familjesammanförda och inte fick några pengar. Man skapade ett ärende men man gjorde ingenting. Men man har ju upptäckt att det faktiskt är massor av resurser som ligger i den gruppen av människor. Rent politiskt har Danmark ju också ändrat sig men man gjorde ingenting då.

Trots förändringarna finns det ändå kvar vissa orosmoln, vilkas ursprung enligt tjänstemännen går att spåra tillbaka till tiden innan integrationslagens införande.

G: Det som för mig är paradoxen när jag kommer till Århus är att å ena sidan har vi bilden eller känslan, som jag nu har mött hos flera olika personer, att det fungerar ganska bra. Man har ganska god kontroll över läget, på vilka som kommer hit och det går snabbt att få en bostad, det går snabbt att komma in i undervisning och arbete. Samtidigt finns å andra sidan diskussionen i den danska debatten, som jag upplever som så stark och synlig, om gettoområden och om den misslyckade integrationen. Hur ska man förstå det här? Är de problemen en kvarleva av 80- och 90-talens misstag eller hur ska man förstå dem?

Å7: Du har rätt. Det där är komplext och lite underligt. Nu generaliserar jag men en del av de som bor i gettoområdena, exempelvis Gellerup, är personer som har bott i Danmark i närmare tjugo år. De har kanske fått danskundervisning men de har inte varit med om ett mer styrt integrationsförlopp och därför började man för ungefär fem år sedan med en särskild insats för tidigare flyktingar och invandrare för att skapa en mer skraddarsydd insats för dem. Men det är det gamla. Mitt påstående är att genom att arbeta som vi gör nu så undgår vi att om tio år igen ha en sådan stor grupp i Gellerup. Det tror jag. Vi har skapat en modell där inte många faller igenom. Några gör det såklart men i huvudsak är det så att de som flyttar till Danmark och Århus, de får vi fatt på. Det är lite svårare med dem som först kommer till en annan kommun och sedan till Århus. Men de som inleder sin integrationsfas i Århus, de har vi koll på och de får en god integration. Det betyder att om tio år är det inte de som bor i Gellerup.

G: Om jag då får ställa en fråga som kanske är lite provocerande, jag vet inte, så undrar jag hur man ska förstå att det, trots att det verkar fungera så bra i Århus med flyktingmottagningen, samtidigt finns en stor diskussion om risken för att det ska växa fram parallella samhällen. Hela den här diskussionen om radikali-

sering, omgörning av Gellerup med mera. Hur hänger det här ihop? Bilden av att det går så bra å ena sidan och oron å andra sidan.

Å1: De här frågorna som du tar upp är till viss del ett uttryck för att vi inte gjorde vårt integrationsarbete under 70-, 80- och 90-talen. Man gav dem kontanthjälp och så parkerade man dem. Några ville inte lära sig danska och man ställde inte så mycket krav.

Å2: Det är svårt att svara på. Det har någonting att göra med det här "sense of belonging" tror jag. Om man tar Gellerup och frågan om varför de har bosatt sig där så är det ju inte ett isolerat Århusproblem. Den diskussion som finns idag tror jag mer handlar om hur man ska kunna skapa en mer sammanhängande stad, en stad där folk möter varandra mer på tvärs och där folk bor mer blandat snarare än att vissa grupper bor på ett ställe och andra grupper på ett annat. Tidigare handlade det ju också mycket om sysselsättning, att man tänkte att mer blandning skulle kunna stärka nätverken och skapa jobb. Det har säkert betydelse men nu kan man ju ändå se att andelen sysselsatta har ökat betydligt. Nu tror jag mer att det handlar just om att försöka skapa en stad som hänger ihop bättre.

Behovet av att skapa vad intervjuperson Å2 kallar en "sammanhängande stad" blir inte minst tydligt när intervjuperson Å1 drar sig till minnes ett möte som ägde rum i Århus största och mest kända utsatta stadsdel, Gellerup:

Å1: Vi hade ett möte i idrottshallen Globus1 och då var det en liten pojke som sade: Se vad många danskar det är här idag! Och det sade han på århusdialekt men själv upplever han sig nog inte som dansk. Det är de andra som är danskarna.

Det pågår ett intensivt arbete med att försöka omvandla just Gellerup till en mer attraktiv stadsdel även för infödda danskar.

Å8: Man försöker från bostadssällskapens sida att erbjuda lägenheter som tilltalar alla olika grupper. Det svåra är att få till stånd byggande av lägenheter som attraherar resursstarka människor i utsatta områden. Det är utmaningen och det är något man funderar på hur man ska kunna få till stånd i Gellerup. Bland annat funderar man ju på att försöka sälja några av de existerande bostäderna där.

G: Uppfattar man det som ett problem för bostadssällskapens position och makt att man kanske i ökande grad blir en del av bostadsmarknaden som

egentligen bara tar hand om de sämst bemedlade?

Å8: Det är helt klart en utmaning att man inte har en så blandad boendesammansättning som man hade förr. Om man får alltför många dåligt fungerande områden så får det också konsekvenser för vilka personer som hamnar i avdelningsstyrelserna och i förlängningen också för hur områdena kommer att styras och utvecklas. Därför finns det ett starkt intresse för att försöka skapa blandning.

G: Så det finns både en politisk idé om det stora, alltså en slags social blandning, men också om vilka som framledes kommer att vara med och styra bostadssällskapen?

Å8: Ja, det är klart. Ju fler resursstarka människor man har i ett område, desto större är chansen att några av dem kommer att vara med och ta ansvar för området.

