

## 5 1990-talets ekonomiska utveckling – vilken roll har åldersfördelningen spelat?

*Thomas Lindh*

### 5.1 Inledning

Välfärdssystemen påverkas på flera sätt av befolkningens sammansättning. I detta kapitel är fokus framförallt satt på hur demografin har påverkat den makroekonomiska miljön för välfärdssystemen. Det är viktigt för hela den ekonomiska politiken att ta hänsyn till de trendförändringar i den makroekonomiska utvecklingen som ålderssammansättningens förändringar ger upphov till. Inte minst är det viktigt för fastställandet av de ekonomiska ramar som begränsar möjligheterna att bedriva välfärdspolitik. Förändringarna i befolkningsstrukturen ger direkta effekter på välfärdssystemen genom att vissa åldersgrupper naturligt sett har större behov av den sociala trygghet som dessa system ger, men även genom att de bakomliggande resurserna påverkas direkt. Skattebasen och utbudet av personal för vård och skola är bra exempel på detta.

Dessa direkta effekter har diskuterats mycket i den allmänna debatten, och kommer säkerligen att diskuteras ytterligare. Avsikten med detta kapitel är emellertid att visa på hur ålderssammansättningen har djupgående effekter på hela samhällsekonomin. Orsakerna till detta är två enkla och lätt verifierbara fakta. För det första varierar en individs ekonomiska beteende och resurser kraftigt över livsrytmen. Människor i olika åldrar går från det totala beroendet av andra i småbarnsåren till en allt större autonomi som kulminerar någon gång i 50-årsåldern och sedan gradvis avtar när förvärvsförmåga och hälsotillstånd sakta försämras med ålderdomens inträde, för att i många fall åter sluta med en hög grad av beroende av andra människor. För det andra finner vi i moderna industrisamhällen att åldersfördelningen uppvisar en mycket hög grad av ojämnheter, där stora och små födelsekohorter omväxlande dominerar en given åldersgrupp.

Interaktionen mellan åldersspecifikt beteende och resurser samt variationerna i åldersgruppernas relativa storlek skiftar hela den samhällsekonomiska jämvikten och ligger bakom många av de oförutsedda trendbrott som inträffat under efterkrigstiden. Naturligtvis sker detta i ett samspel med många andra både inre och yttre samhällsfaktorer. Vår förståelse av de ekonomiska mekanismerna bakom ålderseffekterna är än så länge begränsad. I det följande ska jag emellertid argumentera för att välfärdsutvecklingen under 1990-talet kunde ha varit bättre om den ekonomiska politiken under 1980-tal och 1990-tal tagit större hänsyn till de makroekonomiska tendenser som variationerna i ålderssammansättningen ger upphov till.

## 5.2 Demografi och makroekonomi

Inom den ekonomiska forskningen har 1990-talet inneburit ett genombrott för ett nytt sätt att tolka och förstå makroekonomisk förändring. Istället för att förklara ekonomiska fluktuationer som enbart ett resultat av politiska ingrepp och missgrepp har man kunnat påvisa att det bakom ekonomiska uppgångar och nedgångar också kan ligga mycket mer fundamentala faktorer – nämligen förändringar i de demografiska förutsättningarna.

På sätt och vis innebär denna nya forskning att man återupplivar en gammal tradition inom ekonomiämnet som representeras av namn som Malthus (1798), Wicksell (1901), Myrdal (1940), Keynes (1923, 1937) och Boserup (1975). Gemensamt för dessa ekonomer är att de sett befolkningsförändringar som den kanske viktigaste drivkraften bakom ekonomisk och social utveckling. Visserligen har de haft olika uppfattningar om hur befolkningen påverkar ekonomin. Malthus, Wicksell och den unge Keynes ansåg t.ex. att befolkningstillväxt i huvudsak är skadligt. Boserup, Myrdal, och den mogna Keynes, däremot, såg stora positiva effekter av befolkningstillväxt.

Ett viktigt framsteg i den nya forskningen är att man lyckats överbrygga den motsättning som funnits mellan befolkningsoptimister och befolkningspessimister. Lösningen har visat sig vara mycket enkel. När man studerar hur befolkningstillväxt påverkar ekonomi och samhälle så ska man inte bara ta hänsyn till hur antalet människor förändras. Man måste också se till befolkningens åldersstruktur. Effekterna av en ökning i antalet barn skiljer sig från effekten av en ökning av antalet unga, antalet medelålders eller antalet äldre. Det är först när man tar hänsyn till förskjutningar i åldersstrukturen som de demografiska effekterna på ekonomin framträder klart. Det intressanta när man gör denna enkla modifikation är – för det första – att det visar sig att både

malthusianerna och anti-malthusianerna har haft rätt. Befolkningsökning leder till ökad fattigdom när antalet barn växer men till ökad tillväxt och välstånd när den arbetsföra, framförallt den medelålders befolkningen, ökar. För det andra så visar analyser där hänsyn tas till åldersstrukturen att demografin är just så betydelsefull som de alla – från Malthus till Boserup – hela tiden har hävdat. De som har haft fel är de som brukar kallas befolkningsneutralister, dvs. de som ansett att samhällsvetare i sina förklaringar inte behöver ta hänsyn till demografiska förhållanden.

De nya upptäckterna av tydliga befolknings- och ålderseffekter på ekonomin innebär en utmaning för traditionell makroekonomisk analys. Trots att befolkningsekonomi tidigare varit en viktig del av inte minst svensk nationalekonomi så har befolkningsperspektivet på samhälls ekonomin under efterkrigstiden nästan helt försvunnit. Den makroekonomiska analysen har istället dominerats av tekniskt sofistikerade modeller byggda på grundantaganden om en stabil befolkningsstruktur.

En nytolkning av vår mest näraliggande ekonomiska historia berör med nödvändighet också en del ömtåliga frågor. Mycket av stridslinjer och ställningstaganden i dagens politiska landskap bygger på etablerade tolkningar av vad det är som hänt med den svenska ekonomin under 1970-, 1980- och 1990-tal. Att föra fram nya förklaringar kan och bör därför uppfattas som ett ifrågasättande av politiska handlingslinjer. Analysen kan i denna mening kallas politisk och kontroversiell, trots att den endast består i en tillämpning av nya vetenskapliga rön på ett visst historiskt skeende. I huvudsak är emellertid denna tolkning ingen omtolkning utan mera en fråga om att dra fram mera djupliggande orsakskedjor i ljuset.

För att vi i framtiden ska kunna utforma en välfungerande ekonomisk politik krävs det att vi har ett klart grepp om hur de samhälls ekonomiska förutsättningarna kan påverkas av demografisk förändring. Ett av de bästa sätten att lära sig om hur demografi och ekonomi samspelar är att mer i detalj granska en period som både är relativt välbekant och som kännetecknats av snabba demografiska förändringar.

I nästa avsnitt följer en redogörelse för utvecklingen av den svenska befolkningens ålderssammansättning. Avsnittet därefter behandlar teorin bakom åldersansatsen – dvs. en forskningstradition som fokuserar på hur förskjutningar i åldersstrukturen påverkar social och ekonomisk utveckling. Åldersansatsen bygger på tre grundpelare. För det första en analys av åldersstrukturens utveckling, för det andra vår kunskap om hur människors ekonomiska beteende ändras över livs cykeln och, för det tredje, traditionell ekonomisk teori om hur makroekonomiska variabler påverkar varandra.

I det näst sista avsnittet beskrivs vilka trender i de senaste decenniernas makroekonomiska utveckling i Sverige som kan förklaras av förskjutningarna i ålderssammansättningen (och vad som inte kan förklaras av demografin). I det avslutande avsnittet framförs några reflektioner kring hur förändringar i den demografiska strukturen kan tänkas ha påverkat välfärdssystemen.

### 5.3 Den svenska åldersfördelningens utveckling sedan 1960-talet

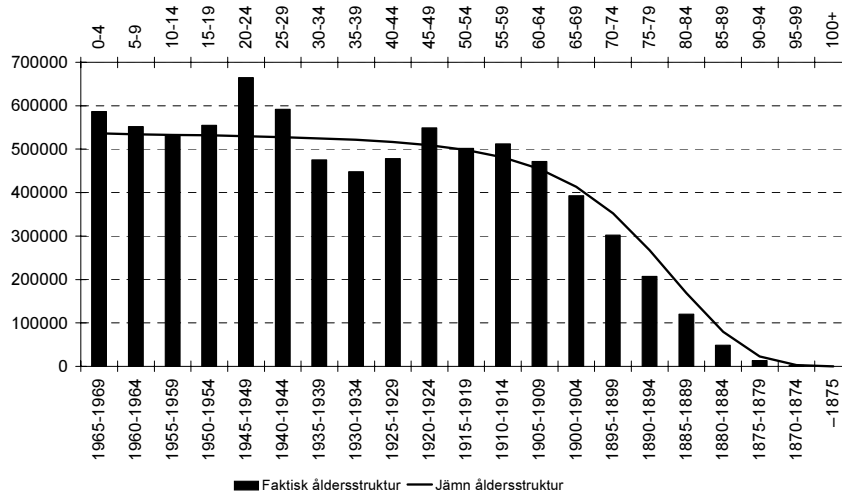
Ett viktigt verktyg för att förstå hur en befolknings åldersstruktur förändras över tiden är det demografiska begreppet kohort. Ursprungligen var kohort en beteckning på en enhet i den romerska hären som rekryterats från samma ort. I den romerska härens slagordning bildade kohorten en kolonn uppdelad i tre linjer om sammanlagt runt 360 man. Inom demografin avser kohort en grupp av individer med samma födelsetid. De svenska 40-talisterna utgör på detta sätt en kohort medan 50-talisterna utgör en annan. I en befolkningstabell som beskriver åldersstrukturen i ett land över tiden kan man följa en kohorts åldrande genom att läsa diagonalt i tabellen. T.ex. så hittar man år 1959 fyrtiotalistkohorten i kolumnen med antalet personer som är 10-19 år medan vi tio år senare får läsa i kolumnen för 20-29 år gamla för att hitta dem. En kohort rör sig därför genom åldersstrukturen på samma sätt som en romersk kohort en gång rörde sig över slagfältet.

I en sluten befolkning kan förskjutningar i åldersstrukturen enbart uppstå som ett resultat av att de kohorter som avlöser varandra i en viss åldersgrupp är av olika storlek. Numera är den viktigaste orsaken till storleksskillnader mellan kohorter att födelsetalen varierar över tiden. Ser vi historiskt har emellertid variationer i dödligheten varit av stor betydelse. T.ex. så föddes det i Sverige i början av 1800-talet i stort sett lika många människor per år som det gör idag. I vuxen ålder hade emellertid antalet individer i kohorten decimerats så starkt att Sveriges befolkning trots i princip lika många födda barn per år bara var en fjärdedel av vad den är idag. I befolkningar som påverkas av migration kan emellertid en kohort både krympa och svälla. Utflyttning påskyndar kohortens krympning medan inflyttning kan få den att svälla.

Ser vi nu till åldersutvecklingen i Sverige under slutet av 1900-talet så har den i huvudsak formats av den storleksfördelning som svenska kohorter uppvisade redan år 1970, se figur 1. I detta diagram visas dels den faktiska åldersstrukturen i form av staplar, dels en linje som visar hur en medelstor kohort kommer att utvecklas om hänsyn tas till det

dödlighetsmönster som rådde i slutet av 1970-talet. Kohorter som ligger över jämförelselinjen är större, medan de som ligger under är mindre än genomsnittet.

Figur 1. Kohorter 1970



Här kan vi för det första konstatera att alla kohorter som fötts tidigare än 1905 är mindre än genomsnittet. Detta beror på att de kohorter som föddes i slutet av 1800-talet var utsatta för högre dödsrisker framförallt under barn- och ungdomsåren. En ytterligare krympning av dessa kohorter skedde sedan genom den omfattande emigrationen från Sverige i början av seklet.

Kohorterna födda mellan 1905 och 1925 är i stort sett alla större än genomsnittet. Orsaken är att dessa kohorter föddes under en period då fertiliteten fortfarande var förhållandevis hög samtidigt som mortaliteten fallit markant. De har inte heller påverkats lika negativt av utvandring.

Kohorterna födda från 1925 till 1939 ligger däremot långt under genomsnittet. Bakgrunden till detta är mellankrigstidens "kris i befolkningsfrågan". Födelsetalens uppsving under 1940-talet syns också tydligt i figuren. Först i slutet av 1950-talet hittar vi en kohort som ligger på medelnivå. Även 1960-talets kohorter ligger något över genomsnittet.

Med hjälp av jämförelsenivån kan man också läsa ut vilka framtida förändringar i ålderssammansättningen som ligger inbäddade i 1970 års åldersstruktur. Stora kohorter kommer nämligen att ligga kvar på en nivå över genomsnittet medan små kohorter kommer att ligga kvar un-

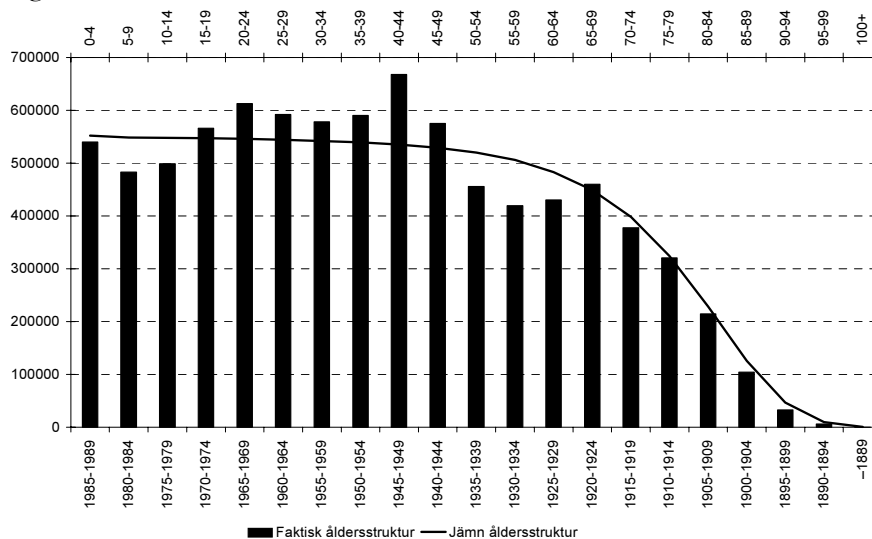
der. Ökningen av de äldsta åldersgrupperna efter 1970 beror därför enligt denna figur på att de stora kohorterna från perioden 1905-1924 går in i pensionsåldern och där ersätter de mindre kohorterna från tiden före 1905.

Ser vi sedan på utvecklingen av antalet personer i övre medelåldern, 50-64 år, så framgår det att denna grupp kommer att gå tillbaka från en bit in på 70-talet fram till 1990. Här kommer ju de kraftiga kohorterna från seklets början att ersättas av de små kohorter som föddes i mellankrigstiden.

Figuren illustrerar också tydligt den kraftiga impuls som fyrtiotalistgenerationen skapat i den svenska åldersstrukturen. Styrkan i denna impuls beror inte bara på att kohorten i sig är stor. Pulsen förstärks av att 40-talistkohorten följer i spåren på den rekordsvaga mellankrigskohorten. Runt 1970 befann sig 40-talisterna i 20-årsåldern och de passerade sedan under 1970- och 1980-talet 30- och 40-årsåldern.

I figur 2 visas på motsvarande sätt läget år 1990. Jämförelsenivån bygger här på dödligheten under perioden 1988-1992. Som framgår av figur 2 så skiljer sig den demografiska situationen 1990 avsevärt från läget tjugo år tidigare. 1990 så ligger de äldsta kohorterna mycket nära medelstorleken medan medelålderskohorterna ligger långt under. För 1990-talet innebär detta att de yngsta pensionärerna faktiskt har blivit färre i takt med att de kraftiga kohorterna från tiden före 1925 ersatts av de magra kohorterna från perioden 1925-1939.

Figur 2. Kohorter 1990



### 5.3.1 1990-talets åldersstruktur

Det mest markanta trendbrottet ser vi i antalet personer i åldern 50-64 år. 1990 års åldersstruktur ger helt andra förutsättningar än vi hade under 80-talet. 1990 befolkades övre medelåldern av de rekordsvaga kohorterna från mellankrigstiden. Under 1990-talet har dessa svaga kohorter efterhand ersatts av de talrika 40-talisterna. Vi har därmed fått en kraftig uppgång av antalet personer i övre medelåldern.

Åldersstrukturerna 1970 respektive 1990 kan i en mening ses som spegelvända i förhållande till varandra. Där 1970 års åldersstruktur har underskott – åldersgrupperna över 65 och yngre medelåldern – så finns det 1990 ett överskott. I övre medelåldern däremot – där 1970 års åldersstruktur har överskott – så uppvisar 1990 års åldersstruktur ett underskott.

Jämförelsen mellan Sverige 1970 och 1990 visar att åldersstrukturen över en relativt begränsad period kan förändras på ett mycket påtagligt sätt. Orsaken till dessa variationer är dels de långsiktiga fluktuationer i kohortstorleken som hör samman med den demografiska transitionens förlopp och långsiktigt fallande födelsetal (se Malmberg och Lindh, 2000), dels de mer kortsiktiga variationer som beror på kraftiga fluktuationer i fertiliteten.

### 5.3.2 Den ekonomiska livscykeln

Hur betydelsefulla är då dessa variationer? I slutänden kan en sådan fråga endast besvaras genom att man empiriskt undersöker sambanden mellan åldersstruktur och ekonomi. Men även teoretiskt kan vi förvänta oss att se vissa samband. Orsaken är tydliga och över tiden relativt stabila mönster i hur människors ekonomiska beteende förändras över livscykeln. De resurser i form av humankapital och andra tillgångar som de förfogar över varierar också på ett regelbundet sätt över livscykeln.

Ser vi till det allra grövsta mönstret så kan människans liv sägas sönderfalla i tre faser. Det mänskliga livet inleds alltid med en barndomsfas där individens produktiva förmåga är lägre än hennes konsumtionsbehov. Barndomsfasen följs sedan av en vuxenfas då människan kan producera ett överskott utöver vad hon behöver för sin egen omedelbara överlevnad. För dem som inte dör under denna period följer senare en åldrandefas där den produktiva förmågan återigen avtar så att individen på nytt blir beroende av andra för sin överlevnad. I internationella statistiska publikationer används dessa livsfaser för att indela be-

folkningen i barn (0-14 år), befolkning i arbetsför ålder (15-64 år) och äldre (65- år).

Men människors ekonomiska beteende över livscykeln påverkas inte bara av deras produktionsförmåga. Av central betydelse är också deras deltagande i reproduktionen. Människors reproduktiva fas inträffar nästan uteslutande under den arbetsföra delen av livet och för de flesta människor i moderna samhällen så är den reproduktiva fasen betydligt kortare än den produktiva. Detta betyder att man i arbetsför ålder kan skilja mellan tre perioder:

- En ungdomsperiod som sträcker sig från det fysiska vuxenblivandet fram till familjebildningen. Statistiskt skulle denna period ungefärligen kunna avgränsas till åldrarna från 15 till 29 år.
- En familjeförsörjarperiod som omfattar tiden från familjebildningen tills dess att ens barn inträtt i arbetsför ålder. Det rör sig här ungefärligen om åldrarna 30-49 år
- En övre medelålder som omfattar tiden från det att ens barn blivit arbetsföra tills man själv inträder i ålderdomen. I huvudsak omfattas denna period av åldrarna 50-64 år.