G: Hur upplever du att Gellerup har förändrats under de senaste 20 åren och har bilden av Gellerup förändrats på något sätt under denna period?

Å9: När jag startade här så levde nästan 80 procent av de boende i området på kontanthjälp av något slag. Bilden av det fattiga området fanns alltså även för 15 år sedan men då var det inget fokus på att man skulle ändra på området.

Vi hade mycket besök även på den tiden och då upplevdes området som lite exotiskt. Man gick upp i trappuppgångarna och det luktade av annorlunda kryddor. Under senare år tycker jag att det har blivit lite hårdare här ute. Miljön har blivit råare. De unga pojkarna har blivit råare. Jag vet inte om det beror på att de sociala insatserna har förändrats eller om det beror på den politiska utvecklingen eller om de har mindre pengar och svårare att få jobb, men det verkar hårdare nu. Så blir det våldsamt och så kommer det brandbilar och så kastas det sten och så kommer fokus på det. Det är väl också därför det har blivit en skarpare syn på att något måste göras med området så att det inte utvecklas till ett helt parallellt samhälle. Förr i tiden pratade man om att det kanske kunde vara spännande med parallellsamhällen men det gör man inte längre.

G: Skulle du kunna se framför dig att man slutar tala om Gellerup i den danska debatten?

Å9: Om man helt kan bli av med alla sociala problem i Danmark. Men även om vi förändrar området så försvinner ju inte människorna. Även om vi bygger en moské eller river ett hus eller skapar en hemsida, så kommer det ju att finnas en grupp av invandrare, jag kallar dem invandrare, som inte har någon utbildning och som är resurssvaga, fattiga och på kontanthjälp och som får barn som inte får de bästa möjligheterna att klara sig här i världen och de får barn i sin

tur. Det är ett socialt problem oavsett om det ligger på Gudrunsvej eller på någon annan väg och det kommer alltid att finnas tror jag. De kommer alltid klumpa ihop sig tror jag. Jag har svårt att se att vi helt plötsligt skulle ha en situation där de är systematiskt spridda över hela landet. Man hör ju om områden i Holland som förändras men i vårt bostadssällskap så tror vi inte att man löser samhällets sociala problem bara genom fysiska förändringar. Däremot kan jag gott tänka mig att Gellerup om tio år är ett väldigt hippt ställe att bo på och där folk kan tycka att det är riktigt fint att bo. Om man skulle renovera så skulle det kunna bli superläckra lägenheter, inte minst penthouse-lägenheter, och det skulle också kunna bli en attraktiv miljö.

Det kan tyckas att steget är långt mellan frågan om hur nyanlända ska fördelas mellan olika kommuner och frågan om hur kommunerna ska arbeta för att i möjligaste mån motverka social och etnisk boendesegregation, men om det är något som har blivit tydligt för mig under de intervjuer som jag har genomfört så är det att dessa frågor hänger ihop i den kommunala förståelsen av flyktingplaceringspolitiken. Därför har jag ansett att det är viktigt att även ta med denna aspekt i redovisningen av intervjuerna. I rapportens avslutande avsnitt kommer jag nu att diskutera hur man kan se på de föreställningar och erfarenheter som har kommit till uttryck under intervjuerna i relation till dansk respektive svensk flyktingplaceringspolitik.



# Diskussion

När jag i olika sammanhang under de senaste åren har haft tillfälle att presentera min forskning är det en fråga som alltid brukar återkomma, nämligen: Vad är bäst? Det danska systemet med en mycket starkt reglerad flyktingplaceringspolitik, inom ramen för en oerhört restriktiv migrationspolitik och med en integrationspolitik som i all enkelhet kan sammanfattas med orden arbete och anpassning. Eller det svenska systemet med en flyktingplaceringspolitik som gör det möjligt för nyanlända att omedelbart efter ankomst bosätta sig var de vill i landet, inom ramen för en migrationspolitik som förvisso kan betecknas som restriktiv i objektiv bemärkelse men som i europeisk jämförelse ändå tillhör de allra mest generösa, och med en integrationspolitik där arbetslinjen har kommit att få allt större vikt men där det ännu finns ett utrymme för målet om ”lika rättigheter och skyldigheter” och även för viss pluralism när det gäller språk- och värdegrundsfrågor.

Mitt svar på den här frågan brukar sällan väcka någon större entusiasm. Jag brukar nämligen hävda att det inte finns något entydigt svar utan att det helt hållet beror på vad vi tycker är viktigt och på vilket tidsperspektiv vi anlägger. Som jag ser det måste de skillnader mellan svensk och dansk migrations- och integrationspolitik, som vi har sett bli allt tydligare under det senaste årtiondet, förstås som ett uttryck för två olika filosofier om hur små och förhållandevis välbeställda välfärdsstater på bästa sätt ska kunna ta sig an framtidens utmaningar i en globaliserad värld. Ska man som Danmark axla endast ett minimum av de åtaganden som man enligt internationella konventioner har att uppfylla gentemot världens utsatta och förtryckta samtidigt som man försöker konkurrera om de skarpaste hjärnorna och flinkaste

händerna på en global arbetsmarknad? Och ska man som i Danmark formulera integration som de invandrades anpassning till ”danska värden” – vilka i sin tur formuleras genom en höggradigt selektiv återupptäckt av den danska historien – och det danska språket?<sup>21</sup> Eller ska man som i Sverige försöka leva upp till de internationella konventionernas anda, och inte bara deras bokstav, och samtidigt i allt större utsträckning försöka konkurrera på den internationella arbetskraftsmarknaden? Och ska man som i Sverige åtminstone försöka formulera integration som en gemensam anpassning till något nytt i ett samhälle där en allt större andel av befolkningen har sina rötter i olika delar av världen (jfr. Mouritsen & Olsen 2011; Brochmann & Hagelund 2010; Borevi 2010b)?

Vi kan inte veta idag hur våra samhällen kommer att påverkas på sikt av de svar vi idag ger på dessa frågor. Därför går det inte att på vetenskaplig grund hävda att den danska modellen på det migrations- och integrationspolitiska policyområdet långsiktigt skulle vara vare sig bättre eller sämre än den svenska. Däremot kan vi naturligtvis ha filosofiska, ideologiska och politiska uppfattningar, men det är en annan sak.

Med detta sagt finns det emellertid ingenting som hindrar att vi hänger oss åt den samhällsvetenskapliga nyfikenhet som skillnaderna mellan dansk och svensk migrations- och integrationspolitik onekligen väcker. I den här rapporten har jag tagit utgångspunkt i frågan om var nyanlända flyktingar och deras anhöriga ska bo under deras första två eller tre år i mottagarlandet. Jag har visat att den så kallade flyktingplaceringspolitiken skiljer sig väsentligt åt mellan Danmark och Sverige. Jag har också hävdad att flyktingplaceringspolitiken utgör en viktig brygga mellan migrationspolitik och integrationspolitik.

Mot denna bakgrund har jag genomfört en intervjuundersökning med tjänstemän från olika organisationer i kommunerna Malmö och Århus, i syfte att studera i vilken utsträckning och på vilka sätt den nationella flyktingplaceringspolitiken i Sverige respektive Danmark uppfattas påverka kommunernas möjligheter att hantera de utmaningar som mottagning och introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare medför.

Hur ser det då ut med mottagningen och introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare i Danmark och Sverige när vi rör oss

---

21 De danska statsvetarna Per Mouritsen och Tore Vincents Olsen (2011) använder uttrycket ”forward-to-the-past” för att beskriva det sökande efter danska värden och traditioner som har kommit att präglade den danska debatten om vad det egentligen är de invandrade ska anpassa sig till för att kunna betecknas som integrerade.

från den nationella nivån till den kommunala i Malmö och Århus? Är det fortfarande skillnader som står ut vid en jämförelse eller är det snarare likheter som dominerar bilden? Att försöka besvara en sådan fråga utifrån en fallstudie av bara två kommuner är naturligtvis en vansklig uppgift av det skälet att parvisa jämförelser av detta slag tenderar att leda vår uppmärksamhet till skillnader snarare än likheter. Vi behöver också påminna oss om att skillnaderna mellan den studerade kommunen i respektive land och andra kommuner i samma land kan vara väl så stora som skillnaderna mellan de två studerade kommunerna. Icke desto mindre menar jag att det utifrån den undersökning som här har redovisats går att dra vissa tydliga slutsatser om såväl skillnader som likheter mellan Malmö och Århus och om hur dessa hänger ihop med flyktingplaceringspolitiken i respektive land.

Till likheterna hör betoningen på sysselsättning som introduktionens huvudsakliga mål och på språkinläringen i kombination med praktik som dess huvudsakliga medel. En annan viktig likhet är den professionalism som båda de studerade kommunerna har utvecklat i sitt arbete med mottagning och introduktion av nyanlända. Mitt intryck är att det i båda kommunerna finns en mycket stark vilja att skapa en så välfungerande och mänsklig mottagnings- och introduktionsprocess som det bara är möjligt utifrån de lagar och regler som kommunerna har att följa. Ytterligare en viktig likhet mellan de två kommunerna tycks, enligt vad jag har kunnat förstå, utgöras av en frånvaro av skarpa politiska motsättningar när det gäller de här frågorna på den kommunala nivån. I både Malmö och Århus har jag ställt frågor och letat material om politiska skiljaktigheter när det gäller kommunernas mottagnings- och introduktionsarbete men dessa efterforskningar har hela tiden lett vidare till den nationella nivån och, framför allt i Sverige, till politiska motsättningar, såväl mellan som inom politiska partier, mellan den nationella och den kommunala nivån.

Det är också på den nationella nivån som vi hittar grunden till de skillnader som, de nämnda likheterna till trots, ändå måste lyftas fram som undersökningens huvudresultat. Det är ju nämligen på den nationella nivån som de avgörande besluten fattas när det gäller såväl migrationspolitiken som flyktingplaceringspolitiken och på båda dessa områden finns det för närvarande skillnader mellan Danmark och Sverige som skapar mycket olika förutsättningar för kommunerna i respektive land. En annan viktig skillnad knuten till den nationella nivån har att göra med graden av detaljstyrning när det gäller kommu-



nernas mottagnings- och introduktionsarbete. I Danmark har man den så kallade integrationslagen som i detalj reglerar hur mottagningen och introduktionen ska organiseras och finansieras. I Sverige ser det, som bland annat statsvetaren Martin Qvist har visat, helt annorlunda ut. Här har endast ramarna för mottagningen och introduktionen formulerats i lagstiftning och sedan har det varit upp till Integrationsverket fram till 2006 och därefter länsstyrelserna att i samverkan med kommunerna utforma det praktiska.