I samband med att alltfler människor uppnår en mycket hög ålder har behovet ökat av att urskilja olika perioder också i ålderdomen. I första hand har man här kunnat konstatera att yngre pensionärer mellan 65 och 75 år i viktiga avseenden skiljer sig från äldre pensionärer över 75, framförallt när det gäller hälsan och mortaliteten, men till följd därav också när det gäller konsumtionsmönster och arbetskraftsdeltagande.

Ser vi nu till dessa olika livsfaser uppvisar de mycket tydliga kännetecken. Barndomsfasen kännetecknas av en hög grad av beroende, inte bara när det gäller fysisk försörjning utan också för omvårdnad, tillsyn och kognitiv stimulans. *Ungdomsfasen* präglas av hög geografisk rörlighet, inträde på arbetsmarknaden, inträde på bostadsmarknaden och familjebildning men också av relativt låga inkomster, underordnade positioner och för män relativt hög brottsbenägenhet. *Familjeförsörjarfasen* präglas av hög skuldsättning, pressad ekonomi, stora utrymmeskrav men också ökande inkomster och mer ansvarsfulla positioner i yrkeslivet.

I den *övre medelåldern* minskar försörjningsbördan, sparandet ökar och finansiella tillgångar (aktier, fonder, bankmedel) får en större betydelse. Den geografiska rörligheten är låg och man byter mer sällan arbete. En stor andel av de förvärvsaktiva innehar överordnade positioner. Kriminaliteten är mycket låg. Egenföretagandet är som högst.

De *unga pensionärernas* främsta kännetecken är en låg förvärvsintensitet och att de sänker sitt sparande. Unga pensionärer är även starkt



beroende av offentliga transfereringar för sin försörjning. Jämfört med medelålders har de en högre dödlighet. Äldre pensionärer uppvisar ett efterhand alltmer försämrat hälsoläge och deras mortalitet blir med stigande ålder allt högre. I motsats till vad man skulle förvänta sig från en livscykelmodell för sparandet har de däremot ett positivt sparande. Detta kan bero på att ett försämrat hälsoläge minskar deras konsumtionsförmåga. De äldres positiva sparande kan emellertid också delvis vara en illusion. Eftersom personer utan förmögenhet har en högre dödlighet så kan den genomsnittliga förmögenheten i en kohort öka när den successivt tunnast ut.

## 5.4 Ålderseffekter på ekonomin

De åldersvariationer som skapas när olika stora kohorter rör sig genom åldersstrukturen sätter spår i den makroekonomiska utvecklingen p.g.a. att människors ekonomiska beteende förändras över livscykeln. Man kan tänka sig att dessa effekter uppstår på två sätt. För det första kan det vara fråga om en ren aggregeringseffekt. En ökning av antalet unga med hög flyttningsbenägenhet leder t.ex. till att antalet observerade flyttningar ökar. Om en individs beteende påverkar andra individer kan emellertid en åldersförskjutning leda till en andra typ av effekter som skiljer sig från dem vi rent mekaniskt kan räkna fram med hjälp av information om åldersspecifika beteenden. Man måste nämligen också räkna med att de åldersspecifika beteendena kan komma att påverkas. T.ex. så kan en stor kohorts inträde på arbetsmarknaden leda till en press nedåt på lönerna som får de unga att utbilda sig längre, se Ohlsson (1986). Lägre löner för de unga kan sedan påverka andra delar av ekonomin i enlighet med ekonomiska och sociologiska mekanismer som i sig inte behöver vara direkt relaterade till demografin.

Tillvägagångssättet för att analysera ålderseffekter skiljer sig åt beroende på om syftet är att påvisa de *enkla ålderseffekter* som kan räknas fram direkt från data över åldersspecifika beteenden eller om man är ute efter de *sammansatta ålderseffekter* som uppstår när en ålderschock påverkar de åldersspecifika beteendena. I det första fallet härleds ålderseffekterna på grundval av mikrodata och man kan sedan undersöka hur mycket av t ex en ökad migration som beror på att antalet unga med hög flyttbenägenhet har ökat. För att analysera sammansatta ålderseffekter skattar man istället regressionsmodeller, där den studerade makrovariabeln ses som en funktion av åldersstrukturen mätt som exempelvis befolkningsandelar för olika åldersgrupper.

En svårighet med regressionsansatsen är att åldersvariablerna måste uppvisa en hygglig variation om regressionsmetoden ska fungera. Ef-

tersom åldersandelarna förändras långsamt så innebär detta att det krävs relativt långa tidsserier för att en skattning av ålderseffekter ska ge tillförlitliga resultat. När man väl har ett empiriskt material som uppfyller fordringarna så har emellertid regressionsmetoden visat sig vara en robust metod för att granska sambanden mellan befolkningsstruktur och makroekonomisk utveckling.

Vilka är då de makroekonomiska variabler som i första hand bör vara kopplade till åldersstrukturen? En uppenbar kandidat är naturligtvis sparandet. Eftersom människors produktiva förmåga växlar starkt med åldern medan konsumtionsbehoven är relativt stabila så kommer livscykeln att kännetecknas av omväxlande underskotts- och överskottsfaser (Modigliani och Brumberg, 1954; Bentzel, 1959). Teoretiskt sett bör barnperioden och åldrandeperioden vara en tid av underskott medan den senare delen av det yrkesaktiva livet bör vara en tid av överskott.

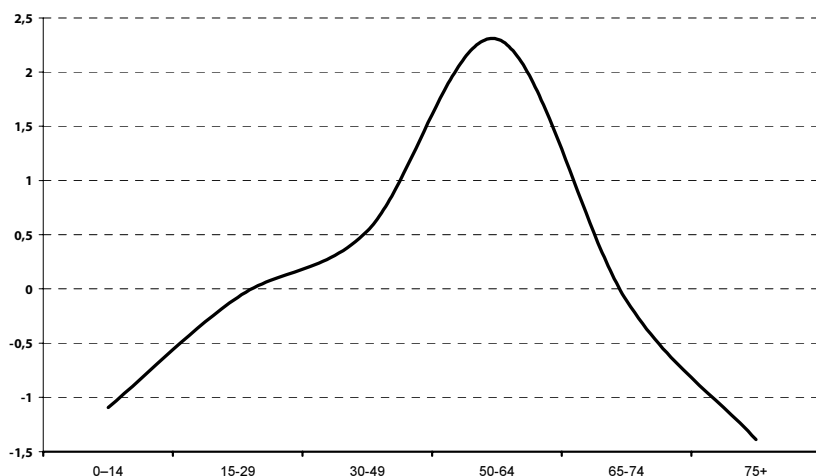
I den internationella litteraturen är Leff (1969) en tidig och välkänd referens för empiriska samband mellan åldersstruktur och sparande. Leffs studie har ifrågasatts men under 1980-talet har Fry och Mason (1982) och Mason (1987) i huvudsak bekräftat Leffs resultat. Andra studier som pekar i samma riktning är Kelley och Schmidt (1996) och Horioka (1997) som kunnat visa på robusta samband mellan kvoten försörjda i befolkningen och sparandet. Nyligen har Higgins och Williamson (1997) och Higgins (1998) kunnat visa på mycket kraftiga samband mellan sparandet och åldersfördelningen i Östra och Sydöstra Asien, samt i ett urval länder över hela världen. När det gäller förekomsten av ålderseffekter på sparandet i makrodata är resultaten i stort sett entydiga.

Forskare som utgår från studier på mikronivå är emellertid mer tveksamma till livscykelhypotesen, t.ex. Muellbauer (1994), Bosworth m.fl. (1991). I studier på hushållsdata har man nämligen visat på stora samtidiga förändringar i varje åldersgrupps sparkvot när den aggregerade sparkvoten förändrats. Följaktligen måste man dra slutsatsen att den i makrodata observerade korrelationen mellan sparande och åldersstruktur endast i liten utsträckning kan förklaras av en enkel livscykel-effekt på hushållens sparande. För en fördjupad teoretisk diskussion av sambandet mellan sparande och åldersstruktur se Lindh och Malmberg (1999b) och Malmberg och Lindh (2000).

I figur 3 visas hur sambandet mellan åldersstruktur och sparande ser ut i svenska data. Här bekräftas i allt väsentligt det mönster som vi enligt livscykelmodellen borde förvänta oss. Andelen barn har en stark negativ effekt och även de båda pensionärsgrupperna har negativa effekter. Den starkaste positiva effekten har istället andelen 50-64-åringar. Familjeförsörjargruppen i 30-49 års åldern har också en positiv

effekt. Ett liknande mönster hittar man även i data från andra OECD-länder.

Figur 3. Ålderseffekter på den nationella sparkvoten, Sverige 1946-1996



Vid en tolkning av figur 3 ska man ha i minnet att sparandet inte enbart avser hushållssparande utan även företagens och den offentliga sektorns sparande. För att förklara hur åldersfördelningen påverkar sparandet räcker det alltså inte med att se hur det individuella sparandet utvecklas utan man måste också exempelvis ta hänsyn till hur den offentliga sektorns intäkter och utgifter påverkas av olika åldersgrupper.

Det intressanta med figur 3 är att den visar hur åldersstrukturen påverkar en variabel som enligt gängse ekonomisk teori har betydelse för en rad makroekonomiska samband. För det första kan det finnas ett samband mellan sparandets nivå och räntan. Eftersom räntan kan ses som pris på sparmedel så bör den stiga när sparandet är lågt och sjunka när sparandet är högt. En låg räntenivå bör i sin tur underlätta investeringar och ekonomisk tillväxt medan en hög räntenivå kommer att verka dämpande på investeringarna. Existensen av ålderseffekter på sparandet gör därför att vi kan misstänka ålderseffekter även på investeringarna och på den ekonomiska tillväxten.

En annan möjlig effekt gäller bytesbalansen. Ett land med högt sparande konsumerar förhållandevis litet. Detta betyder att importefterfrågan dämpas och exporten stimuleras. Ett högt sparande kan därför skapa möjligheter för en positiv bytesbalans och på motsvarande sätt kan ett lågt nationellt sparande leda till bytesbalansunderskott. Därför bör man hitta bytesbalanseffekter av en ändrad åldersstruktur.

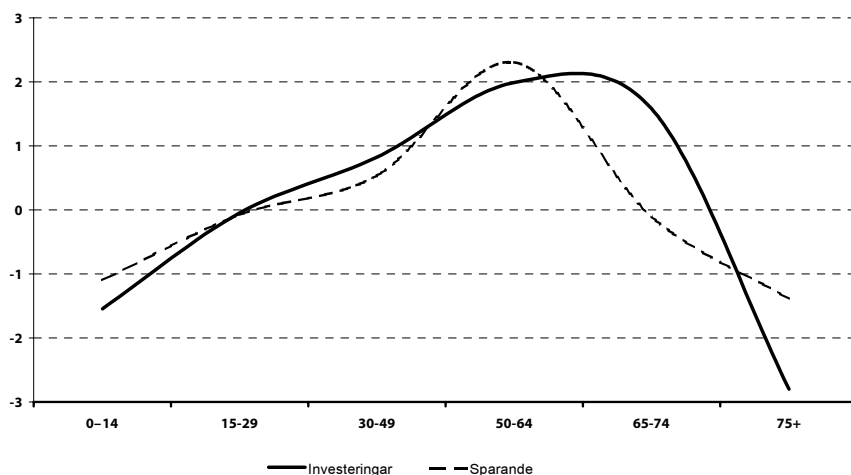
En tredje möjlig effekt av förändringar i det nationella sparandet är förskjutningar i prisnivån. När sparandet går upp innebär det ju ett bortfall av inhemsk efterfrågan. Om detta bortfall inte fullt ut kompenseras av ökande investeringar eller ökad export kan följderna bli en dämpad aktivitet med arbetslöshet och sjunkande inflation som konsekvens. Omvänt kan en nedgång i sparandet leda till en stegrad inhemsk efterfrågan och en press uppåt på priserna. Ålderseffekter på det nationella sparandet gör därför att man bör förvänta sig att inflationen också kan påverkas av åldersstrukturen.

Förutom sparandet finns det alltså flera makroekonomiska variabler som kan misstänkas vara kopplade till åldersstrukturen, t.ex. investeringarna, tillväxten, bytesbalansen och inflationen. Många fler kan tänkas, se Fair och Dominguez (1991) t.ex., men utrymmet här kräver en begränsning. Hur viktiga sådana teoretiska samband är går bara att besvara genom empiriska undersökningar.

#### 5.4.1 Ålderseffekter på investeringar

I en studie, baserad på data för 100 länder, visade Higgins (1998) att ålderseffekterna på investeringskvoten inte ser likadana ut som ålderseffekterna på sparkvoten. I en senare studie har Malmberg och Lindh (1999b) kunnat visa att även om man använder data bara från OECD-området kan skilda ålderseffekter på investeringar och sparande påvisas. Detta resultat är anmärkningsvärt eftersom sparkvoten och investeringskvoten för de flesta länder ofta är ungefär lika stora. Det enda som skiljer dem åt är bytesbalansens saldo. Även i Sverige finns det en skillnad mellan ålderseffekterna på investeringarna och på sparandet, se figur 4. Liksom i OECD är den största skillnaden i 65-74 gruppen. Dessa har en negativ effekt på sparandet men en positiv effekt på investeringarna.

Figur 4. Ålderseffekter på investeringar och sparande i Sverige 1946-1996



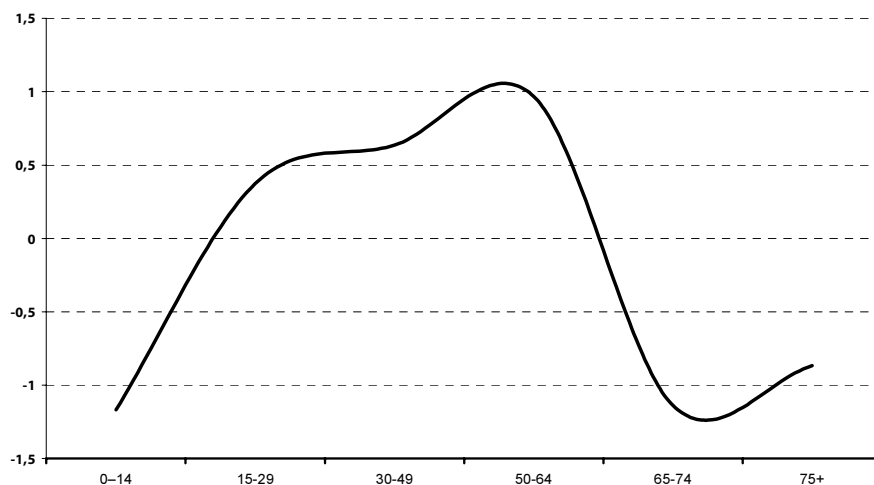
Om man mer i detalj studerar ålderseffekterna på investeringsefterfrågan så visar det sig att effekterna skiljer sig mellan olika typer av investeringar. När det gäller byggnadsinvesteringar så finns det t.ex. en stark positiv effekt av andelen unga vuxna. Detta gäller såväl i Sverige (Pettersson, 1990) som OECD (Lindh och Malmberg, 1999c). Detta är naturligt med tanke på att hushållsbildning är en viktig faktor bakom bostadsefterfrågan.

När det gäller näringslivets investeringar finns det istället i OECD-området en stark koppling till 50-64 års gruppens utveckling (Lindh och Malmberg, 1999b). En förklaring till detta kan vara Griliches (1969) hypotes om att yrkesskicklig arbetskraft är komplementär till kapitalutrustning. Om yrkesskicklig arbetskraft är koncentrerad i den äldre delen av arbetskraften leder då en ökning av denna grupp till ökade kapitalinvesteringar. En annan förklaring kan vara att näringslivsinvesteringarna påverkas av hushållens portföljval. Runt 50 skiftar de flesta sin förmögenhetsportfölj från reala tillgångar (läs egna hem) till finansiella tillgångar (aktier, obligationer, pensionsförsäkringar), se Ekman (1996) för en empirisk studie i Sverige och Skinner (1989) för en i USA. Om detta leder till att aktiekurserna går upp underlättas företagets kapitalförsörjning, vilket kan stimulera näringslivets investeringar.

### 5.4.2 Ålderseffekter på tillväxten

Figur 5 visar hur ålderseffekterna på Sveriges ekonomiska tillväxt ser ut om man skattar en modell på data för perioden 1945-1998. Som framgår av modellen så liknar detta mönster i mycket det mönster vi hittar på sparat och investeringarna.

Figur 5. Ålderseffekter på ekonomisk tillväxt, Sverige 1946-1996



Att ålderseffekterna på sparat och på den ekonomiska tillväxten liknar varandra kan man lätt förklara med hjälp av Robert Solows numeriska klassiska tillväxtmodell. Enligt Solow (1956) så kommer tillväxttakten att på lång sikt att bestämmas av takten i den teknologiska utvecklingen. På kort sikt har emellertid både sparkvoten och den redan uppnådda nivån på per capitainkomsten betydelse. Allt annat lika kommer ett land med hög sparkvot att ha en snabbare tillväxt än andra länder. Under i övrigt lika förhållanden kommer också länder med lägre per capitainkomst att växa snabbare än länder som uppnått en högre inkomst. Enligt Solow-modellen bör man därför förvänta sig att en åldersgrupp som har en positiv effekt på sparkvoten också ska ha en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten.

Att åldersstrukturen har effekter på den ekonomiska tillväxten har under 1990-talet påvisats i en rad studier: McMillan och Baesel (1990), Malmberg (1994), Brander och Dowrick (1994), Lenehan (1996), Bloom och Williamson (1997), Bloom och Sachs (1998), Andersson (1998), Persson (1998), Lindh och Malmberg (1999a), Lindh (1999a), Bloom et al. (1999). Enligt dessa studier befordras ekonomisk tillväxt

av en hög andel i aktiv ålder, speciellt medelålders, medan fler gamla och fler unga leder till sämre tillväxt.

Få torde därför bli förvånade av att man kan hitta en korrelation mellan åldersfördelning och tillväxt i svenska data. Det förvånande är styrkan i sambandet. Omkring hälften av variationen i tillväxt under efterkrigstiden, och framförallt variationen i trendutveckling, förklaras i statistisk mening av förändringarna i åldersfördelningen.

Man kan formulera flera teoretiska hypoteser som förklarar korrelationen, t.ex. en ökad mängd humankapital i form av erfarenhet, eller från en annan vinkel ett relativt överutbud av kapital och svag konsumtionsefterfrågan som gör investeringar relativt billigare. Andra hypoteser kan framläggas, t.ex. ökad arbetsdisciplin och stabilitet i arbetskraften då den relativa tätheten av äldre ökar, fler småföretagare som bygger upp ett innovationstryck, etc.