Sammantaget har dessa skillnader på den nationella nivån kommit att få mycket stora konsekvenser på den kommunala nivån. Där Malmö räknar antalet nyanlända flyktingar och invandrare per år i tusental räknar Århus dem i tiotal. Där Malmö vid sidan av invandringen från Danmark framför allt tar emot invandrare från länder som Irak och Afghanistan består invandringen till Århus framför allt av arbetskraftsinvandrare från Polen, Rumänien och Tyskland. Och där det i Malmö tycks finnas en utbredd känsla av kris i flyktingmottagningen tycks det i Århus finnas en känsla av att man har god kontroll på läget, i synnerhet eftersom man fortfarande minns hur det var förr, på 90-talet, när situationen mer liknade den i Malmö.

Frågan är naturligtvis om det utifrån denna jämförelse går att dra slutsatsen att förutsättningarna för en ordnad flyktingmottagning i Malmö skulle förbättras om svensk flyktingplaceringspolitik skulle återgå till en tydligare spridningsfilosofi av den typ som prövades under den så kallade Hela Sverige-strategin 1985–1994 eller rent av till en dansk modell med en nationellt bestämd fördelningsnyckel baserad på andelen personer med utländsk bakgrund i kommunerna. Och skulle ett ”andrum” i flyktingmottagningen hjälpa Malmö att få bukt med de problem i form av boendesegregation, arbetslöshet, fattigdom och kriminalitet som staden idag brottas med?

Att döma av erfarenheterna från Århus så är svaret *ja*, med avseende på organiseringen av flyktingmottagning och introduktion, och *nej*, åtminstone inte på kort sikt, med avseende på boendesegregationen och de problem som följer i dess spår. Regleringen av den danska flyktingplaceringspolitiken i kombination med skärpningen av migrationspolitiken har lett till att Århus under det senaste decenniet haft en närmast försumbar inflyttning av direktankommande flyktingar. De få nyanlända som faktiskt kommer direkt till Århus får ett mycket välordnat mottagande, där boende, språkstudier och praktik i många fall finns på plats redan samma dag som den nyanlända kommer till

staden. Däremot kan Århus inte egentligen sägas ha kommit närmare en lösning på frågan om hur man från kommunal sida ska hantera utmaningar i form av social och etnisk boendesegregation än vad man har gjort i Malmö, och detta trots att bostadsmarknaden i Århus inte alls tycks vara lika pressad som den är i Malmö.

Dessa svar är intressanta både med avseende på hur man från den svenska regeringens sida har argumenterat för ett bevarande av den förda flyktingplaceringspolitiken och på hur man från kommunal sida i Malmö har argumenterat för en förändring av denna politik. Det centrala argumentet i såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringars försvar för ebo-lagstiftningen har varit att nyanlända ska åtnjuta samma rätt att själva välja var i Sverige de vill bo som alla andra. Individens valfrihet har alltså gjorts till en grundprincip som inte kan frångås även om det skulle vara så att den leder till ett suboptimalt utfall av introduktionsprocessen. Det förtjänar emellertid att poängteras att detta argument inte alls ägde samma centralitet när ebo-lagen utreddes i början av 90-talet. Enligt statsvetaren Karin Borevi (2010a:94–99) var ebo-lagen snarare en nödlösning i ett läge när det statliga flyktingmottagandet hade kapsejsat och det var ingen som trodde att så många som hälften av de nyanlända skulle välja detta alternativ. Vanliga uppskattningar i lagens förarbeten rörde sig istället kring tio procent. Att så många nyanlända kom att välja ebo-alternativet löste emellertid statens akuta problem och frågan landade istället i knät på ett begränsat antal kommuner som plötsligt fick ta hand om betydligt fler nyanlända än vad man hade räknat med. Denna bakgrund är inte oväsentlig att känna till, eftersom den av allt att döma kan hjälpa oss att förstå varför den svenska regeringen än idag är så ovillig att reglera flyktingplaceringspolitiken. Svensk migrationspolitik utmärker sig i ett europeiskt perspektiv genom att vila på principer som både är mer generösa än i de flesta andra länder och genom att öppna för större variation i det årliga mottagandet. Denna variation skulle vara svår att hantera inom ramen för en statligt reglerad flyktingplaceringspolitik av dansk modell, men med ebo-lagen besitter regeringen ett ”dragspel” som gör det möjligt att ackommodera även stora svängningar i antalet nyanlända från ett år till ett annat. I sig är detta en politik som ligger helt i linje med den öppna filosofi som fortfarande präglar svensk migrations- och integrationspolitik. I den utsträckning som denna politik förs på kommunernas bekostnad, ekonomiskt och organisatoriskt, finns det dock anledning att fråga sig om det verkligen är en rimlig ordning.

Samtidigt måste det sägas att de kommuner som tar emot många nyanlända också har ett ansvar för hur man formulerar sin kritik mot den förda flyktingplaceringspolitiken. Mitt intryck både när jag har gått igenom de senaste årtiondenas debatt om ebo-lagen och under de intervjuer som jag har genomfört är att kritiken i första hand tar sikte på den ohållbara situation som man anser att lagen har skapat för de nyanlända som bosätter sig i kommuner som Malmö, Södertälje och Botkyrka. Denna kritik är i många fall allvarlig och måste betraktas som fullt legitim. I andra hand har kritiken tagit sikte på de problem som ebo-lagen har skapat för de flyktingmottagande kommunerna både direkt, i form av oförutsägbarhet och underfinansiering i mottagandet och under introduktionsprocessen, och indirekt i form av ökande boendesegregation, arbetslöshet och fattigdom. Även denna kritik måste betraktas som allvarlig och i stora delar legitim men här vilar också en fara som man från kommunalt håll inte alltid tycks beakta, nämligen att kritiken mot ebo-lagen kan vridas till en kritik mot, och en problematisering av, de nyanlända snarare än av flyktingplaceringspolitiken.