Förutom dessa mer eller mindre uppenbara förklaringar av tillväxteffekterna finns emellertid flera andra mer indirekta mekanismer. Lindh och Malmberg (1999a) finner t ex att då man inkluderar kontrollvariabler för handel och inflation förändras ålderseffekterna på tillväxten. Detta antyder att delar av effekterna kan tänkas uppstå genom bytesbalanseffekter, förändringar i import-och exportmönstren samt i ekonomiernas underliggande inflationstryck. Det verkar också troligt att effekter kan uppstå via de förändrade kraven på offentlig sektor och budgetbalansen som uppstår då en stor kohort (som i övre medelåldern ger ett nettotillskott till offentlig sektor genom höga skattebetalningar och lågt utnyttjande) går i pension och börjar konsumera ur de pensionsfordringar den ackumulerat.

Sammanställningseffekter kan också spela en roll speciellt för de negativa effekterna av den pensionerade befolkningen. Dessa efterfrågar tjänster, speciellt vårdtjänster, i betydligt högre omfattning än befolkningen i allmänhet. Produktivitetsutvecklingen inom tjänstesektorn är mycket långsammare än inom den varuproducerande delen av ekonomin (åtminstone så som den faktiskt mäts) och en ökad vikt för dessa sektorer kan därför bidra till en långsammare tillväxt.

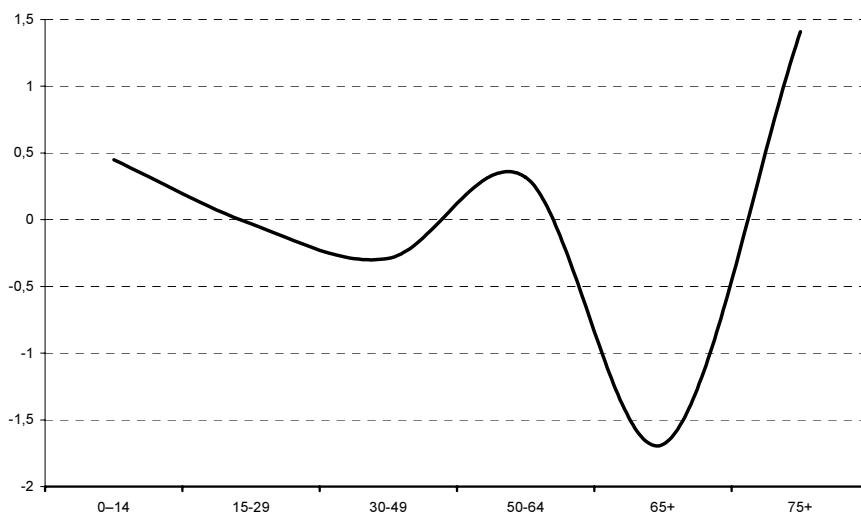
### 5.4.3 Bytesbalansen

Under hela efterkrigstiden har bytesbalansen varit en av de centrala ekonomisk-politiska indikatorerna. Överskott i bytesbalansen har fått politikerna att känna tillförsikt medan underskott har lett till profetior om landets snara nedgång. Sett i relation till de känslor som investerats i årtionden av heta debatter om bytesbalansens utveckling är det budskap som Higgins ovan refererade studie formulerar påfallande trivialt:

Bytesbalansunderskott uppstår som en följd av något olika åldersmönster i sparande och investeringar samt förskjutningar i befolkningens åldersstruktur.

I OECD är det enligt våra skattningar (Lindh och Malmberg, 1999b) gruppen 65-74 år som kan skapa problem med bytesbalansen. Denna grupp har en stor negativ effekt på sparandet men inte en motsvarande negativ effekt på investeringarna. Eftersom bytesbalansen är skillnaden mellan sparande och investeringar medför en stor ökning av gruppen unga pensionärer därför en tendens för bytesbalansen att försämrats. När gruppen över 75 växer till förbättras dock situationen. Det kan bero på gruppens negativa effekt på bostadsinvesteringarna och de äldstas sparsamma livsföring, eller det kan vara en effekt av att deras efterfrågan i högre grad riktar sig mot varor och tjänster, inom till exempel sjukvården, som inte så lätt kan importeras. I vilket fall som helst har 75+ pensionärerna en positiv effekt på bytesbalansen. Samma mönster som i OECD-länderna hittar vi även när vi skattar ålderseffekter på den svenska bytesbalansen, se figur 6.

Figur 6. Ålderseffekter på bytesbalansen, Sverige 1946-1996



Dessa resultat visar att bytesbalansunderskott inte behöver ses som ett tecken på ekonomiskt och politiskt förfall. Istället är det återkommande naturliga inslag i en ekonomi där individernas olikartade livssituationer får genomslag i makroekonomin. Precis som individer, familjer och hushåll kan gå igenom perioder av överskott och underskott så kan samma sak hända med hela länder. På individuell nivå löser man omfördelingsproblemen med hjälp av finansiella institutioner och offentliga fördelningssystem. För länder gäller på samma sätt att man bör



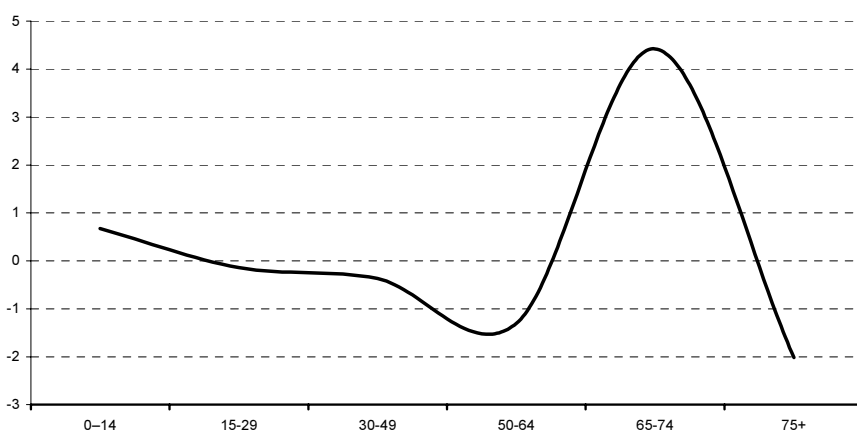
använda sig av den internationella kapitalmarknaden och låna när försörjningsbördan är stor och låna ut när den är liten.

#### 5.4.4 Inflation

Många makroekonomiska problem rör frågan om hur man på kort sikt ska väga inflationstryck mot arbetslöshet, BNP-utveckling etc. I Lindh och Malmberg (1998, 2000) bekräftar vi på ett OECD-urval McMillan och Baesels (1990) samt Lenehans (1996) resultat för USA respektive Australien att också inflationen är starkt korrelerad med åldersstrukturen. Detta är inte oväntat eftersom de effekter på aggregerad efterfrågan som nettosparare respektive nettokonsumenter har borde leda till sådana effekter enligt gängse makroteorier. Åldersvariablerna ger betydligt bättre långsiktiga prognoser av den svenska inflationsutvecklingen under 1990-talet än gängse prognosmetoder. Medan Riksbankens egna metoder konsekvent har överskattat inflationsutvecklingen ger åldersbaserade prognoser en betydligt mer realistisk bild av utvecklingen. Åldersbaserade skattningar av tillväxten under 1990-talet visar sig vara nästan identiska med Riksbankens mått för potentiell BNP-utveckling. I Lindh (1999b) ges en detaljerad framställning av dessa resultat.

I såväl svenska som OECD-skattningar framstår gruppen yngre pensionärer som den som främst ökar inflationstrycket medan gruppen mellan 30-50 är den som främst minskar trycket (men även äldre pensionärer), se figur 7. Som framgår av figuren så är ålderseffekterna på inflationen i princip spegelbilder av ålderseffekterna på bytesbalansen. Att det förhåller sig på detta sätt kan man relativt lätt förklara med hjälp av ekonomisk teori. Ett bytesbalansunderskott uppkommer när det inhemska sparandet inte räcker till för att finansiera de investeringar som ett land gör. Den totala inhemska efterfrågan (konsumtion + investeringar) kommer alltså att vara större än den totala inhemska produktionen. Därför uppkommer ett bytesbalansunderskott samtidigt som den inhemska prisnivån pressas upp av att den inhemska efterfrågan stiger. Vid fasta växelkurser leder inhemsk inflation till att inhemska varor blir dyrare i förhållande till utländska varor.

Figur 7. Ålderseffekter på inflationen, Sverige 1946-1998



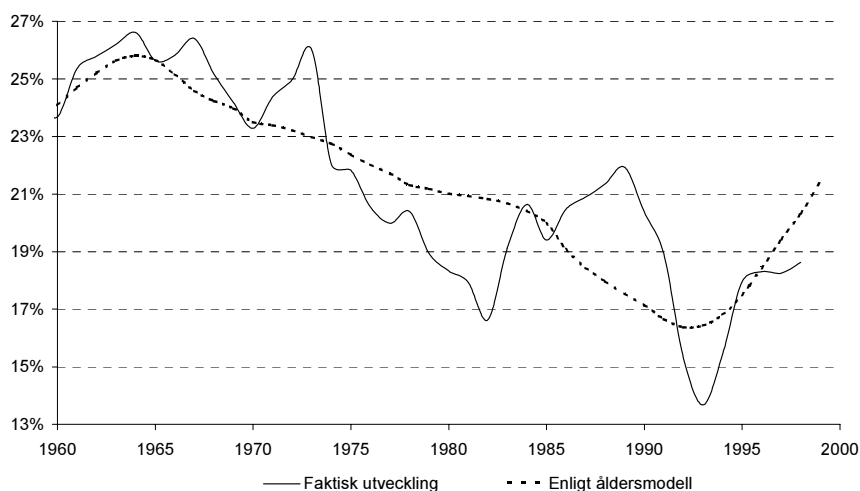
### 5.4.5 Sammanfattning

Det finns gott om empiriska belägg för att befolkningens åldersstruktur samvarierar med ett stort antal makroekonomiska variabler, både på kvantitetssidan och prissidan. Man måste då dra slutsatsen, hur obekvämt den än är, att enkla partiella modeller av den typ som kan representeras av livscykelmodellen för sparande sannolikt inte räcker för att förklara den sparandeutveckling vi kan iaktta i makrodata. Ett stort antal indirekta mekanismer måste också tas i beaktande. Exempelvis kommer åldersstrukturen via inflation och tillväxt med säkerhet att påverka det aggregerade sparandet på ett sätt som kan förstärka livscykeleffekterna i vissa fall och motverka dem i andra fall. Men även andra variabler, som variationer i tillgångspriser, rörligheten och relativlönerna på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och därmed associerade tröga anpassningar kan vara viktiga komponenter i förståelsen av hur ekonomisk-politiska åtgärder kan påverka det framtida sparandet i olika kohorter.

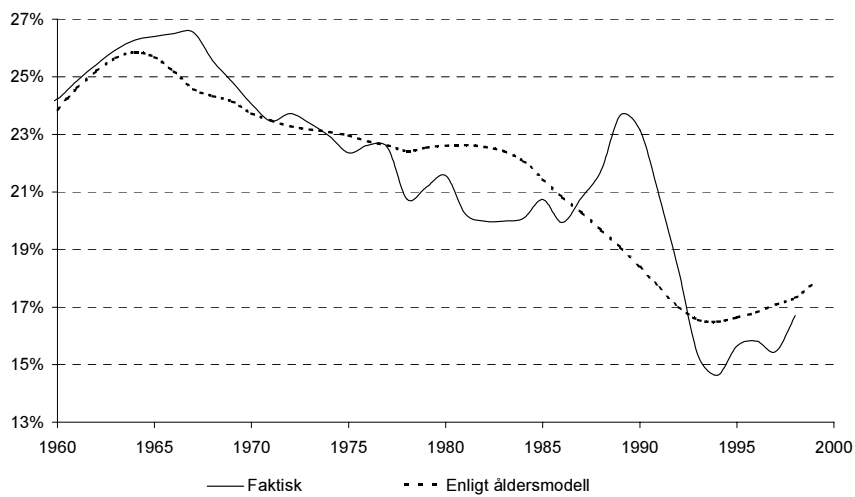
## 5.5 Åldersutvecklingens betydelse för svensk ekonomisk utveckling

I figur 8-12 visas hur mycket av variationen i sparande, investeringar, tillväxt, bytesbalans och inflation under perioden 1960-1998 som förklaras av regressionsmodeller med åldersandelarna som förklarande variabler. En granskning av dessa kurvor visar två saker. För det första att åldersmodellerna fångar upp mycket av den medellånga variationen i dessa makrovariabler. För det andra att på kort sikt kan avvikelserna mellan de verkliga värdena och de åldersbestämda vara relativt stora.

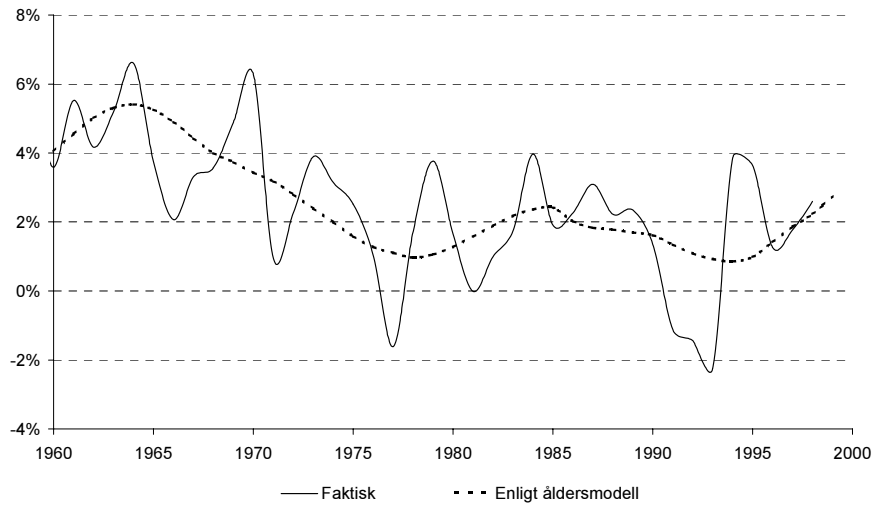
Figur 8. Nationell sparkvot, 1960-1999



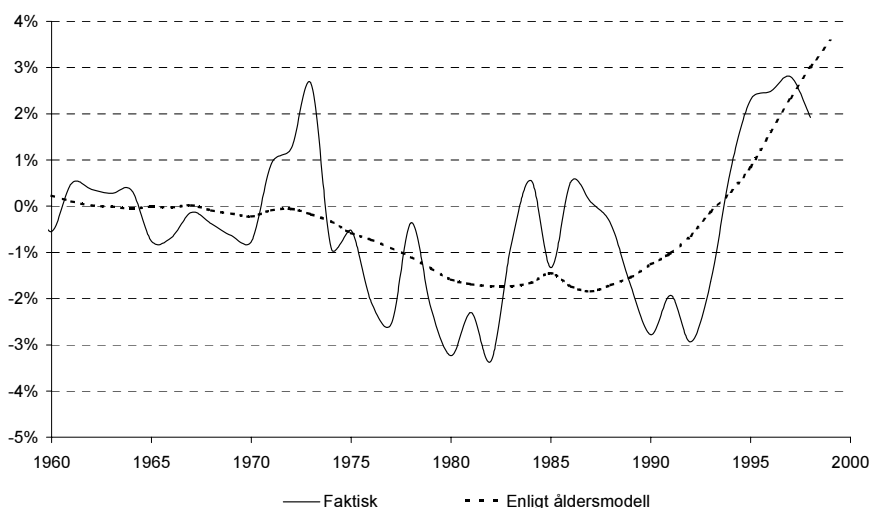
Figur 9. Investeringskvot, 1960-1999



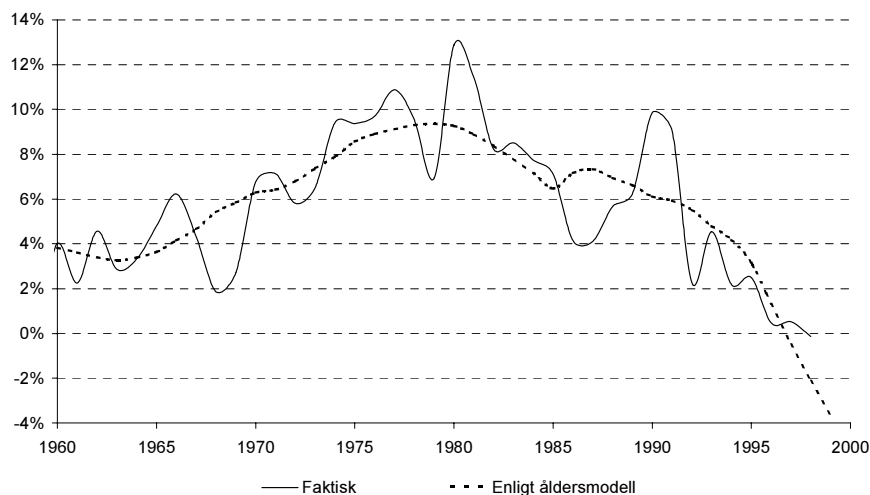
Figur 10. Sveriges ekonomiska tillväxt, 1960-1999



Figur 11. Bytesbalans 1960-1999



Figur 12. Inflation, 1960-1999



De tydligaste ålderseffekterna gäller inflationen och tillväxten. Här fångar åldersmodellerna drygt 80 procent av variationen i femåriga glidande medelvärden. För investeringar och sparande är andelen något lägre, runt 70 procent, och för bytesbalansen fångas omkring hälften av variansen i de femåriga medelvärdena av åldersvariablerna. Detta innebär att förskjutningar i åldersstrukturen är av central betydelse om man

vill förklara varför det över tiden sker grundläggande förskjutningar och trendbrott i ekonomins funktionssätt, s.k. strukturbrott.

Om vi t.ex. ser på den uppbromsning av den ekonomiska tillväxten som sker under 1970-talet så finns det här en stark koppling till åldersstrukturen. Åldersstrukturen fortsätter sedan att vara relativt oförmånlig fram till mitten av 1990-talet, men sedan sker det en omsvängning. Frammot millennieskiftet är de demografiska förutsättningarna för snabb ekonomisk tillväxt därför i stort sett lika bra som mot slutet av 1960-talet.