Frågan är om den svenska regeringen har råd att långsiktigt riskera migrationspolitikens legitimitet genom att fortsätta inta en kallsinnig hållning till de flyktingmottagande kommunernas klagomål på ebo-lagen eller om den kan hitta en flyktingplaceringspolitisk modell som skapar en jämnare spridning av nyanlända över landets kommuner utan att rubba idealet om individens valfrihet. Etableringsreformen innehåller en stark ambition att skapa en tydligare matchning mellan bostadsmarknad och arbetsmarknad men under reformens första år har det inte hänt särskilt mycket på det området (Statskontoret 2012: kap. 4). Det återstår att se om förslaget att minska ersättningen till nyanlända som tackar nej till arbete på annan ort leder till en större omflyttning bland nyanlända eller om det helt enkelt leder till att nyanlända fortsätter att bosätta sig i våra storstäder men med ännu sämre ekonomiska resurser än vad de har idag.

När det gäller den danska flyktingplaceringspolitiken är mitt intryck att det idag inte finns något större omvandlingstryck vare sig från kommunernas sida eller från något av de politiska blocken i Folketinget. Under 2011 har invandringsfrågan för första gången under hela 2000-talet kommit att hamna i skymundan av andra politiska frågor, särskilt frågan om den generella omfördelningspolitiken, och det är för tidigt att säga vad det kan komma att få för betydelse för den

politiska utvecklingen på området. Det förefaller ytterst otroligt att Danmark under överskådlig framtid kommer att närma sig Sverige när det gäller migrations-, flyktingplacerings- och integrationspolitik. Då är det betydligt troligare att Sverige kommer att närma sig Danmark, men trots fortsatt högljudda protester från de flyktingmottagande kommunerna är det knappast flyktingplaceringspolitiken som kommer att ändras först.

Min gissning är att vi under perioden fram till det svenska riksdagsvalet 2014 kommer att få se frågor om invandring och integration spela en större roll än på länge, men om det i sin tur kommer att leda till några politiska förändringar måste vi nog vänta till efter valet innan vi kan avgöra. Under tiden kommer Malmö att fortsätta ta emot fler nyanlända och deras anhöriga än vad man riktigt klarar av att hantera, medan man i Århus får fortsätta arbetet med att skapa en sammanhängande stad med och för de invånare man redan har.

# Referenser

## Litteratur

- Andersen, H. (2006a) *Undersøgelse af til- og fraflytningen i tre multietniske boligområder*. SBi 2006:12. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H. (2006b) *Bo sammen eller spredt? Etniske minoriteters boligønsker og motiver for bosætning*. SBi 2006:17. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H. (2012) *Housing Policy in the Nordic countries and its implications for the housing of immigrants*. SBi 2012:03. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersson, R., Å. Bråmås & J. Hogdal. (2007) *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter: En studie av bostadsmarknad och flyttningar i Malmöregionen*. Malmö: Stadskontoret, Malmö stad.
- Arkitektur. (1974) *Gellerupplanen, Brabrand*. Særtryk fra Arkitektur nr 8-1974:289-316.
- Barkman, T. & J. Palmkvist. (2011) *Maffiakrig. Nio avrättade män och staden de levde i. Ett reportage*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Bengtsson, B., K. Borevi & A. Strömngren. (2007) "Välfärdsstaten och de nyanlända. Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge". *Statsvetenskaplig tidskrift* 2007:118-122.
- Billing, P. & M. Stigendal. (1994) *Hegemonins decennier. Lärdomar från Malmö om den svenska modellen*. Malmö: Möllevångens samhällsanalys.
- Borevi, K. (2002) *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsalensis.
- Borevi, K. (2010a) "Sverige: Mångkulturalismens flaggskepp i Norden". I Brochmann, G. & A. Hagelund (red.). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borevi, K. (2010b) "Dimensions of Citizenship: European Integration Policies from a Scandinavian Perspective." I Bengtsson, B., P. Strömblad & A-H Bay (red.). *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Borevi, K. & G. Myrberg. (2010) *Välfärdsstaten och de nyanlända: En flyktingplaceringspolitisk probleminventering*. MIM Working Papers Series 10:3. Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare.
- Brochmann, G. & A. Hagelund (red.). (2010) *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Carlsson, M. & B. Jacobsson. (2007) "Tvärssektoriell samverkan i policy och praktik". I Alsmark, G., T. Kallehave & B. Moldenhawer (red.). *Migration och tillhörighet. Inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. Göteborg: Makadam förlag.
- Dahlstedt, M. (2009) *Aktiveringens politik. Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö: Liber.
- Dahlström, C. (2004) *Nästan välkomna. Invandarpolitikens retorik och praktik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Dannestam, T. (2009) *Stadspolitik i Malmö: Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund Political Studies 155. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

- Djuve, A.-B. & H.-C. Kavli. (2007) *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger?*. Tema Nord 2007:575. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Emilsson, H. (2008) *Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar. Utredningar, granskningar, resultat och bristområden*. Asylmottagande i fokus 2008:7. Stockholm: NTG-asyl & Integration.
- Ersbøll, E. (2010) "On trial in Denmark." I van Oers, R., E. Ersbøll & T. Kostakopoulou (red.). *Re-definition of belonging? Language and integrations tests in Europe*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Friberg, J. H. & M. Lund. (2006) *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo.
- Green-Pedersen, C. & J. Krogstrup. (2008) "Immigration as a political issue in Denmark and Sweden". *European Journal of Political Research* 47:610–634.
- Hansen, E. B. & C. Kolodziejczyk. (2009) *Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration. Flygtninge og indvandrere med opholdstilladelse 1. marts – 31. december 2004*. AKF-rapport. Köpenhamn: AKF-förlag.
- Hansen, K.-E., A. Heron Hansen, H. Kalkan & W. Rasmussen. (2009) *Om at bo sammen i et multietnisk boligområde*. SBi 2010:01. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Hertzberg, F. (2003) *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet: Hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Iacobucci, G. (2008) *Vägen in: Flyktingmottagande i Dalarna. En kartläggning av introduktionsinsatserna i länets kommuner*. Rapport 2008:27. Falun: Dalarnas forskningsråd, Länsstyrelsen Dalarna.
- IFAU (2011) *Uppföljning av etableringssamtal*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Jakobsen, M. (2009) *Analyse af sprogscreeningsresultaterne for skolebegyndere med dansk som andetsprog i Århus kommune, 2006–09*. Århus: Institutet for Statskundskab, Aarhus universitet.
- Joppke, C. (2010) *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Järtelius, A. (2000) *Bortastaden. Kommunalt invandarmottagande i Malmö 1966–1997*. Malmö: Malmö stad.
- Jørgensen, M. B. (2012) "The diverging logics of integration policy making at national and city level." *International Migration Review* 46:244–278.
- Kadhim, A. M. (2000) *Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering*. Umeå: Sociologiska institutionen.
- Koopmans, R. (2010) "Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national perspective". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36:1–26.
- Larsen, B. R. (2011) "Becoming part of welfare Scandinavia: Integration through the spatial dispersal of newly arrived refugees in Denmark". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37: 333–350.
- Lennartsson, R. (2007) *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl*. Asylmottagande i fokus 2007:4. Stockholm: NTG-asyl & Integration.
- Midtbøen, A. H. (2009) "Statsborgerrettslig revisjon og integrasjonspolitisk variasjon i de skandinaviske landene". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 50:523–550.

- Mouritsen, P. & T. V. Olsen. (2011) "Denmark between liberalism and nationalism." *Ethnic and Racial Studies*. DOI: 10.1080/01419870.2011.598233.
- Nielsen, C. P. & K. B. Jensen. (2006) *Integrationslovens betydning for flygtninges bosætning*. København: AKF-förlag.
- OECD. (2010) *International Migration Outlook 2010*. Paris: OECD.
- Piil Damm, A. (2006) "Geografisk spredning af flygtninge: Vejen til assimilering?" I Hedetoft, U., B. Peterson & L. Sturfelt (red.). *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige*. Göteborg: Makadam förlag.
- Ponterotto, J.G. (2006) "Brief Note on the Origins, Evolution, and Meaning of the Qualitative Research Concept 'Thick Description'". *The Qualitative Report* 11:538–549.
- Programbestyrelsen. (2008) *Fra udsat boligområde til hel bydel. November 2008*. København: Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder.
- Qvist, M. (2008) *Samordnat mottagande? Styrnings- och samordningsprocesser inom introduction och flyktningmottagande*. TheMES – occasional papers and reprints on migration and ethnic studies 27/08. Norrköping: REMESO/Linköpings universitet.
- Qvist, M. (kommande 2012) *Styrning genom institutionella normer. Arbetslinjepolitik och lokala integrationsprogram inom svenskt flyktningmottagande*. Norrköping: REMESO/Linköpings universitet.
- Rambøll Management. (2005) *Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven*. Århus: Rambøll Management.
- Robinson, V., R. Andersson & S. Musterd. (2003) *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: Policy Press.
- Sahlberg, L. (2007) *Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken i fem länder*. Integrationsverkets rapportserie 2007:1. Norrköping: Integrationsverket.
- Schierenbeck, I. (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Scuzzarello, S. (2010) *Caring multiculturalism. Local immigrant policies and narratives of integration in Malmö, Birmingham and Bologna*. Lund Political Studies 159. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Shakar, Z. (2009) *Bosetting av flyktinger i Oslo. En analyse av statens rolle, diskursen og strukturen rundt bosetting av flyktinger etter statens forespørsel i Oslo kommune*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Soininen, M. (1992) *Det kommunala flyktningmottagandet. Genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.
- Svensson, P. (2011) *Malmö – världens svenskaste stad. En oauktorerad biografi*. Stockholm: Svante Weyler förlag.
- Steen, A. (2009) "Hvorfor tar kommunene imot 'de fremmede'? Eliter og lokal skepsis." I Jo Saglie (red.) *Det nære demokratiet: Om lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt.
- Steen, A. (2010) "Crossing the local community border: Immigrant settlement in Norway". I Bengtsson, B., P. Strömblad & A-H Bay (red.). *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Stigendal, M. (2007) *Allt som inte flyter. Fosies potentialer – Malmös problem*.