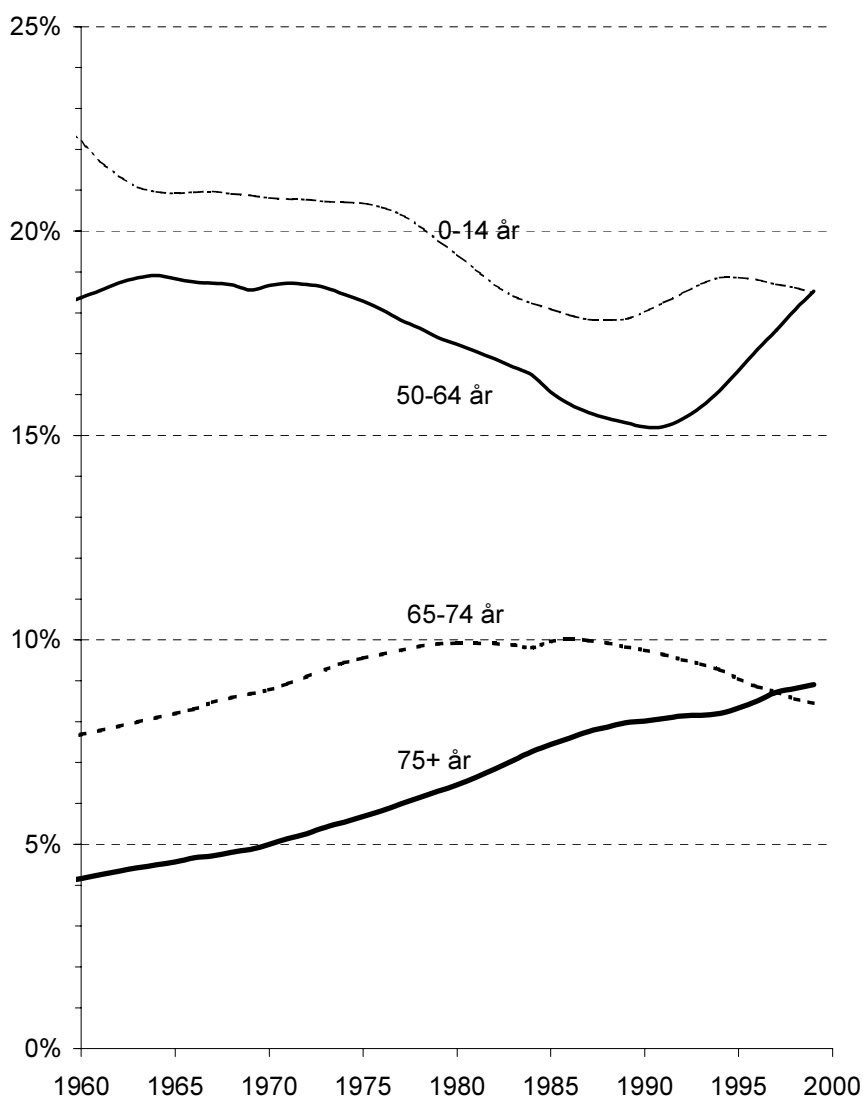
Även när det gäller inflationsutvecklingen så är ålderseffekterna starka. Åren runt 1980 visar åldersstrukturen en stark inflationstendens, medan det under 1990-talet sker ett tydligt omslag till en deflationstendens.

Ser vi till den nationella sparkvotens utveckling så har den demografiska utvecklingen skapat en långsiktig negativ trend från mitten av 1960-talet och framåt. Först i mitten av 1990-talet sker det här ett tydligt trendbrott. Investeringskvoten uppvisar naturligt nog ett liknande mönster, med den viktiga skillnaden att förändringar i den demografiskt betingade investeringsefterfrågan släpar efter förändringarna i det demografiskt betingade sparandet.

Denna eftersläpning innebär att demografin från början av 1970-talet till början av 1990-talet utövar en negativ effekt på bytesbalansen. När demografin några år in på 1990-talet istället får en positiv effekt på sparandet, leder investeringseftersläpningen i stället till en positiv effekt på bytesbalansen.

Bakom dessa långsiktiga förskjutningar i det makroekonomiska läget ligger framförallt de förskjutningar i demografin som redovisas i figur 13, dvs. utvecklingen i åldersgrupperna 0-14, 50-64, 65-74, och 75+. De statistiska analyserna både av svenska data och OECD-data har visat att dessa åldersgrupper har starka effekter på både sparande, investeringar, tillväxt och inflation. 0-14 gruppen har negativa effekter på sparande, investeringar och tillväxt. 50-64 gruppen kännetecknas av att den har positiva effekter på sparande, investeringar och tillväxt. 65-74 gruppen däremot har negativa effekter på sparandet och tillväxten men en starkt positiv effekt på inflationen. 75+ gruppen slutligen har negativ effekt på tillväxten och på sparandet.

Figur 13. Ålderstrukturens utveckling, 1960-1999



Statistiskt sett kan därför försvagningen av sparandet och tillväxten i Sverige från början av 1970-talet till början av 1990-talet kopplas dels till nedgången i andelen 50-64-åringar, dels till en uppgång i andelen 65-74-åringar och andelen 75 år och äldre. Under perioden 1977-1985, då andelen 0-14 minskar, har detta en positiv effekt på tillväxten. Lika-

så bromsas fallet i sparkvoten upp. På motsvarande sätt kan den inflationsvåg som drabbar Sverige under 1970- och 1980-talen och som ebar ut under 1990-talet statistiskt sett kopplas till utvecklingen i åldersgruppen 65-74 år, som ökar kraftigt fram till 1980-talet för att sedan sjunka tillbaka under 1990-talet.

Kopplingarna mellan dessa demografiskt betingade förskjutningar i det makroekonomiska läget och de svenska välfärdssystemens utveckling går via olika mekanismer. Den kanske mest direkta kopplingen gäller budgetbalansen. Den nedåtgående trenden i den demografiskt betingade nationella sparkvoten har nämligen framförallt gett sig till känna genom ett försvagat offentligt sparande. Det katastrofala läget för den offentliga ekonomin i början av 1990-talet var därför inte bara ett utslag av en tillfällig konjunktursvacka. Situationen förvärrades av att en rekordliten del av befolkningen befann sig i de mest högspärande åldrarna mellan 50-64 år och att en rekordhög andel av befolkningen befann sig i åldrarna över 65 år, som har negativa effekter på det nationella sparandet. Under de första åren av 1990-talet ökade dessutom gruppen 0-14 år, vilket satte ytterligare negativ press på den nationella sparkvoten.

Under 1990-talets lopp har emellertid de demografiska förutsättningarna för att uppnå budgetbalans förbättrats. Nedgången i födelse-talen har minskat andelen 0-14-åringar. Andelen 65-74-åringar har minskat med en dryg procentenhet, medan andelen 50-64-åringar har ökat med mer än tre procentenheter. Sammantaget så innebär dessa förändringar enligt den skattade åldersmodellen en stark demografisk impuls för ökat nationellt sparande.

Men det är inte bara via effekter på det nationella sparandet som de åldersbetingade förändringarna av makroekonomin har haft betydelse för välfärdssystemen. Även utvecklingen på arbetsmarknaden har indirekt koppling till demografin, eftersom 1990-talets kraftigt ökade arbetslöshet hänger nära samman med den övergång från hög till låg inflation som inträffade i Sverige under första hälften av 1990-talet. Den snabba uppbromsningen i prisutvecklingen var betingad av ett fall i aggregerad efterfrågan i samband med det demografiska omslaget i riktning mot ökad sparbenägenhet som inträffade under 1990-talet.

Ytterligare en koppling som är värd att uppmärksamma gäller tillväxten. Från 1985 till 1993 försämrades de demografiska förutsättningarna för ekonomisk tillväxt, bl.a. på grund av att andelen 0-14 åringar ökade men också p.g.a. en ytterligare nedgång i gruppen 50-64 år. Detta innebar att den reala resurstillväxten nådde en rekordlåg nivå, samtidigt som resursbehoven steg i form av en ökande andel barn och en ökande andel gamla pensionärer. Mot bakgrund av denna demografiska situation blir det mer begripligt att 1990-talet har kommit att



präglas av långtgående rationaliseringar och nedskärningar i barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg.

En möjlighet att klara detta ansträngda resursläge hade varit att utnyttja den internationella kapitalmarknaden för att brygga över en besvärlig period för folkhushållningen. Denna utväg var emellertid i det närmaste blockerad några år in på 1990-talet p.g.a. de stora bytesbalansunderskott som Sverige hade ackumulerat. Som tidigare visats har det hela perioden från 1973 till 1992 funnits ett demografiskt tryck i riktning mot bytesbalansunderskott i storleksordningen en till två procent av BNP.

### 5.5.1 Andra faktorer

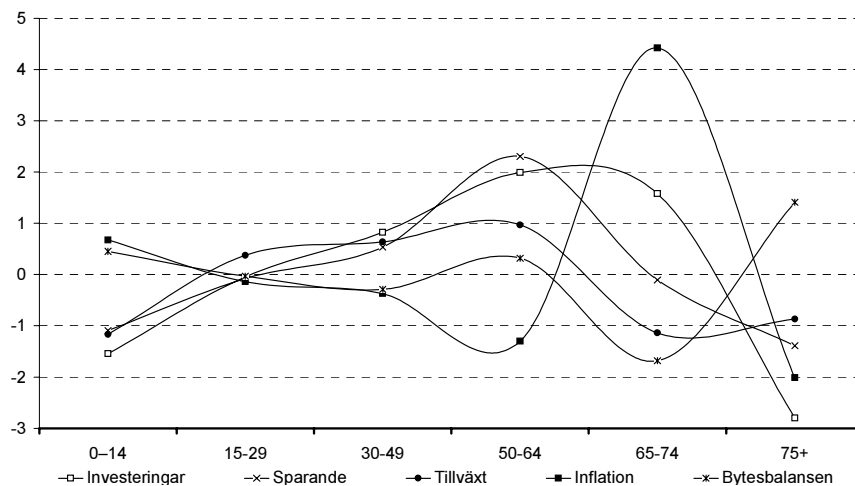
Varken den ekonomiska krisen i början av 1990-talet eller den förbättrade situationen mot slutet av decenniet kan helt och hållet skyllas på ekonomisk-politiska misstag respektive framgångar. Ser man till den faktiska utvecklingen av sparande, tillväxt, inflation och bytesbalans finner man emellertid att dessa serier på kort sikt fluktuerar starkt kring de av demografiska faktorer påverkade långsiktiga trenderna. I mycket avspeglar dessa fluktuationer runt trendlinjerna på ett föga överraskande sätt händelser i den ekonomiska politiken och i omvärlden. Vi kan tydligt urskilja överhettningen av ekonomin i slutet av 1980-talet, där t.ex. sparkvoten avviker uppåt från trenden. Troligen är detta i första hand en följd av höga företagsvinster som återinvesteras, vilket också antyds av att samma avvikelse kan iakttas för investeringsserien och inflationsserien.

Även i tillväxten och bytesbalansen ser vi samma tendens. Vi ser också tydliga tecken i data på att oljekriser, ekonomisk politik och inte minst ekonomisk-politiska misstag avspeglas i avvikelser från den åldersbetingade trenden. Överhettningen under slutet av 1980-talet borde t.ex. ha dämpats i god tid genom en åtstramningspolitik. En fråga man kan ställa sig är också om devalveringarna 1977, 1981 och 1982 verkligen var exempel på en lyckad ekonomisk politik. De bidrog inte mer än tillfälligt till att bryta den trend mot bytesbalansunderskott som enligt de skattade modellerna till inte oväsentlig del kan föras tillbaka på en obalans mellan åldersbetingade spar- och investeringskvoter. Genom att stimulera till kraftiga investeringsökningar kan dessa växelkursförändringar ha bidragit till en för snabb ökning av inhemsk efterfrågan och därmed till accelererad inflation.

## 5.5.2 Konjunkturmekanismer bakom ålderseffekterna

I figur 14 har ålderseffekterna på de makroekonomiska variablerna sammanställts i ett enda diagram. De makroekonomiska ålderseffekterna ligger då ordnade i det mönster som kännetecknat den svenska konjunkturcykeln ända sedan industrialiseringens början vid mitten av 1800-talet.<sup>1</sup> Ålderseffekterna återspeglar således ett väl belagt cykliskt mönster i svensk ekonomi (se t.ex. Schön, 1995).

Figur 14. Ålderseffekternas "konjunkturcykel" i Sverige, 1946-1996



En åldersbubbla från en fertilitetsökning kommer alltså först att påverka tillväxt, sparande och investeringar negativt medan bytesbalans och inflation ökar. När dessa effekter av de ökade investeringarna i barn börjar avta då de går in i ungdomsfasen förbättras situationen igen. Framförallt bygginvesteringarna påverkas positivt. När dessa kohorter sedan går in i medelåldern förstärks denna positiva utveckling med kraftigt ökat sparande så att även bytesbalansen får en positiv impuls. Vid pensioneringen upprätthålls det positiva trycket på investeringarna men tillväxt och sparande avtar. Följden blir att bytesbalansen försämras och inflationen skjuter fart. Då bubblan når slutfasen i livet blir även investeringseffekten negativ så bytesbalansen återställs och inflationen avtar igen. En sådan cykel tar med andra ord cirka 80-90 år innan den planar ut.

<sup>1</sup> För detta påpekande av Lennart Schön är jag mycket tacksam.

Den faktiskt iakttagna utvecklingen präglas emellertid av samverkan mellan flera sådana fertilitetsvågor, vilka ibland förstärker och ibland motverkar varandra. Följden blir cykliska variationer med något varierande perioder där det typiska konjunkturmönstret återkommer: en tillväxtimpuls som stimulerar ökande investeringar med en viss eftersläpning. I sin tur genererar detta växande inkomster som stimulerar sparutvecklingen och ytterligare ökar investeringarna medan bytesbalansen börjar visa överskott. När tillväxten börjar vika får vi inflationsutveckling och ökande konsumtionsandelar så att sparandet faller. Bytesbalansunderskott bidrar sedan till att också investeringarna går ner.

I den klassiska beskrivningen av konjunkturcyklerna ledsagas nedgången av deflation. Under 1970-talet accelererade istället inflationen, medan förloppet i början av 1990-talet mera följde det klassiska mönstret. Om vi nu betraktar konjunkturvariationerna som ytterst orsakade av åldersvariationer blir denna avvikelse inte alls oväntad. 70-talskrisen sammanföll med stigande andelar unga pensionärer när de medelålders som drivit tillväxtboomen under 60-talet började pensioneras. Barnandelen var fortfarande hög så följderna blev en kraftig inflationsimpuls. I början av 90-talet hade emellertid den föregående svagare tillväxtimpulsen främst burits upp av fyrtiotalisterna. De unga pensionärerna minskade därför sin andel i befolkningen och barnandelen var låg efter de låga födelsetalen i början på åttiotalet. Det är de ökade födelsetalen i slutet på åttiotalet som nu bryter tillväxtutvecklingen. Det är därför inte alls förvånande att det mer klassiska mönstret med en deflationstendens återställs.

En demografisk ekonomisk tolkning av Sveriges ekonomiska historia skiljer sig alltså inte alltför mycket från de gängse förklaringarna vad gäller själva mekanismerna. Den demografiska tolkningen utgör ingen direkt konkurrent till de vanliga förklaringarna. Snarare kompletterar den och fördjupar bilden genom att peka ut andra underliggande orsaker. Istället för att förklara överhettningen under 1980-talet enbart med hänvisning till slapp penning- och finanspolitik framtvungad av diverse ”systemfel” i form av alltför starka löntagarorganisationer och en överdimensionerad offentlig sektor, så följer av den åldersbaserade förklaringen att det snarare rörde sig om förklarliga men felaktiga reaktioner på bytesbalansproblemen.

Dessa reaktioner kan i sin tur delvis förklaras med hänvisning till de ”systemfel” man tidigare pekat på. Med den åldersstruktur vi hade under 1980-talet var underskott i bytesbalansen en jämviktsreaktion som borde ha accepterats. De obalanser i lönebildningen som utgjort standardförklaringen till att Sverige måst devalvera sig ur kostnadskriser bidrog till att förvärra överhettningssproblemen eftersom man fokuserade på växelkurspolitik som en utväg. Men det var den underliggande

åldersutvecklingen som gjorde att denna politik var dömd att misslyckas.

Likaså var det inte uttryck för någon ojämvtiktssituation att den offentliga sektorn hade problem med att balansera budgeten, då de åldersbetingade utgifterna för speciellt de äldre åldersgrupperna ökade samtidigt som andelen arbetande minskade i höginkomstgrupperna bland den äldre arbetskraften. Ökande förtidspensioneringar inom denna grupp kan ytterligare ha underblåst effekterna. Fokuseringen på växelkurspolitiken gjorde att man undvek att låna upp till dessa underskott utomlands till lägre ränta och förvärrade därigenom situationen.

### 5.5.3 Ekonomisk politik utan hänsyn till åldersstruktur

Erfarenheterna från 1970-talet hade skapat en trovärdighetsdiskussion som fick politikerna att stoppa offentlig upplåning utomlands under 1980-talet, då detta egentligen var väl motiverat av åldersutvecklingen, och istället genom devalveringar generera höga exportinkomster som i sin tur gav en överhettning av ekonomin. I slutet på 80-talet drev detta fram en fast växelkurspolitik i syfte att stoppa överhettningen, som då hade lett till att bytesbalansen åter försämrats och kronan deprecierat gentemot våra viktigaste handelspartners.

Strax därefter genomfördes en skattereform som fick en kraftig effekt på huspriserna genom att i ett slag kraftigt minska värdet av ränteadrag när räntan var på väg upp och därmed kraftigt depreciera förmögenhetsvärdet av hus. Förväntan om att detta åtminstone delvis skulle kunna finansieras genom ”dynamiska effekter” kom på skam eftersom hushållens efterfrågan gick ner när förmögenheten minskade och den internationella konjunkturen samtidigt kroknade. Vi fick en mycket snabb neddragning av investeringarna och arbetslösheten ökade kraftigt när både inhemsk och utländsk efterfrågan samtidigt gick ner. Omläggningen av den ekonomiska politiken till en stram penningpolitik med fast växelkurs medförde att vi hamnade i ett ojämvtiktssläge där vi inte kunde lätta på trycket genom devalveringar eller en temporär inflationspuls som justerar kostnadsläget.

Vad som kunde ha varit en mjuk konjunkturedgång accelererade därför in i ett läge där den fasta växelkursen måste överges och staten borgade för de många dåliga lån som speciellt fastighetsutlåningen givit upphov till. Budgetunderskotten ökade kraftigt med arbetslösheten och ett strängt besparingsprogram inleddes.

En politik som utformats mot bakgrund av den av åldersfördelningen betingade trenden skulle istället ha accepterat en devalvering och en

inflationssimpuls, ökat upplåningen utomlands och därmed ha kunnat mjuklanda. Eftersom få vid denna tid förutsåg att förändringarna i åldersstrukturen skulle leda till ett kraftigt förbättrat makroekonomiskt läge några år senare var detta emellertid inte ett val som man såg sig stå inför vid denna tid.

Följden blev emellertid med stor sannolikhet att de offentliga trygghetssystemen har blivit mer trängda än vad som hade varit nödvändigt.

## 5.6 Några avslutande reflektioner om återverkningar på välfärdssystemen

Effekterna på välfärdssystemen under 1990-talet av de ovan beskrivna förändringarna i den svenska åldersfördelningen och de därav följande förändringarna i de makroekonomiska trenderna har inte ännu varit föremål för särskilt mycket forskning. På nuvarande stadium är vår kunskap därför mycket ofullständig. Bilden kompliceras dessutom av att 90-talet inleds med en hel serie reformer, t.ex. av skattesystemet, sjukförsäkringen och sjukvårdens organisation, och förändringar av den ekonomiska politiken, t.ex. att tonvikten läggs på inflationsbekämpning snarare än full sysselsättning.

Dessa förändringar är åtminstone delvis kopplade till radikala förändringar i vår ställning i världen: östblockets sammanbrott och Sveriges EU-inträde tillhör de viktigaste av dessa händelser. Men de är naturligtvis inte heller oberoende av de makroekonomiska förändringar som följer av ändringarna i åldersstrukturen.

I avsaknad av forskning med ett helhetsgrepp om dessa interaktioner, måste varje försök att ändå ge någon uppfattning om de tänkbara effekterna av nödvändighet bli spekulativt. Den nedan följande diskussionen måste därför snarast ses som uppslag som kan vara värda att närmare utforska.

Åldersfördelningens effekter på välfärdssystemen är dels direkta effekter på den relativa efterfrågan och utbudet av välfärdstjänster, dels indirekta effekter via den allmänna makroekonomiska utvecklingen och de offentliga resurserna. Men det finns troligen också direkta politiska kanaler där den skiftande balansen mellan olika åldersgrupper påverkar vilka frågor som prioriteras av väljarna.

Pensionsreformen betingas förstås av att det varit lätt att förutse att ATP-systemet inte skulle kunna klara påfrestningarna när fyrtioåringarna går i pension. Men detta hade mycket väl kunnat förutses redan då ATP-reformen beslutades eftersom det redan då var välkänt att relativt sett mycket stora kohorter skulle pensioneras runt 2010. Det poli-

tiska intresset för frågan under 1990-talet har inte bara att göra med att tidpunkten närmar sig utan torde också ha samband med att fyrtyotalisterna nått en ålder då intresset för pensionsvillkoren ökar.

Det är dock ogörligt att med våra nuvarande fragmentariska kunskaper ge en helhetsbild av åldersstrukturens effekter på välfärdssystemen. Jag ska därför bara ta upp några uppenbara direkta effekter och endast antyda mer indirekta kanaler för åldersfördelningens påverkan. Diskussionen blir i huvudsak kvalitativ eftersom kvantitativ forskning som kan skilja på ålderseffekter och mer allmänna effekter saknas.

1990-talet har kännetecknats av en avtagande tillväxt av åldersgrupperna över 65 år, eftersom de som pensionerats under detta decennium till stor del tillhör de glesa 30-talskohorterna. Allt annat lika borde alltså pensionssystemet ha haft en mycket gynnsam situation efter att tillväxten i åldersgrupperna över 65 år planade ut i början av 90-talet. Men recessionen i början av decenniet gör att vi ser ganska litet av denna positiva tendens.

Den höga fertiliteten under slutet av 1980-talet och den därpå följande kraftiga nedgången efter recessionen har inneburit en hög variabilitet i belastningen på barnomsorg och grundskola.

Men det finns också en annan effekt: personalen inom denna sektor liksom inom sjukvården har en mycket högre medelålder än arbetskraften i den privata sektorn. Detta är en följd av att nedskärningarna till stor del har stoppat nyrekryteringen. Lärare och förskollärare (som i stor utsträckning rekryterades ur 40-talistkohorterna under 70-talet) har helt enkelt blivit äldre. Det innebär dels att de kostar mer (i samma mån som lönerna höjs med tjänsteår) per timme, men även att de är mer erfarna och, tyvärr, kanske också mer slitna. Med säkerhet har utbrändhet och förtida pensioneringar inom en allt äldre lärarkår bidragit till svårigheterna att få kompetent personal till skolorna när det sena 1980-talets babyboom nu har kommit in i skolåldern.

Inom sjukvård och äldreomsorg har vi samma fenomen som i skola och barnomsorg: personalen är äldre på gott och ont. Medelåldern inom många personalkategorier har ökat med nästan ett år för varje år som gått. Personalen är mer erfaren och därför mer effektiv, men samtidigt mer fysiskt sliten. Även om andelen över 65 har minskat under 1990-talet har antalet äldre över 75 ökat och dessa har sämre hälsa. Samtidigt vet vi att senare födda kohorter får ett alltmer förbättrat hälsoläge och därmed också längre förväntad livslängd. Nettoutfallet av positiva och negativa faktorer är därför långt ifrån givet. Men vid fördelningen av samhällsliga resurser till olika områden borde det vara högprioriterat att ta reda på mer om detta.

De relativa proportionerna mellan olika åldersgrupper på arbetsmarknaden har över huvud taget skiftat kraftigt mot de äldre. Trots ar-

betslöshet och därmed följande påfrestningar, har därför mobiliteten på arbetsmarknaden minskat. De äldre är helt enkelt mycket mindre flyttningsbenägna än ungdomar. Samtidigt har den katastrofala minskningen av sysselsättningen i början på 1990-talet inneburit att ungdomar i ökande utsträckning tvingats starta sin arbetslivskarriär med arbetslöshet. Eftersom de då till stor del hamnar utanför arbetslöshetsförsäkring har socialbidragssystemen istället fått bära stora delar av kostnaden.

Eftersom det finns en stor risk att ungdomar som börjar sitt arbetsliv på detta sätt går miste om den normala inskolning de annars skulle ha fått så består kostnaden inte bara i ökningen av offentliga transferringar utan kan på ett bestående sätt ha minskat den i framtiden tillgängliga stocken av humankapital. Även om utbildningsinsatser i viss mån motverkar detta, är det inte sannolikt att utbildning under arbetslöshetstvång har lika positiva effekter som en frivilligt vald utbildning.

Det finns starka både teoretiska och empiriska skäl att tro att befolkningens åldersammansättning haft en avgörande betydelse för den makroekonomiska utvecklingen under de senaste decennierna. De skattningar som redovisats här pekar på att stora delar av det som tidigare hänförts till misslyckad eller lyckad ekonomisk politik i själva verket har att göra med trendbrott i åldersutvecklingen.

På intet sätt betyder detta att ekonomisk politik är betydelselös. Snarare tyder de avvikelser vi kan se från de åldersbetingade tendenserna i Sveriges makroekonomiska utveckling under 1980-talet och 1990-talet på att ekonomisk politik kan förvärpa problem avsevärt om den inte tar i beaktande den information om framtiden som ligger lagrad i befolkningens åldersammansättning. Därför borde en riktigt utformad politik också kunna mildra negativa konsekvenser av åldersammansättningen.

Konsekvenserna för Sveriges välfärdssystem av recessionen i början på 1990-talet kunde sannolikt ha mildrats väsentligt om den ekonomiska politiken under decenniet innan varit mindre inriktad på att bekämpa inflation och bytesbalansunderskott genom växelkurspolitik. Den underliggande åldersstrukturen med en liten medelålders befolkning och kraftigt växande pensionärs- och barngrupper pekade snarare på ett behov av kreditåtstramningar för att dämpa den privata konsumtionen. När 1980-talets överhettning gick över i kris var också ålderstrenden på väg att vända, med växande medelålders grupper och avtagande pensionärstillväxt. Ett sådant perspektiv kunde ha givit anledning att överväga en överbrygningspolitik som kunde ha gjort budgetsaneringen mindre plågsam. I motsats till vad som var fallet under 70-talet skulle en sådan politik ha haft förutsättningar att lyckas.

Det är därför viktigt att inför det nya seklet skaffa forskningsunderlag för att bedöma de effekter framtida förändringar av ålderssamman-

sättningen kommer att få på välfärdssystemen. Redan nu vet vi att presen på skolsystemet under de kommande tio åren kommer att förflyttas från grundskolan till gymnasieskolan och så småningom högskolan. Antalet pensionärer kommer att öka, men deras bättre hälsa kanske gör att sjukvård och äldreomsorg har ytterligare något decennium av relativt lugn utveckling framför sig. Men det förutsätter förstås att ny personal kan rekryteras till rimliga kostnader då den gamla pensioneras. I varje fall kommer arbetsutbudet att sjunka kraftigt framöver, såvida inte de äldre i arbetskraften fortsätter att arbeta i högre utsträckning än hittills eller vi får en ökad arbetskraftsinvandring.



## Referenser

- Andersson, B. 1998. "Scandinavian Evidence on Growth and Age Structure", *Working Paper 1998:4*, Nationalekonomiska institutionen.
- Bentzel, R. 1959. "Några synpunkter på sparandets dynamik", *Uppsala Universitets Årsskrift* 1959:9.
- Bloom, D.E. & J.G. Williamson 1998. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia", *World Bank Economic Review*, September: 419-455.
- Bloom, D.E. & J.D. Sachs 1998. "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:207-273.
- Boserup, E. 1975. "The Impact of Population Growth on Agricultural Output", *Quarterly Journal of Economics*, 89:257-270.
- Bosworth, B., G. Burtless & J. Sabelhaus 1991. "Fertility waves, aggregate savings and the rate of interest", *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1991, 183-256.
- Brander, J.A. & S. Dowrick 1994. "The Role of Fertility and Population in Economic Growth – Empirical Results from Aggregate Cross-National Data", *Journal of Population Economics*, 7:1-25.
- Ekman, E. 1996. "Consumption and Savings over the Life-Cycle", Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, *Working Paper*, 1996:2, Oktober.
- Fair, R.C. & K.M. Dominguez 1991. "Effects of the Changing U.S. Age Distribution on Macro-Economic Equations", *American Economic Review*, 81:1276-1294.
- Fry, M.J. & A. Mason 1982. "The Variable Rate-of-Growth Effect in the Life-Cycle Saving Model", *Economic Inquiry* 20:426-442.
- Griliches, Z. 1969. "Capital-Skill Complementarity", *Review of Economics and Statistics*, 51:465-468.

- Higgins, M. 1982. "Demography, National Savings, and International Capital Flows", *International Economic Review*, 39:343-369.
- Higgins, M. & J.G. Williamson 1997. "Asian Demography and Foreign Capital Dependence", *Population and Development Review*, 23:261-293.
- Horioka, C.Y. 1991. "The Determinants of Japan's Saving Rate: The Impact of the Age Structure of the Population and Other Factors", *Economic Studies Quarterly*, 42:237-253.
- Kelley, A.C. & R.M. Schmidt 1996. "Saving, Dependency and Development", *Journal of Population Economics*, 9:365-386.
- Keynes, J.M. 1923. "A Tract on Monetary Reform", i *The Collected writings of J.M. Keynes*, Vol IV, McMillan, Cambridge: University Press.
- Keynes, J.M. 1937. "Some Economic Consequences of a Declining Population", tal vid *30th Anniversary of the Eugenics Society*.
- Leff N.H. 1995. "Dependency Rates and Saving Rates", *American Economic Review*, 59:886-896.
- Lenehan, A.J. 1996. "The Macroeconomic Effects of the Postwar Baby Boom: Evidence from Australia", *Journal of Macroeconomics*, 18:155-169.
- Lindh, T. & B. Malmberg 1998. "Age Structure and Inflation – A Wicksellian Interpretation of the OECD Data", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 36:17-35.
- Lindh, T. & B. Malmberg 1999a. "Age Structure Effects and Growth in the OECD, 1950-90", *Journal of Population Economics*, 12:431-449.
- Lindh, T. och B. Malmberg 1999b. "Age Structure and the Current Account – A Changing Relation?", *Working Paper 1999:21*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

- Lindh, T. & B. Malmberg 1999c. "Demography and Housing demand – What Can We Learn from Residential Construction Data?", *manuskript*, Institutet för bostadsforskning, Uppsala universitet.
- Lindh, T. & B. Malmberg 2000. "Can Age Structure Forecast Inflation Trends?", *Journal of Economics and Business*, 52:31-49.
- Lindh, T. 1999a "Age Structure and Economic Policy – The Case of Saving and Growth", *Population Research and Policy Review*, 18:261-277.
- Lindh, T. 1999b. "Medium-Term Forecasts of Potential GDP and Inflation Using Age Structure Information", *Sveriges Riksbank Working Paper Series, No 19*, Stockholm.
- Malmberg, B. 1994. "Age Structure Effects on Economic Growth: Swedish Evidence", *Scandinavian Economic History Review*, 42:279-295.
- Malmberg, B & T. Lindh 2000. "Fyrtioalisternas uttåg – En ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar", *Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, Ds 2000:13, Finansdepartementet, Stockholm.
- Malthus, T. 1798. *An Essay on the Principle of Population*. W. Pickering (1986), London.
- Mason, A. 1987 "National Saving Rates and Population Growth: A New Model and New Evidence", i red. Johnson D.G. & R.D. Lee, *Population Growth and Economic Development: Issues and Evidence*. kap. 13, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.
- McMillan, H.M., & J.B. Baesel 1990. "The Macroeconomic Impact of the Baby Boom Generation", *Journal of Macroeconomics*, 12:167-195.
- Modigliani, F. & F. Brumberg 1954. "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data", i red. K. Kurihara, *Post-Keynesian Economics*.
- Muellbauer, J. 1994. "The Assessment: Consumer Expenditure", *Oxford Review of Economic Policy* 10:1-41.

- Myrdal, G. 1940. *Population, a Problem for Democracy. The Godkin Lectures, 1938*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Ohlsson, R. 1986. *Högre utbildning och demografisk förändring*. Ekonomisk-historiska föreningen, Lund.
- Persson, J. 1998. "Demographics, Human Capital, Convergence and Growth – An Analysis of the US States 1920-1990", i doktorsavhandling *Essays on Economic Growth*. Institutet för Internationella Ekonomiska Studier, Stockholms universitet, Stockholm.
- Pettersson, L. 1990. *Svenskt bostadsbyggande 1862-2005: En cyklisk historia*. R58:1990, Statens råd för Byggnadsforskning.
- Schön, L. 1995. "Omvandling och obalans – mönster i svensk ekonomisk utveckling", bilaga till Långtidsutredningen 1995, Fritzes förlag, Stockholm.
- Skinner, J. 1989 "Housing Wealth and Aggregate Saving", *Regional Science and Urban Economics* 19:305-324.
- Solow, R.M. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70:65-94.
- Wicksell, K. 1901. *Föreläsningar i nationalekonomi, första delen: Teoretisk nationalekonomi*, Lund.

## 6 Flyktingmottagandet och den svenska välfärdsstaten under 1990-talet

*Maria Appelqvist*

### 6.1 Inledning

Svensk invandrar- och flyktingpolitik har präglats av de jämlikhetssträvanden som ligger till grund för den svenska välfärdsstaten.<sup>1</sup> Sedan 1975 har Sverige haft en målinriktad invandrarpolitik samlad under parollerna jämlikhet, valfrihet och samverkan. Medan jämlikhetsmålet innebar att invandrargrupper skulle beredas likvärdiga levnadsvillkor som befolkningen i övrigt, stod valfriheten för målsättningen att olika etniska minoritetsgruppers enskilda medlemmar själva skulle kunna välja i vilken utsträckning de ville behålla sin ursprungliga språkliga och kulturella identitet. Samverkansmålet innebar visionen om ett ömsesidigt samarbete grundat på solidaritet och tolerans mellan majoritetsbefolkningen och de olika minoriteterna. I samband med regeringsombildningen under våren 1996 fattades två viktiga beslut som fått konsekvenser för den svenska invandrings- och invandrarpolitiken. För det första omvärderades de invandrarpolitiska målen från 1975 till uttalade tankegångar om en *integrationspolitik*. Detta innebär att integrationen som en process ska lyftas fram i det allmänna politiska arbetet i stället för den tidigare politiken som främst inriktade sig mot särskilda åtgärder för invandrare. För det andra kom frågorna om invandrings-

<sup>1</sup> *Invandrarpolitiken* omfattar de åtgärder som syftar till att invandrare och flyktingar som fått tillstånd för bosättning skall finna sig tillrätta i Sverige. Invandrarpolitiken berör således frågor om integration och hur vi på bästa sätt tar emot de nya invånarna i det svenska samhället. Flyktingpolitiken avser de åtgärder som sätts in i syfte att hjälpa människor på flykt, samt de resurser man tillhandahåller för att minska flyktingproblemen i världen. Flyktingpolitiken utgör också en komponent av den svenska invandringspolitiken, eftersom flyktingars rätt till skydd bestäms inom ramen för vår svenska utlänningslag, dvs. det regelsystem som gäller för utlänningars bosättning i Sverige.

och invandrapolitik, som tidigare alltid hängt samman, att behandlas som två separata frågor: asyl- och invandringsfrågor är idag skilda från integrationsfrågor.<sup>2</sup> Denna uppdelning manifesterar sig idag i separata institutionella strukturer. Utrikesdepartementet handhar migrationspolitiken med Statens invandrarverk och SIDA som implementerande myndigheter. Integrationspolitiken, som under perioden 1996-1998 sorterades under Inrikesdepartementet och den nyinrättade Integrationsmyndigheten, flyttade under 1998 över till Kulturdepartementet.

Tidigare forskning har betonat det starka sambandet som finns mellan en allt restriktivare invandrings- och flyktingpolitik och framväxten av en ambitiös invandrapolitik (Appelqvist 1999; Öberg 1994). Föreliggande artikel kommer att belysa delar av dessa förändringar i en kunskapsöversikt över invandrar- och flyktingpolitikens utformning och förändring under 1990-talet. Rent dispositionsmässigt kommer jag först att ge en historisk tillbakablick på den svenska invandrings- och invandrapolitikens utformning. Därefter koncentrerar jag mig på framväxten av ett svenskt flyktingmottagande, dess organisering och politiska ambitioner. Det tredje avsnittet belyser flyktingpolitiska trender och den internationella kontexten. Kapitel fyra diskuterar hur invandrar- och migrationspolitiken<sup>3</sup> kom att delas i två separata delar och den organisatoriska strukturens betydelse för den förda politiken. Det avslutande avsnittet summerar 1990-talets invandrar- och flyktingpolitiska förändringar från ett välfärdsstatligt perspektiv.

## 6.2 Svensk invandring – en historisk tillbakablick

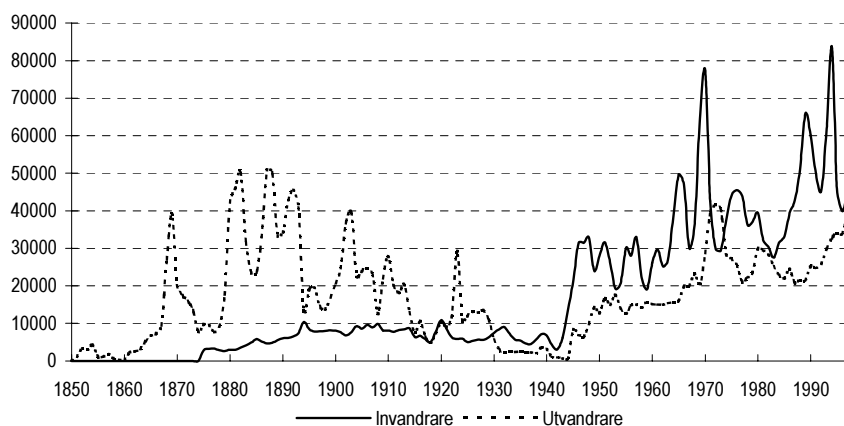
Invandring är en del av den svenska historien. Historiskt sett har vi alltid tagit emot nya invånare. Den medeltida invandringen bestod främst av yrkesskickliga hantverkare och handelsmän som kom till Sverige för att bidra med sina kunskaper. Under 1600-talet immigrerade belgiska valloner och ett stort antal svedjebönder från Finland. Migrationsstatistiken som började registreras under mitten av 1800-talet visar att den tidens invandring var blygsam i jämförelse med den svenska utvandringen. Människor utvandrade främst till Nordamerika, men många européer utvandrade också till Mellan- och Sydamerika. Under denna

<sup>2</sup> Tal av integrationsminister Leif Blomberg ”Integration, Vägen in till Sverige”, Röda Korsets folkhögskola, Gripsholm 1996-12-04 (Regeringskansliet, Inrikesdepartementet).