- Malmö University Publications in Urban Studies 1. Malmö: Urbana studier, Malmö högskola.
- Stigendal, M. (2012) *Malmö – de två kunskapsstäderna. Del 1*. Underlagsrapport för Kommission för socialt hållbart Malmö. Malmö: Malmö stad.
- Sundström, L. (2009) *Världens lyckligaste folk. En bok om Danmark*. Stockholm: Leopard förlag.
- Uhrskov Jensen, M. (2008) *Et delt folk. Dansk udlændingepolitik 1983–2008*. Odense: Lysias.
- Urbanprogrammet. (2007) *En bydel blev sat i bevægelse. Urbanprogrammet Gellerup – Hasle – Herredsvang 2002–2007*. Århus: Urbanprogrammet.
- Vad Jønsson, H. & K. Petersen. (2010) ”Danmark: Den nationale velfærdsstat møder verden”. I Brochmann, G. & A. Hagelund (red.). *Velferdens grænser. Innvandringspolitik og velfærdsstat i Skandinavien 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wallace Goodman, S. (2010) ”Integration requirements for integration’s sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36:753–772.
- Wren, K. ”Refugee dispersal in Denmark: From macro- to micro-scale analysis”. *International Journal of Population Geography* 9:57–75.

## Offentligt tryck

- Dir. 2007:52, *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsanpassning för nyanlända flyktingar m.fl.*
- Dir. 2007:172, Översyn av mottagandet av asylsökande.
- Dir. 2008:12, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*.
- Dir. 2008:16, *Dialog med kommuner om flyktingmottagande*.
- Dir. 2011:9, Översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn.
- Indenrigsministeriet. (2001) *Integration i praksis – en håndbog*. Köpenhamn: Indenrigsministeriet.
- Integrationsministeriet. (2007) *Vejlledning. Finansiering af kommunernes opgaver vedrørende integration, danskuddannelse og repatriation*. Köpenhamn: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Integrationsministeriet. (2011) *Den gode modtagelse af flygtninge i kommunerne*. Köpenhamn: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö. (2012) *Delrapport 2012-03-06*. Malmö: Malmö stad.
- LBK nr 1062 af 20/08/2010, *Bekendtgørelse af lov om integration av udlændinge i Danmark (integrationsloven)*.
- Länsstyrelsen i Skåne. (2009) *Regional överenskommelse för Skåne län om samverkan kring utveckling av introduktionen för asylsökande, flyktingar och andra invandrare*. Malmö: Länsstyrelsen i Skåne.
- Malmö högskola. (2011) *Utvärdering SFI Malmö*. Dnr: Mahr 24–2010 /515. Malmö: Malmö högskola.
- Malmö stad. (1999) Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö stad. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad. (2004) *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet*. Handlingsplan beslutad i kommunfullmäktige 2004-03-25. Malmö: Malmö stad.



- Malmö stad. (2009a) *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet. Slutrapport*. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad. (2009b) *Integrations- och arbetsmarknadsutskottets årsanalys för 2008*. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad. (2009c) *Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i arbete*. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad. (2010) *Riktlinjer för introduktionsplaner*. Malmö: Malmö stad.
- Malmö stad. (2011) *Beskrivning – mottagning av vuxna nyanlända och andra invandrare i Malmö*. Malmö: Malmö stad.
- Migrationsverket. (2010) *Europeiska flyktingfonden. Slutrapport. EF-nummer E81-238-1-01. Flytta till jobb och bättre boendemöjligheter – JobBo*. Norrköping: Migrationsverket.
- Proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Proposition 2004/05:28, *Bostadsersättning för asylsökande*.
- Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- Prot. 1993/94:74. Riksdagsprotokoll.
- SOU 2009:19, bilaga 4, *Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning*.
- SOU 2011:64, *Asylsökande ensamkommande barn. En översyn av mottagandet*.
- Stadsbyggnadskontoret i Malmö. (2011) *Lägesrapport. Mars 2011. Årlig uppföljning och analys av bostadsförsörjningen*.
- Stadskontoret i Malmö. (2010) *Statistik om Malmö – Befolkning*. Malmö: Stadskontoret, Malmö stad.
- Stadskontoret i Malmö. (2011) *Aktuellt om: Befolkningsbokslut 2010 och befolkningsprognos 2011–2016*. Malmö: Stadskontoret, Malmö stad.
- Statistiske informationer. (2010) *Statsborgerskab og herkomst i Århus kommune, 1. juli 2001–2010*. Århus: Borgmesterens afdeling, Århus kommune.
- Statistiske informationer. (2012) *Statsborgerskab og herkomst i Aarhus kommune, 1. januar 2012*. Borgmesterens afdeling, Aarhus kommune.
- Statskontoret. (2012) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Rapport 2012:22. Stockholm: Statskontoret.
- Århus kommune. (1985) *Fra boligområde til bymiljø. Socialt, kulturel, fysisk*. Århus: Boligstyrelsen, Planstyrelsen, Socialstyrelsen, Århus kommune.
- Århus kommune. (2003) *Integration og bosætning. En rapport om bosætningen som en del af Århus kommunes integrationspolitik*. Århus: Århus kommune.
- Århus kommune. (2007a) *Fra boligområde til bydel. Helhedsplan for Gellerupparken og Toveshøj*. Århus: Århus kommune.
- Århus kommune. (2007b) *Integrationspolitik*. Århus: Århus kommune.
- Århus kommune. (2010) *Udfordringer, viden og indsatser – integrationsområdet i et 0–18 års perspektiv*. Århus: Børn og unge, Århus kommune.

## Tidningsartiklar

Berlingske 2011-10-12. ”Her er S og SF’s brudte valgløfter.”

DN 2004-01-14. ”Malmö vill stoppa inflyttningen av invandrare.”

DN 2006-02-08. ”Tillfälliga asyllagen skapar risk för nya flyktingköer.”