<sup>3</sup> Migrationspolitiken eller invandringspolitiken omfattar de regler som gäller för uppehållstillstånd i Sverige.

tid betraktades Sverige som ett utvandringsland eftersom fler människor flyttade ut än in till landet. Under början av 1930-talet skedde en vändpunkt när invandringen till Sverige översteg den förekommande utvandringen. Sedan dess karaktäriseras Sverige som ett invandringsland.

Figur 1. Invandring och utvandring till Sverige 1850-1998



Källa: SCB

Efterkrigstidens industriella expansion och ekonomiska tillväxt krävde nytillskott på arbetsmarknaden. Detta var också en tidsperiod när den offentliga sektorn var under sin mest effektiva framväxt. För att kunna tillgodose det allt växande arbetskraftsbehovet behövdes nya arbetare. Den nödvändiga utländska arbetskraften rekryterades ofta på plats i immigranternas hemländer. Detta var en tidsperiod när invandrarna var välkomna och också välbehövliga för att förverkliga den industriella expansionen i den rikare delen av västvärlden.<sup>4</sup> Under mitten på 1950-talet kom det upp tankegångar om en gemensam nordisk arbetsmarknad. År 1957 träffades den så kallade passkontrollöverenskommelsen som gav nordiska medborgare en rätt att resa fritt utan krav på uppvisande av pass i de nordiska länderna. Nordiska medborgare kan också i

<sup>4</sup> Det finns forskare som hävdar att i och med att de rikare länderna i västvärlden drog till sig de skickligaste yrkes- och hantverksarbetarna till sina länder, utarmades de fattigare länderna på sin yrkesskicklighet och kompetens. Ofta fick heller inte de rekryterade immigranterna arbeten som motsvarades deras kvalifikationer, utan vad som hände i praktiken var att deras arbete degraderades (se Paulson, S och C-U. Schierup 1994).

och med passöverenskommelsen ta ett arbete och bosätta sig i vilket nordiskt land de vill utan att särskilt ordna ett tillstånd för detta.<sup>5</sup>

Den svenska arbetskraftsbristen upplevdes som ett stort problem ända in till mitten av 1960-talet, därför förespråkades en invandrarvänlig politik. Men det fanns emellertid ingen klar och uttalad politisk målsättning med hur de nyanlända skulle integreras i det svenska samhället, dvs. hur individerna skulle få kunskaper om det svenska samhället och språket och på vilket sätt de skulle få delaktighet i samhällslivet.<sup>6</sup> En tydlig invandrapolitik var vid denna tidpunkt ännu inte strukturerad. Med det amerikanska samhället som referensram, fanns det en tanke om att immigranterna skulle *assimilieras*, dvs. de skulle smälta in i det svenska samhället och ta till sig den svenska normen, språket och majoritetskulturen. Uppehållstillstånden var relaterade till arbetets art och omfattning, oftast gavs ett permanent sådant eftersom assimilationspolitiken som princip gick ut på att de nya invånarna faktiskt skulle försvenskas (Lund och Ohlsson 1994).

En klarare och tydligare uttalad invandrapolitik kan urskiljas med start under slutet av 1960-talet. Samtidigt börjar inskränkningar i invandringspolitikerna att göra sig gällande, dvs. det införs restriktioner för utlänningars vistelse och bosättning i Sverige.<sup>7</sup> Fackföreningarna började uppmärksamma att det fanns en inhemsk arbetskraftsreserv av kvinnor, äldre och handikappade. Varför inte utnyttja denna, framför att rekrytera utlänningar? Till följd av den ökade kritiken infördes år 1967 skärpt invandringskontroll för icke-nordiska medborgare. Regleringen innebar att medborgare utanför de nordiska länderna måste ha sina arbetstillstånd och bosättning ordnad före sin ankomst till Sverige. Men även om invandringspolitikerna reglerades gentemot den spontana utomnordiska invandringen, förordade regeringen en fortsatt kollektiv arbetskraftsrekrytering i utlandet. Detta bidrog till att företagen även

<sup>5</sup> SFS 1958:122.

<sup>6</sup> Här relateras integrationsbegreppet till en individnivå. Men integration är självklart inte enbart en individuell process utan också en samhällelig sådan. Leif Blomberg har uttalat att betraktad från ett samhällsperspektiv kan integration ses som "ett förhållningssätt som syftar till att skapa en helhet av samhällets mångfald och som kännetecknas just av kulturell mångfald, etnisk jämställdhet och ömsesidig respekt och tolerans för varandras olikheter" (se tidigare refererade (not 2) inledningstal, s 6).

<sup>7</sup> Genom beslut åren 1966 och 1967 genomfördes en reglerad arbetskraftsinvandring. De som kom från utomnordiska länder måste ha arbete, arbetstillstånd och bostad ordnade före inresan. År 1968 antog riksdagen de riktlinjer som fortsättningsvis skulle gälla för utlänningspolitiken, dvs. att arbetskraftsinvandringen skulle förbli reglerad (Prop. 1968:142, se även arbetsmarknadsutredningens betänkande SOU 1965:9).



efter 1967 års reglering liksom under tidigare år fortfarande kunde värva den nödvändiga utländska arbetskraften. Rekryteringen skedde kollektivt genom Arbetsmarknadsstyrelsens försorg och ledning i samarbete med dåvarande arbetsmarknadsdepartement. De utomnordiska medborgare som ville flytta till Sverige för att arbeta ställdes således under en arbetsmarknadsmässig prövning. Tillstånd beviljades om arbetsmarknadsläget motiverade det, bosättningen ordnades vid den kollektiva arbeidskraftsöverföringen direkt av arbetsgivaren (Lund och Ohlsson 1994).

Med en allt svagare världsekonomi under 1970-talet minskade behovet av en fortsatt aktiv arbeidskraftsrekrytering utanför de nordiska länderna. År 1972 blev det definitivt stopp för den kollektiva arbeidskraftsöverföringen till följd av de krav LO och de svenska fackföreningarna ställde på att skydda den inhemska arbetskraften (Hammar 1988). Nu var det inte längre möjligt att invandra till Sverige av arbetsmarknadsskäl, däremot fanns det generösa regler för familjeåterföringar. Flyktingar hade möjlighet att söka asyl i enlighet med 1954 års utlänningslag, som beredde politiska flyktingar rätt till asyl i Sverige.

### 6.3 Mot ett organiserat flyktingmottagande

Från andra världskriget fram till mitten av 1980-talet låg migrationsfrågorna hos Arbetsmarknadsverket (AMS). Under AMS regi betraktades migration inte som ett eget politikområde utan det skulle sammanvägas med en rad andra hänsyn i relation till arbetsmarknadssituationen och sysselsättningsläget. Migration var en marknadsfråga, ett synsätt som var förankrat i AMS övergripande uppdrag i ansvaret för arbetsmarknadspolitik. Verket hade relativt fria händer att variera arbetskraftmigrationen över tid och anpassa den till konjunkturernas växlande behov av arbetskraft (Jacobsson 1984). Flyktingmottagandet ingick som en naturlig del i AMS ansvar för migrationsfrågorna.

Under 1969 inrättades Statens invandrarverk (SIV). Verkets uppgifter var bland annat att svara för den organiserade överföringen av flyktingar, dvs. den flyktingkvot riksdagen varje år beslutar att Sverige skall ta emot. Rent praktiskt innebar detta att invandrarverkets personal medverkade vid kvotöverföringen. Men när flyktingarna sedan anlände till Sverige var det AMS som hade huvudansvaret och de slussades vidare till AMS flyktingförläggningar där de väntade i avvaktan på arbete eller utbildningsplats.

Invandrarverkets roll under 1970-talet handlade främst om att iscensätta en rad invandrapolitiska reformer efter riksdagens beslut år 1975,

som innebar främjandet av ett kulturpluralistiskt samhälle efter de invandrapolitiska målsättningarna: jämlikhet, valfrihet och samverkan. Bland de viktigaste var reformerna om kommunal rösträtt för utländska medborgare och kommunernas skyldighet att anordna hemspråksundervisning i grund- och gymnasieskolan. I detta sammanhang blev Invandrarverket, både centralt och lokalt, en viktig information- och opinionsbildare (Soininen 1992).

En annan grupp av flyktingar var de personer som spontant reste in i landet och sökte asyl. Denna grupp började stadigt växa under 1970-talet, vilket har ansetts hängt ihop med det faktum att ”dörren” för den så kallade ekonomiska invandringen nu var stängd. En diskussion som fanns i relation till detta påstående är att vi faktiskt inte vet hur många av de tidigare arbetskraftsmigranterna som egentligen skulle ha kvalificerat sig som flyktingar om de hade sökt asyl. Trots allt skedde efterkrigstidens arbetskraftsrekrytering från dåvarande diktaturer som Jugoslavien, Turkiet, Grekland och Spanien. Personer som var utsatta för förföljelse eller av andra politiska anledningar ville lämna landet kunde således göra detta i och med att det fanns en väg öppen för migration utan att man behövde utnyttja asylreglerna (se t.ex. Winai Ström 1992).<sup>8</sup>

Ansvar för de spontant inresta asylsökande låg under den här tiden hos kommunerna. De asylsökande som inte hade egna medel för sin försörjning fick hjälp av socialförvaltningen i den kommun de vistades i under väntan på sitt asylbesked. Oftast var detta storstadsregionerna eftersom det var hit flyktingarna sökte sig. En klar majoritet av de sökande beviljades uppehållstillstånd av politiska skäl.<sup>9</sup> De statliga insatserna påbörjades först när flyktingen av Invandrarverket bedömts som sådan, dvs. fått sitt uppehålls- och arbetstillstånd klart (Ds A 1981:11, s 8). Under slutet av 1970-talet tog Sverige emot 3 000-5 000 flyktingar varje år (kvotflyktingar och familjemedlemmar inräknade), vilket motsvarade ca 10-15 procent av den årliga invandringen (ibid. s 15-17).

<sup>8</sup> Resonemanget om tillståndsstatistikens komplexitet förs även i invandrapolitiska kommitténs betänkande *Sverige framtiden mångfalden* (SOU 1996:55, s 40): ”[F]örmodligen hade en hel del av de som invandrade till Sverige före 1967 fått tillstånd att stanna även med dagens bestämmelser, men då genom att åberopa politiska skäl eller nära anknytning till en i Sverige bosatt person. På samma sätt skulle sannolikt många som invandrat efter 1971 lika väl ha kunnat bli arbetskraftsinvandrare om möjligheten att åberopa arbetsskäl varit större.”

<sup>9</sup> Invandrapolitiska kommittén gjorde en stickprovsundersökning av en månads ärenden hos Invandrarverket under 1978 och fann att 30 procent av de som söker uppehållstillstånd av politiska skäl (dvs. asylsökande) blir underkända, dvs. deras asylskäl godtas ej av Invandrarverket (Ds A 1981:11, s 18).

### 6.3.1 Ambitionen att säkerställa flyktingars rätt till asyl

Flyktingars rätt till skydd förstärktes med 1975 års reformering på grundval av två omfattande utlänningsutredningar (se SOU 1972:84 och SOU 1972:85). I anslutning till bestämmelsen om politiska flyktingars rätt till asyl infördes likartade regler för vissa andra kategorier av utlänningar som ansågs ha särskilt behov av skydd: *krigsvägrare* (sådana som övergett en krigsskådeplats eller som flytt sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring) och personer med så kallade *flyktingliknande skäl* (sådana som utan att vara politiska flyktingar inte ville återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och som kunde åberopa tungt vägande skäl för sin hållning). Dessa två skyddsbehövande grupper kunde beviljas uppehållstillstånd i Sverige om det inte fanns särskilda skäl som talade mot detta (Wikrén och Sandesjö 1992). De flyktingar som sökte sig till Sverige under 1970-talet kom främst från de så kallade kommuniststaterna i Östeuropa. Ett fåtal kom från länder utanför Europa, främst chilensare och andra latinamerikaner som flydde diktatorernas terror i sina hemländer. Ett stort antal vietnameser och kineser anlände till Sverige uttagna som *kvotflyktingar*<sup>10</sup> genom UNHCRs försorg.

1980 var det dags för en ny utlänningslag som i vissa delar överensstämde med tidigare lagstiftning. Nyheterna gällde framförallt bestämmelserna om flyktingars rätt till skydd. En asylsökande som fick rätt att stanna i landet därför att denne var flykting fick också en rätt till ett dokument som utvisade flyktingsstatusen. Den definition som återfinns i FN:s flyktingkonvention<sup>11</sup> av flyktingskap inkorporerades i 1980 års lag. I enlighet med dess 3 § är en *flykting* en ”utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även den anses som är statslös och av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund

<sup>10</sup> Kvotflyktingar är den grupp av flyktingar som den svenska riksdagen varje år planerar och budgeterar för. Dessa flyktingar väljs ut genom UNHCR:s (Förenade nationernas flyktingkommissariat) försorg i olika flyktingläger. Under 1970-talet uppgick flyktingkvoten 1 250 personer per år. Budgetåret 1998/99 omfattade kvoten 1 800 personer. Under 1998 tog Sverige emot 1 127 kvotflyktingar (Källa: SIV Statistik).

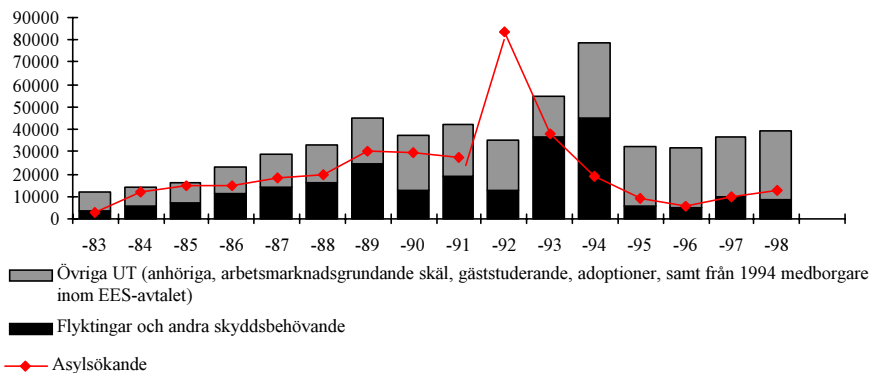
<sup>11</sup> 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, vanligen benämnd Genèvekonventionen.

av sin fruktan inte vill återvända dit.” Genèvekonventionens definition av flyktingskap står kvar i vår nuvarande utlänningslag 3 kap, 2 § (SFS 1989:529) som dessutom förtydligar att det ”som nu har sagts gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda” (Lag 1996:1379).

### 6.3.2 Flyktingar blir statistik

Kännetecknande för 1980-talet var att Europas stater började uppmärksamma fenomenet asylsökande, att allt fler personer sökte asyl i Väst-europa. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att i den mån det fanns statistikuppgifter tillgängliga över antalet flyktingar och asylsökande före åttiotalet, så var denna mycket bristfällig och knappast någon tillförlitlig sådan (Ds A 1981:11, s 15). För svenska förhållanden finns statistik över asylsökande tillgänglig från år 1984. Det året registrerades runt 12 000 sökanden, vars antal steg till drygt 30 000 under slutet av 1980-talet. Under 1998 sökte drygt 12 000 personer asyl i Sverige. Antalet personer som sökt asyl i Sverige under 1980- och 1990-talet i relation till den utomnordiska invandringen redovisas i figur 2.

Figur 2. Asylsökande i relation till utomnordisk invandring till Sverige 1983-1998



Källa: SIV Statistik

### 6.3.3 Flyktingmottagandet reformeras

Under början av 1980-talet skedde en nyorientering inom statsförvaltningen vilket kom att påverka det svenska flyktingmottagandet och dess framtida organisering. Det hade börjat uppmärksammas ökade krav på effektivitet och besparingar vilket bidrog till ett resonemang om konkurrens, ökad marknadsorientering och privatisering av serviceproduktionen. Förnyelsearbetet på AMS började ta fart i en medveten strategi för att möta de nya samhällsekonomiska villkoren. Den nya policyn för arbetsmarknadspolitiken tog sig i uttryck i en målstyrd verksamhet med nyckelord som "arbetslinjen", "kontakter med näringslivet", "från myndighet till serviceorgan" och "samverkan med arbetsmarknadens parter". AMS skulle nu bli mer flexibelt och serviceorienterat. Som ett led i den nya policyn var AMS tvungen att sortera bort arbetsuppgifter och verksamhetsområden som inte passade in i den centrala strategin "arbetslinjen" (Winai 1989). Till de mer perifera uppdragen hörde bland annat ansvaret för flyktingmottagandet. Från ett perspektiv av effektivisering och rationalisering var det därför naturligt att överlåta detta ansvar till någon annan myndighet. Dessutom, hade en utredning granskat flyktingmottagandet och kommit till den slutsatsen att eftersom många flyktingar hade upplevt svårigheter före eller i samband med flykten, så var knappast det arbetsmarknadspolitiska perspektivet på flyktingfrågan det rätta (Ds A 1978:1).

Under hösten 1980 bad AMS den borgerliga regeringen om att få befrias från ansvaret med flyktingfrågan (Soininen 1992). En arbetsgrupp tillsattes, som ett år senare presenterade sitt betänkande *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar* (Ds A 1981:11). Utredningen kom till slutsatsen att frågor kring uttagning, överföring, mottagning och omhändertagande av flyktingar bör ses i ett sammanhang. Den myndighet som var bäst att sköta detta var Invandrarverket eftersom den redan hade ett ansvar för flyktingsamordningen. I utredningen argumenterades det för att flyktingmottagandet skulle reformeras efter följande utgångspunkter: Först och främst skulle reformen åstadkomma ett omhändertagande som utgick efter flyktingarnas behov och inte efter deras ankomst till Sverige. Den tidigare skillnaden som funnits i mottagandet mellan kvotflyktingar (statligt ansvar via AMS) och de spontant inresta asylsökande (kommunalt ansvar), skulle därför upphöra. Tanken var att det skulle finnas ett enhetligt flyktingmottagandesystem som gällde lika för bägge typer av flyktingar. Man ville att det skulle råda ett tydligt ansvarsförhållande mellan stat och kommun. Den bästa lösningen ansågs vara att flyktingarna mottogs i en kommun där de fortsättningsvis kunde bo kvar och arbeta. Ett problem som man ville komma tillrätta med var de långa väntetiderna. Den genomsnittliga vistelsetiden, som

då var cirka ett halvår upp till ett år ansågs ha en passiviserande verkan på flyktingarna. De långa väntetiderna gjorde det också svårare för flyktingarna att integrera sig i det svenska samhället. I största mån ville man undvika att flyktingarna vistades för lång tid på förläggningarna.

Reformen om ett nytt flyktingmottagande med SIV som huvudman trädde i kraft den första januari 1985. På ett tidigt stadium hade socialtjänstlagen från 1982 kommit att fungera som en ny princip och riktmarke för utformandet av det nya flyktingmottagandet. Lagens grundbegrepp om normalisering (den enskildes möjligheter till en normal miljö), kontinuitet (undvika personbyten och andra avbrott i omsorgen), flexibilitet och helhetssyn (se personens situation i ett sammanhang) preciserade relationen mellan flyktingar och myndigheter engagerade i mottagandet. Det lokala flyktingmottagandet omfattade bland annat frågorna om bostad, samhällsinformation, uppehälle, svenskundervisning, hälso- och sjukvård etc. Flyktingars behov av att få socialt, kurativt och psykologiskt stöd fick också en bättre garanti i och med reformen. Tolkningsproblemet, dvs. hur ett ”mottagande efter behov” egentligen skulle realiseras, visade sig slutligen bli en fråga för den kommunala personalen att hantera i det dagliga flyktingarbetet (Kadhim 1994, 1996; Similä 1992).

Det visade sig ganska snart att det planerade flyktingmottagandet när reformen väl genomfördes år 1985 inte motsvarade verkligheten. Den kalkylerade mängden flyktingar som sökte sig till Sverige tredubblades redan under det första året. För Invandrarverket innebar det inte bara en dålig ekonomisk start, det visade sig dessutom att de organisatoriska arrangemangen inte räckte till. Fler kommuner än tänkt fick engageras i ett flyktingmottagande. De allra flesta av dem saknade erfarenhet av invandrarfrågor och hade därför inte heller någon organisation eller kompetens uppbyggd kring sådan verksamhet. I brist på organisatoriska lösningar och alternativa synsätt på mottagandet kom dessa kommuner att administrera flyktingmottagandet inom socialförvaltningens regi. Det var enbart större kommuner med tidigare erfarenhet av invandring som organisatoriskt sett redan hade byggt upp en administrativ invandrarfunktion i formen av kommunal invandrarbyrå. Dessa fick nu huvudansvaret för att implementera den svenska flyktingpolitiken på det lokala planet.

Invandrarverkets roll var främst ett finansiellt operativt ansvar för verksamheten. Detta innebar att verkets kommunhandläggare kom överens och skrev avtal med kommunerna om ett årligt bestämt flyktingmottagande som ersattes med ett belopp per mottagen flykting i kommunen. Invandrarverket skulle också serva kommunerna med information, stöd och råd och svara för uppföljning av den kommunala flyktingverksamheten. Reformens ursprungliga mål – att engagera ett

begränsat antal kommuner i mottagandet av flyktingar – kom av Invandrarverket att uttolkas till flyktingmottagandets solidariska spridning över hela landet (se Soinen 1992:38ff). Verket släppte därför på de krav som tidigare gällt för mottagningskommunerna, dvs. att man skulle ha haft en tidigare invandrar- eller flyktingverksamhet, att det skulle finnas en tillgänglig arbetsmarknad- eller utbildningsmöjligheter, att det skulle finnas lediga bostäder etc.

Genom Invandrarverkets försorg kom hela Sverige att engageras i ett aktivt flyktingmottagande, vad som senare kom att kallas ”hela Sverige strategin”. Invandrarverkets avtal med 137 kommuner under 1985 steg till 241 engagerade i flyktingmottagandet under 1987. Det fanns delade meningar om logiken i detta. Vissa kommuner protesterade mot den förhärskande flyktingpolitiken (Rystad 1992). Implementeringen av det lokala flyktingmottagandet var helt beroende av kommunernas välvilja att ta emot flyktingar. När allt fler kommuner kom att engageras i mottagandet delades SIV upp i fyra geografiska regioner. Detta skedde under 1989. Varje region hade sina regionkontor och handläggare som svarade för kommunerna i sina respektive regioner. Under början av 1990-talet hade nästan samtliga svenska kommuner tecknat ett avtal med verket om ett årligt mottagande av ett bestämt antal personer. För SIV var det ytterst angeläget att skaffa fram nya kommunplatser och för att kunna tillgodose det tillfälliga boendet upprättades det t.o.m. kommunala baracker. Men även om flyktingarnas bostadsfråga löste sig tillfälligt, erbjöd de nya kommunplatserna inte en varaktig lösning eftersom de nödvändiga förutsättningarna för en långsiktig integration saknades. Istället kom många kommuner att fungera som genomslussningsorter till andra destinationer, vilket vanligtvis var storstadsregionerna (Soinen 1992).

### 6.3.4 Flyktingmottagandet i praktik

Den första januari 1991 trädde ett nytt system om schabloniserad statlig ersättning till kommunerna i kraft.<sup>12</sup> Det nya ersättningssystemet innebar att kommunerna i samråd med flyktingen<sup>13</sup> så snart som möjligt skulle upprätta en individuell plan för dennes introduktion i det svenska samhället. Introduktionsplanen skulle ge individerna de nödvändiga förutsättningarna för att integreras i det svenska samhället. Upprättandet av introduktionsplaner har setts som ett villkor för kommunens rätt till statlig schablonersättning (se Kahdim 1994). Tanken var att den nya ersättningen skulle fungera som ett redskap och stimulera kommunerna till en aktiv organisering av den lokala flyktingverksamheten. Till sin form fungerade de som ett slags ”kontrakt” mellan den mottagna flyktingen och den aktuella myndigheten. Planerna skulle omfatta en kartläggning av den personliga situationen med bosättning, familjeförhållanden och yrkesbakgrund och kartlägga eventuella behov av stödinsatser. Kommunerna skulle tillhandahålla bostäder, undervisning i svenska och orientering om utbildning, samhälle och arbetsliv. Flyktingarna skulle också erbjudas arbetsmarknadsservice och kommunerna skulle uppmärksamma speciella behov av psykisk och/eller fysisk rehabilitering. Regeringen betonar i sin proposition *Mottagande av asylsökande m.m.* (1993/94:94) att det är viktigt med olika satsningar i syfte att möjliggöra flyktingars introduktion, såsom exempelvis insatser inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tankegångarna om individuella introduktionsplaner som ett verktyg i den kommunala flyktingmottagande verksamheten bygger på visionen att det lokala arbetet präglas av en systematisk och målinriktad helhetsyn för flyktingars integration. Sociologen Abdul Kadhim (1994; 1996; 1999) har i sina studier av olika kommunala flyktingmottagande verksamheter funnit att verkligheten inte alltid fungerar på det sättet. Ett grundläggande problem hos kommunerna tycks vara att man inte har utarbetat några tydliga och klara målsättningar med sitt flyktingmottagande. Vare sig de kommunala politikerna eller tjänstemännen tycks

<sup>12</sup> Förordning 1990:927 om statlig ersättning för flyktingmottagandet m.m. Regeringen presenterade i proposition 1991/92:72 ett nytt förslag till introduktionsersättning åt flyktingar och vissa andra utlänningar, baserat på Ds 1991:79. Propositionen togs av riksdagen under november 1992 och trädde i kraft den 1 januari 1993.

<sup>13</sup> Med flykting avses i detta sammanhang de personer som överförts till Sverige med stöd av särskilt regeringsbeslut, samt personer som fått uppehållstillstånd efter att ha varit registrerad vid en förläggning för asylsökande. Personkretsen som också omfattar vissa andra utlänningar, definieras i förordningen 1990:927 om statlig ersättning för flyktingmottagandet m.m.



veta vad som skall åstadkommas med invandarpolitiken. Från staten tycker kommunerna inte heller att man fått någon konkret hjälp. Uppenbarligen finns det brister i den information och kunskapsöverföring som borde förmedlas från Invandrarverket till kommunerna (se också Norström 1999).

Det synes som de invandarpolitiska målen uppfattas på olika sätt av skilda aktörer i den flyktingmottagande verksamheten. Avtalet mellan Invandrarverket och kommunerna utgör grunden för den flyktingmottagande verksamheten, samtidigt som det ju i sig inte är något detaljstyrande dokument. Kadhim (1999) pekar på de stora variationer som förekommer runt om i landets olika kommuner i deras skilda flyktingmottagande verksamheter. Enligt hans uppfattning är det nödvändigt med en bättre styrning av den lokala flyktingmottagningen, eftersom det i slutändan är de enskilda individerna som drabbas. En samhällelig integration är till sist beroende av att det finns en fungerande målinriktad mottagandeverksamhet. Ett dilemma i detta sammanhang är ändå att det inte finns några systematiska utvärderingar av kommunernas flyktingmottagande verksamhet, t.ex. har Invandrarverket inte följt upp hur schablonersättningen fördelats lokalt inom kommunernas olika verksamhetsområden.

Flyktingmottagningen som varierar från år till år bidrar till ständigt nya omorganiseringar. Varför sker då dessa ständiga omorganiseringar? En viktig faktor är att det statliga bidraget varierar med antalet mottagna flyktingar. I tider när ett ökat antal flyktingar söker sig till Sverige aktiveras kommunerna i ett mer genomgripande mottagande. På det sättet bygger kommunerna upp en organisation och verksamhet för ett visst antal personer för att under nästa år snabbt tvingas skära ner. För de lokala tjänstemännen innebär detta att det blir omöjligt med framförhållning och arbetsro i mottagningsverksamheten. Dessutom blir det svårt att kontrollera och överblicka den lokala resursanvändningen. Även om invandarpolitiken idag under slutet av 1990-talet främst betraktas som ett implementeringsproblem, kan vi erinra oss situationen under början av decenniet när den nationella asyl- och flyktingmottagningen hade en stark samhällsekonomisk prägel (Andersson 1994). Kommunerna runt om i landet fick sina outnyttjade bostäder uthyrda, flyktingarna skapade nya arbetstillfällen och möjliggjorde fortsättningen av andra, den svenska lokalbefolkningen har fått lära känna nya kulturer och förhoppningsvis fått ett mer berikande liv osv.

En fråga som man kan ställa sig i anslutning till det kommunala flyktingmottagandet är: I vilken utsträckning har de lokala partierna och deras företrädare en vilja och ett engagemang att driva samhällsvisioner kring frågor som rör flyktingar och invandrare? 1990-talets Eu-

ropeiska harmonisering på flyktingrättens område har bidragit till en politik som i en allt ökad utsträckning karaktäriserar asylsökande och flyktingar som ”lycksökare” och ”ekonomiska migranter” (Appelqvist 1999). Dessutom, i tider av välfärdsstatlig nedmontering (minskad of-fentlig sektor med dyrare egenavgifter för sjukvård och medicin, utbildningssystem under kris och nedskärning etc), ställs solidariteten gentemot ”de andra”, på prov (Faist 1996). Det finns därför en risk att den aktiva debatten och viljan att verka för ”invandrarfrågorna” enbart koncentreras till vissa engagerade tjänstemän och politiker. Det är därför viktigt med en fungerande samordnande verksamhet som kan utgöra ett positivt incitament och en drivkraft mellan de olika kommunala, regionala och statliga myndigheterna. I det följande kommer de förändringar som skett globalt och lokalt när det gäller invandrings- och flyktingpolitikens område att närmare uppmärksammas.

## 6.4 Svensk flyktingpolitik i omvandling

Enligt statistikuppgifter från FN:s flyktingkommissariat UNHCR fanns det i januari 1998 cirka 22,3 miljoner flyktingar och andra skyddsbehövande runt om i världen.<sup>14</sup> Under 1997 registrerades uppemot en miljon personer som asylsökande. Av dessa väntade runt 267 000 personer på ett besked i ett europeiskt land. Samma år erkändes 108 000 sökanden som flyktingar, cirka 27 000 togs emot av humanitära skäl, medan runt 255 000 personer fick ett negativt besked på sin asylansökan. Erkännandegraden av flyktingstatus<sup>15</sup> i Europa var samma år 24,3 procent, vilket kan jämföras med Nordamerikas 63,3 procent. Sveriges erkännandegrad var under 1997 16,4 procent, vilket var en kraftig ökning<sup>16</sup> som en konsekvens av de förändringar i Utlänningsla-

<sup>14</sup> Beroende på vilken källa man använder så varierar andelen flyktingar i världen. UNHCR:s mandat omfattar att ge skydd och assistans åt ”flyktingar och andra skyddsbehövande”. En term som inkluderar både flyktingar (dvs. de som lämnat sitt hemland) och de så kallade internflyktingarna, (dvs. människor på flykt som inte har passerat en gränsövergång). Av dessa 22,3 miljoner betraktas runt 12 miljoner som flyktingar av UNHCR. World Refugee Survey (WRS), är känd som en av de mest tillförlitliga källorna när det gäller statistik om flyktingar. WRS uppskattar också andelen flyktingar till 12 miljoner, medan internflyktingarna uppskattas till 22 miljoner. Totalt befinner sig således 34 miljoner personer på flykt från sina hem, enligt statistikuppgifter från WRS.

<sup>15</sup> Erkännandegraden av flyktingstatus skall förstås som en procentuell andel av erkända flyktingar relaterad till det årliga antalet asylsökanden.

<sup>16</sup> Tidigare år har den svenska erkännandegraden av flyktingstatus legat på mellan 1,5-3,0 procent.

gen som började gälla den 1 januari 1997. Det är mot denna bakgrund den svenska flyktingpolitikens utveckling framställs i detta avsnitt.

#### 6.4.1 Asylbegreppet – en diskussion om skydd eller kontroll

Under slutet av 1970-talet började nödvändigheten av en Europeisk harmonisering på asylrättens område att diskuteras. Diskussionerna skedde inom Europarådets expertkommitté för frågor som rör asylrätt och flyktingar (CAHAR), vilken var direkt underställd ministerkommittén (Reg. Skr. 1989/90:68, s 43ff). Inom Europarådets ramverk betraktades flyktingfrågan ur ett mänskliga rättigheters-perspektiv. Det utgavs ett antal rekommendationer som betonade vikten av att hålla den krävda ”standarden”. Asylärenden skulle prövas vid en central enhet utifrån sakliga och objektiva bedömningar. Det skulle finnas tydliga instruktioner om förbudet mot *refoulement*,<sup>17</sup> samt att staterna inte fick avvisa enskilda personer under tiden som deras ansökan om asyl prövades.

Under mitten av 1980-talet fortsatte diskussionerna om de asylrättsliga frågorna, men nu samlade inom ett politiskt och ekonomiskt forum som främst koncentrerade sig på spänningar inom den europeiska regionen. Det bildades informella sammanslutningar på temat ”informal meetings”, vilka var sekretessbelagda möten och förhandlingar som diskuterade ”den nya asylsituationen i Europa”. Mot denna bakgrund inleddes under 1985 Intergovernmental Consultations (IGC). Ett år senare bildades en ad hoc-grupp om invandringsfrågor (The Ad Hoc Group on Immigration) med syftet att ”nä en gemensam politik som skulle sätta stopp för missbruket av asylrätten” (Joly 1994). Under 1985 hade dessutom dåvarande Västtyskland, Frankrike och Benelux-länderna ingått ett principavtal – Schengenavtalet – i vilket man tog fasta på en gemensam visumpolitik och ett ökat polissamarbete. Tanken var att avskaffa gränskontrollen mellan länderna, samtidigt som kontrollen vid de yttre gränserna skulle stärkas, bland annat genom ett gemensamt visumtvång för människor från specifika länder utanför Schengenområdet.

Berlinmurens fall år 1989 och det ”kalla krigets” slut har i högsta grad bidragit till att utveckla en ny säkerhetspolitik i Västeuropa (se

<sup>17</sup> Skyddet mot *refoulement* innebär att en stat inte får avvisa en flykting till ett land där dennes liv kan vara i fara eller där han/hon riskerar förföljelse. En stat får inte heller avvisa en flykting till ett land som kan befaras skicka flyktingen vidare till ett land där denne är i fara (UtlL 8 kap, 1-2 §§, 1 st).

exempelvis Aleinikoff 1995; Bigo 1994; Overbeek 1995; Weiner 1995). Den Europeiska Unionen har kommit att präglas av olika kontrollmekanismer som syftar till att underlätta migration inom unionen, samtidigt som regleringarna i praktik stänger dörren för en invandring av icke-européer. I slutändan är det de flyktingar som behöver en fristad undan förföljelse som drabbas av den förda politiken. James Hathaway (1992), forskare på flyktingrättens område, beskriver hur Väst-europa under 1990-talet skapat en effektiv *non-entrée*-politik. Förutom ett ökat antal visumkrav som riktar sig mot medborgare från så kallade flyktingproducerande länder, finner vi växande sanktioner mot transportbolag som fraktar flyktingar utan giltiga dokument. Dessutom ser vi ett växande intresse för så kallade *containment-policies*, vilket kan förstås som en politik som riktar sig mot att hålla kvar flyktingarna i deras hemländer eller dess omedelbara närområde. Med politiska slogans som *the right to remain*, upprättas internationella zoner som den "flygförbudszon" som upprättades i norra Irak eller bosniska muslimska "säkerhetszoner". Hathaway (1999) argumenterar för att *the right to remain* inte alls har att göra med flyktingars rätt till skydd, utan ytterst är en politisk retorik som legitimerar att Europas stater kan undvika konfrontation med flyktingarnas behov.

Givetvis är det svårt för Sverige att stå utanför denna migrationspolitiska utveckling. Till följd av detta undertecknade vi Schengenavtalet den 19 december 1996, vilket godkändes av riksdagen den 16 april 1998. Som det ser ut kommer Sverige att bli en operativ medlem under år 2000 (Reg. Skr. 1998/99:9). Grunden sägs vara ökad rörlighet för medborgarna i dessa länder, men bestämmelserna som bär upp Schengensamarbetet syftar också till att upprätthålla "allmän säkerhet och ordning". Detta sker genom ett ökat polissamarbete och en omfattande övervakningsverksamhet. För de asylsökande har anslutningen till Schengen fått betydande konsekvenser. En avvisning i ett land innebär detsamma i alla medlemsländerna. I den gemensamma polisiära databasen registreras t.ex. alla asylsökandes fingeravtryck. Till detta skall kopplas den ökade yttre gränskontrollverksamheten som vi finner i Europas stater – muren som växer mot icke önskvärda utlänningar kring vad som har kommit att kallas "Fästningens Europa" (se exempelvis Delanty 1995).

#### 6.4.2 Mot en sammanhållen flyktingpolitik

Under 1990-talet har följaktligen människors rätt (enligt artikel 14 i konventionen om mänskliga rättigheter) att söka asyl i en accelererande omfattning utsatts för ökad grad av kontrollåtgärder i Västeuropa.

Samtidigt strävar de svenska politikerna efter att säkerställa att Sverige i den europeiska unionen verkligen bidrar till utvecklandet av en global solidaritet, vilket betänkandet *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv* (SOU 1995:75) utgör ett exempel på. I praktisk retorik finner vi en politik som ifrågasätter Genèvekonventionens giltighet för dagens ”moderna” flyktingsituationer, vilket i det följande kommer att beskrivas närmare.