DN 2007-03-06. "Fel tvinga kommuner ta emot flyktingar."  
 DN 2008-03-11. "Sahlin vill styra flyktingars boende."  
 DN 2008-04-09. "Södertäljes starke man mötte Obama."  
 DN 2008-04-11. "Lago nöjd efter USA-beröm."  
 DN 2012-05-27. "Nyanlända måste flytta dit jobben finns."  
 Politiken 2001-06-22. "Færre søger om at få familien til Danmark."  
 Sydsvenskan 2011-12-22. "Snälla men hårda Malmöklappar."  
 Sydsvenskan 2012-04-14. "Malmö – staden som ska läkas."  
 SvD 2011-10-14. "Kommun kan tvingas ta emot asylbarn."

## Intervjuer

Beteckning	Befattning
M1	Rektor för SFI och tjänsteman, Enheten för arbete och integration, Malmö stad. (2009-03-05)
M2	Enhetschef, Centrum Stadsdelsförvaltning, AIC, Malmö stad. (2009-06-02)
M3	Biträdande avdelningschef och utredare, Enheten för arbete och integration, Malmö stad. (2009-06-02 och 2012-04-17)
M4	Planeringssekreterare, Enheten för arbete och integration, Malmö stad. (2009-06-02 och 2012-04-17)
M5	Enhetschef vid Fosie Stadsdelsförvaltning, AIC, Malmö stad. (2009-06-03)
M6	Chef för introduktionsverksamheten, Fosie Stadsdelsförvaltning, AIC, Malmö stad. (2009-06-03)
M7	Fastighetschef, MKB Rosengård. (2009-06-03)
M8	Tjänsteman, Stadsbyggnadskontoret, Malmö stad. (2008-11-26)
Å1	Fuldmægtig, Beskæftigelsesforvaltningen, Aarhus kommune. (2010-05-19)
Å2	Chefkonsulent, Borgmesterens afdeling, Aarhus kommune. (2010-05-19)
Å3	Forstander, Lærdansk, Århus. (2010-10-05)
Å4	Arkitekt, Planlægning og Byggeri, Aarhus kommune. (2010-10-06)
Å5	Konsulent, Videncenter for Integration, Magistratsafdelingen for Børn og Unge, Aarhus kommune. (2010-10-06)
Å6	Afdelingsleder, Jobcenter, Aarhus kommune. (2010-10-07)
Å7	Jobkonsulent, Jobcenter, Aarhus kommune. (2010-10-07)
Å8	Sekretariatschef, Det Boligsociale Fællessekretariat. (2010-10-07)
Å9	Kommunikationsmedarbejder, Brabrand Boligforening. (2010-10-07)

## Efterord

Jag har haft förmånen att presentera tidigare versioner av den här rapporttexten vid Nordiska statsvetarkonferensen i Vasa, Nordiska kommunforskarkonferensen i Göteborg samt vid seminarier på Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet och vid Institutet för Framtidsstudier. Jag har haft stor nytta av de kommentarer som jag har fått vid dessa tillfällen. Jag vill särskilt tacka Per Adman, Bo Bengtsson, Karin Borevi, David Feltenius, Amanda Nielsen och Sara Westin för konstruktiva kommentarer. Stort tack också till alla de intervjupersoner som har gjort den här undersökningen möjlig. Slutligen vill jag tacka Erika Karlsson på Institutet för Framtidsstudier för all hjälp med färdigställandet av denna rapport.



# Forskning och populärvetenskap från Institutet för Framtidsstudier

---

## Forskningsrapporter

Institutet för Framtidsstudier ger löpande ut forskningsrapporter där den forskning som bedrivs vid institutet presenteras. Innehållet är utformat för att vara tillgängligt även för läsare utanför forskarvärlden. För äldre forskningsrapporter, se [www.iffs.se](http://www.iffs.se).



### Institutet för Framtidsstudier Forskningsrapporter

- *Humanisterna och framtidssamhället* (2011/1)
- *Rum för Barn? Boende och förstabarnsfödslar i Sverige 1972–2005*, Sara Ström (2012/1)
- *Who cleans the welfare state? Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm*, Anna Gavanas (2010/3)
- *Omvärldsanalys – till vilken nytta?*, Torbjörn Lundqvist (2010/2)
- *Ubikvitär framtid? IT-perspektiv på stat och samhälle*, Markus Gossas och Torbjörn Lundqvist (2010/1)
- *Skogens kontroverser. En studie om plats och politik i norra Sverige*, Karin Beland Lindahl (2009/3)
- *What Future for Social Investment?*, red. Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme (2009/2)
- *European Social Models. Protection and Inclusion*, Joakim Palme, Kenneth Nelson, Ola Sjöberg och Renate Minas (2009/1)

### Institutet för Framtidsstudier i samarbete med Dialogos förlag Serie Framtider

- *Att utforska framtiden*, red. Susanne Alm, Joakim Palme, Erik Westholm (2012)
  - *Den rimliga integrationen*, Ludvig Beckman (2011)
  - *Barnen och välfärdspolitiken. Nordiska barndomar 1900–2000*, Astri Andersen, Ólöf Gardarsdóttir, Monika Janfelt, Cecilia Lindgren, Pirjo Markkola och Ingrid Söderlind (2011)
  - *Frivillig barnlöshet*, red. Kristina Engwall och Helen Peterson (2010).
  - *Förlorad kontroll. Den ifrågasatta framstegstanken*, Bernt Skovdahl (2010)
-