Det faktum att ”dagens” flyktingsituationer kräver ”nya” lösningar konstaterades här i Sverige under tidigt 1990-tal. Det socialdemokratiska statsrådet med ansvar för invandrarfrågor, Maj-Lis Lööw, presenterade tillsammans med bistandsministern Lena Hjelm-Wallen före regeringsskiftet 1991 en gemensam proposition som utgjorde ett förslag till en ”ny helhetssyn” på flykting- och invandringsfrågorna (Prop. 1990/91:195). Även om den borgerliga regeringen vid sitt tillträde hösten 1991 drog tillbaka nästan hela propositionen (inrättandet av Utlänningsnämnden undantaget) kan man dock säga att den flyktingpolitik som den socialdemokratiska propositionen presenterade under decenniets början idag tio år senare i stort sett är genomförd. Politiken bygger på följande punkter:

- resurssatsningar i närområdet för att förebygga flykt och dämpa migrationstrycket
- bördefördelning vid massflyktssituationer
- en aktiv återvandringspolitik

En aspekt av den ”sammanhängande flyktingpolitiken” är en retorik som hävdar att ”nya typer av flyktingar” i ”nya typer av flyktingsituationer” kräver ”nya lösningar”. En av dessa lösningar är institutet temporärt skydd (internationella benämningen temporary protection – TP), helst också efter en ”bördefördelningsprincip”. Huruvida bördefördelningen skall vara resursmässig i närområdet (dvs. främst ett ekonomiskt åtagande till flyktingarna i närområdet) eller mottagningsmässig (dvs. ett samhällsengagemang på nationell nivå – flyktingarna erbjuds överföring till ett mottagningsland) råder ännu inte någon samstämmighet över. Situationen i Kosovo under våren 1999 visade på att en del stater tillämpade en kombination av bägge dessa alternativ.

I detta sammanhang bör det uppmärksammas att 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och/eller tilläggsprotokoll från 1967 idag, är ratificerat av över ett hundratal länder. Protokollet från 1967 ger uttryck för önskan att eliminera Genèvekonventionens ursprungliga definition som enbart omfattade flyktingsituationer i *Europa före år 1951*. Innebörden av tilläggsprotokollet från 1967 var att utvidga konventionens definition till att även inbegri-

pa flyktingar utanför Europa, samt flyktingssituationer efter 1951. De tidsmässiga och geografiska begränsningarna som implicerade Genèvekonventionen föll därmed bort i och med att staterna undertecknade 1967 års protokoll.<sup>18</sup> Konkret innebär detta att många av dagens så kallade moderna flyktingsituationer uppfyller konventionens bestämmelser (se t.ex. Vedsted-Hansen et.al. 1999).

### 6.4.3 Flyktingar som ”problem”

Berlinmurens fall med den efterföljande utvecklingen i det tidigare Sovjetunionen och de östra delarna av Europa påverkade också oss i Sverige, inte minst med tanke på vår närhet till de Baltiska staterna. Svenska media gjorde gällande att vi snart hade en storskalig massinvandring att vänta. Det var bara en fråga om hur lång tid det kunde ta innan de förväntade ”två miljoner ryssarna” skulle nalkas våra svenska gränser. Givetvis dök dessa inte upp. Men de yttre hoten betraktades trots allt som så påtagliga att ett antal statliga utredningar tittade närmare på denna fråga under början av 1990-talet. ”Hot och riskutredningen” under försvarsdepartementet bildades under hösten 1991 med uppgiften att analysera hur den svenska beredskapen såg ut i olika fiktiva krissituationer. Ett av dessa scenarier skisserade en omfattande massflyktsituation och miljontals flyktingar som sökte en fristad<sup>19</sup> i Sverige. Den pågående krigsutvecklingen i forna Jugoslavien förstärkte scenariot ytterligare. Från hösten 1992 till sommaren 1993 sökte sig runt 80 000 asylsökande till de svenska gränserna, de flesta medborgare i det forna Jugoslavien. Antalet asylsökande till Sverige under 1990-talet framgick av figur 2. Antalet mottagna flyktingar och andra personer som fått skydd i Sverige framgår av tabell 1.

<sup>18</sup> Det finns emellertid ett fåtal länder i Europa som kategoriskt vägrat att underteckna tilläggsprotokollet. En viktig anledning till detta är deras geografiska närhet till så kallade flyktingproducerande länder. Turkiet utgör ett exempel på ett land som inte skrivit under 1967 års tilläggsprotokoll.

<sup>19</sup> Se SOU 1993:89 *Massflykt till Sverige*, men även en annan utredning vidareutvecklade temat massflykt: SOU 1993:113 *Invandring och asyl i teori och praktik*.

Tabell 1. Uppehållstillstånd till flyktingar och andra skyddsbehövande 1989-1998

Tillståndsgrund	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998
Kvot-flykting	1218	1455	1732	3402	937	7431	1956	1629	1180	1127
Genèvekonv.	3079	2167	1404	615	1025	785	148	128	1300	1099
De facto-status	6066	3927	3816	2447	4000	3060	1401	1651	----	----
Krigsvägrare	136	14	18	4	2	12	1	0	---	---
Skyddsbehövande									750	987
Humanitära skäl	14039	5216	11693	6323	30518	33587	2136	1424	6400	4980
Total	24538	12839	18663	12791	36482	44875	5642	4832	9630	8193

\* Från den 1/1 1997 en lagstiftning som innebär att de facto status och krigsvägrarbegreppet utgår, istället införs begreppet skyddsbehövande. Källa: SIV Statistik

Termen ”flykting” kan förstås i olika bemärkelser. Beroende på vilka personer man talar med och vilket sammanhang som gäller tycks begreppet ändra form. Enligt Genèvekonventionen (dvs. i ett internationellt rättsligt perspektiv) är en flykting en person som på grund av sin fruktan lämnat sitt hemland till följd av någon av de grunder som räknas upp i konventionen (ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös eller politisk uppfattning). Det är Genèvekonventionen som bildar grunden för hur ”flyktingstatus” eller ”konventionsstatus” skall tillämpas. Såsom tidigare nämnts återfinns denna definition i vår svenska utlänningslag (3 kap, 2 §).<sup>20</sup>

Från de svenska myndigheternas perspektiv räknas emellertid en person som ”flykting” först då denna fått ett uppehållstillstånd som sådan i Sverige. Normalt sett har detta uppehållstillstånd getts permanent. Här kan vi se att personer, som i internationell rättslig mening är att betrakta som flyktingar, av svenska myndigheter definieras som asylsökande. En asylsökande är en person som söker uppehållstillstånd här därför att han/hon är flykting. De personer som söker uppehållstillstånd av andra skäl enligt så kallade skyddsbehövande grunder (UtlL 3 kap, 3 §) hamnar också i en asylprocess, vilket innebär att deras ansökan behandlas i enlighet med asylprocedurens regler.

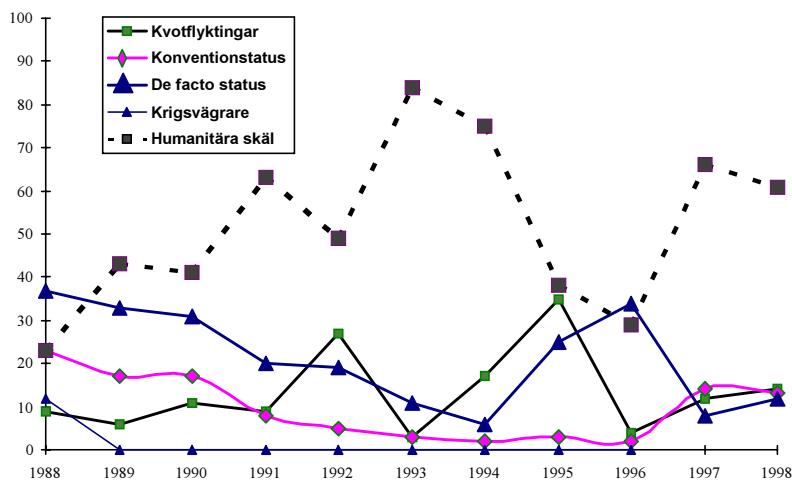
Termen skyddsbehövande, är ett begrepp som infördes i lagstiftningen från den 1 januari 1997, då de tidigare begreppen ”de facto status” och ”krigsvägrare” utgick. Med den nya termen ville lagstiftaren referera till att skydd kunde ges till andra personer än flyktingar. Detta kan vara en person som lämnat sitt hemland därför att denne har en välgrundad fruktan att bli fängslad med dödsstraff eller annan kropps-

<sup>20</sup> Enligt rättsnätet har utlänningslagen SFS 1989:529 varit föremål för ett antal omarbetningar, 33 ändringar finns uppdaterade fram till SFS 1999:456 (<http://www.notisum.se>).

lig bestraffning, utsatt för tortyr eller annan degraderande behandling och straff (UtlL 3 kap, 3 §, 1 st, p 1), eller att personen med anledning av intern eller extern konflikt är i behov av skydd eller på grund av miljömässig katastrof inte kan återvända till sitt hemland (3 kap, 3 §, 1st, p 2). Det tredje alternativet berör personer som är förföljda på grund av sin homosexualitet (3 kap, 3 §, 1st, p 3). Avslutningsvis gäller samma skyddsgrunder för statslösa personer som befinner sig utanför sitt bosättningsland (3 kap, 3 §, st 2). Det kan riktas kritik gentemot vissa av de kriterier som definierar ”skyddsbehövande”, t.ex. torde den första punkten ”välgrundad fruktan att bli fängslad med dödsstraff...” vara liktydig med att personen ifråga egentligen omfattas av flyktingsstatus enligt konventionens bestämmelser.

För att ytterligare komplicera uppehållstillståndsstatistiken kan en person som inte faller in under ovanstående grunder (dvs. som flykting eller skyddsbehövande) få uppehållstillstånd av så kallade humanitära skäl i enlighet med UtlL 2 kap, 4 §. I praktiken betyder detta att personer som inte får uppehållstillstånd av de flyktingskäl som åberopas kan, som en sista åtgärd, få uppehållstillstånd om det finns en humanitär anledning till detta. Som framgår av figur 3 har ett övervägande antal personer under 1990-talet fått uppehållstillstånd främsta av humanitära skäl.

Figur 3. Uppehållstillståndsgrunder för flyktingar och andra skydds-kategorier 1988-1998, redovisade procentuellt



Källa: SIV Statistik



Kategorin "humanitära skäl" lämnar således ett ganska stort utrymme för tolkning. Detta kan ses mot bakgrund av de praxisregleringar som emellanåt riktas gentemot särskilda flyktinggrupper. Ett exempel på sådana ad-hoc-regleringar är den så kallade treterminersregeln från den första januari 1992 (UtlF 3:4a), vilken innebar att familjer med barn som varit i svensk skola eller liknande situation under minst tre terminer skulle beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talade emot detta. Ett annat exempel är regeringspraxisen från april 1994 som innebar, att asylsökande familjer som kommit till Sverige före 1993-01-01 fick stanna om inte särskilda skäl talade emot ansökan om uppehållstillstånd. Under 1996 fanns det fortfarande kvar personer som omfattades av denna praxis.<sup>21</sup>

Faktiskt kan det vara på det viset att personer som skulle kunna klassificeras som flyktingar inte har erkänts som sådana i Sverige.<sup>22</sup> Exempelvis fick flertalet bosniska flyktingar permanent uppehållstillstånd i Sverige efter den borgerliga koalitionsregeringens beslut sommaren 1993. En majoritet av dessa beviljades tillstånd av humanitära skäl.<sup>23</sup> Humanitära skäl som uppehållstillståndsgrund kan få betydelse för framtida pensionsförmåner och andra sociala åtgärder, en fråga som borde initiera vidare studier. Personer med humanitära skäl har heller inte rätt till ett så kallat främlingspass som möjliggör resor ut ur landet. Personer med humanitära skäl som tillståndsgrund hamnar således i en slags "vakuumsituation" eftersom många av dessa saknar det egna hemlandspasset.

#### 6.4.4 Flyktingfrågorna byter departement

Med regeringsskiftet december 1991 överflyttades invandrarfrågorna från arbetsmarknadsdepartementet till det nybildade kulturdepartementet. Det liberala statsrådet ansvarigt för bland annat invandrarfrågorna, Birgit Friggebo, hade onekligen ambitioner att förändra den socialdemokratiska flyktingpolitiken, som av folkpartisterna uppfattades som "hårdnande". Detta gällde särskilt i relation till det så kallade 13-decemberbeslutet från 1989 som innebar att de facto begreppet som skyddsgrund inte längre tillämpades. Enbart flyktingar enligt konven-

<sup>21</sup> Enligt SIV statistik beviljades 63 tillstånd i enlighet med regeringspraxisen under 1996.

<sup>22</sup> Den internationella organisationen Human Rights Watch (1996) har också riktat kritik mot att Sverige har en restriktiv tolkning av Genèvekonventionens bestämmelser.

<sup>23</sup> De nordiska ländernas grundvalar för det bosniska flyktingmottagandet finns publicerat i ett antal rapporter utgivna av Nordiska ministerrådet.

tionen och de med ett speciellt behov av skydd skulle accepteras. Den borgerliga regeringen var helt inriktad på att upphäva detta beslut, vilket också skedde den 19 december 1991 (Tollefsen Altamirano och Appelqvist 1998).

Under den borgerliga regeringens tid tillsattes ett flertal utredningar och särskilda utredare, vilka kom att bilda grunden för ett nytt mottagande av asylsökande.<sup>24</sup> Några av de förändringar som politikerna har haft ambitionen att genomföra under 1990-talet presenteras nedan under egna rubriker.

#### 6.4.5 Ambitionen att förkorta väntetiderna

Långa väntetider för de asylsökande har alltid betraktats som ett stort problem. Redan under AMS tid i slutet av sjuttioalet uppmärksammades de problem som är förknippade med långa väntetider. De anses bidra till ökad passivisering och bidragsberoende för den enskilde individen. En långvarig vistelse på förläggning motverkar också integration i det svenska samhället, dvs. för de personer som beviljas ett uppehållstillstånd. För dem som får ett avvisningsbesked, innebär den långa väntetiden att det blir svårare att starta om när man måste återvända. På det hela taget har långa vistelsetider i förläggningar också inneburit stora kostnader för det svenska samhället. Det har därför ansetts rimligt att handläggningen av asylärenden effektiviseras och rationaliseras.<sup>25</sup> I detta syfte har ett antal åtgärder genomförts under 1990-talet. Dessa kan uppdelas i två slag: å ena sidan insatser som riktar sig mot att förkorta handläggningstiderna i en effektivare och mer rationaliserad asylprocess, å andra sidan en slags acceptans av den rådande situationen. Eftersom väntetiderna ändå finns gäller det att göra vistelsen på förläggningen så dräglig som möjligt för den enskilde.

Som ett led i reformarbetet inrättades i januari 1992 en särskild nämnd – Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden fick till uppgift att ta över regeringens tidigare ansvarsområde som överprövningsinstans för utlännings- och medborgarskapärenden. Den 1 juli samma år fortsatte reformarbetet när polisens utredningsansvar av utlänningsärenden överfördes till Invandrarverket. Regeringen påpekade i propositionen

<sup>24</sup> Regeringens proposition (1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m) bygger på följande betänkanden *Meningsfull vistelse på asylförläggning* (SOU 1992:69); *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133); utredningen *PM med förslag till Legal reglering av massflyktsituationer* (Ku 1992:05), samt betänkandet *Utlänningslagen – en partiell översyn* (SOU 1993:24).

<sup>25</sup> Reg. prop. 1993/94:94, s 23ff.

*Mottagande av asylsökande m.m.* att dessa åtgärder inte varit tillräckligt effektiva när det gäller att "komma tillrätta med de problem som långa vistelsetider på förläggningar kan förorsaka." (Prop. 1993/94:94, s 24). Eftersom varje asylsökande måste utredas noggrant tar handläggningen tid, dessutom kan enskilda fall ta betydligt längre tid än normalfallen. Det räcker därför inte att enbart satsa på åtgärder som förkortar handläggningstiderna utan regeringen gav uttryck för att det måste till andra åtgärder som ett komplement. Målsättningen blev därför att förläggningstiden ska bli så meningsfull som möjligt för den enskilde individen.

Till det yttre synes det som det under en längre tid varit ett uttalat mål att komma tillrätta med de långa väntetiderna. Trots detta har man inte lyckats. Tidigare har jag tillsammans med Aina Tollefsen Altamirano (1998, s 99) uppmärksammat hur långa väntetider i relation till asylsökande från Bosnien-Hercegovina användes som en strategi, vilket tog sig uttryck i en politisk "ovilja att fatta beslut" när det gällde flyktingarnas rätt till skydd i Sverige. Regeringen hade helt enkelt förhoppningar om att kriget i forna Jugoslavien snart skulle ta slut. När så inte skedde blev situationen till slut ohållbar. Eftersom någon snar lösning på konflikten inte var i sikte tog regeringen därför ett principbeslut i juni 1993. De flyktingar som fanns i Sverige från Bosnien-Hercegovina beviljades permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. Samtidigt beslutade regeringen ett införa visum för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Medan en generositet visades mot dem som redan fanns här, stängdes dörren för de bosniska flyktingar som fanns utanför de svenska gränserna. Sverige kunde ju inte som det enda landet i Europa ha öppna gränser. De politiska överväganden som låg bakom beslutet att ge bosnierna permanent uppehållstillstånd illustrerar tydligt hur välfärdsstaten formerar sig inom sitt ramverk av generositet och solidaritet samtidigt som denna solidaritet har vissa bestämda gränser. Till denna diskussion återkommer jag i det avslutande kapitlet.

#### 6.4.6 Mot en meningsfullhet?

I syfte att motverka passivitet under väntetiden och ge de sökande bättre möjligheter att stärka de egna resurserna, utarbetade Invandrarverket riktlinjer om en meningsfull vistelse på förläggning vilka började gälla från den 27 maj 1991. Tanken var att de asylsökande skulle ges en aktivare roll och ansvar, både vad gäller den egna livsföringen och den dagliga skötseln av förläggningen. Invandrarverket hade en önskan om att de erbjudna aktiviteterna så långt som möjligt skulle vara till nytta för den enskilde sökanden oavsett utgången i ärendet. De explicita tan-

kegångarna bakom arbetet med meningsfull vistelse på förläggning var att den asylsökande skulle lära sig det svenska språket och ges möjligheter att använda sina kunskaper i den dagliga förläggningsverksamheten. Detta kunde ske såväl genom vård av gemensamhetsutrymmen och utemiljö som andra verksamheter, såsom barnverksamhet, informationsverksamhet till nyanlända eller deltagande i olika typer av fritidssysselsättningar.

Visionerna om en meningsfullhet under förläggningsvistelsen har således några år på nacken. Studier av förläggningsverksamheten pekar ändå på att det finns vissa problem förknippade med målsättningen att skapa en meningsfull sysselsättning för de asylsökanden (Andersson 1993; Norström 1999). Detta har flera orsaker. En är att det i alla lägen inte har varit möjligt att snabbt skapa sysselsättningstillfällen på många av de nya förläggningar som Invandrarverket tvingades öppna som ett resultat av den ökade asyltillströmningen. En annan anledning är relaterad till tankegångarna om vad meningsfull vistelse implicit innebär, dvs. att de asylsökande skall lära sig vad som gäller i det svenska samhället. Man skall ta ansvar och bidra till den dagliga försörjningen och inte vara en passiv mottagare av bidrag. Invandrarverkets ursprungliga mål med "sysselsättningslinjen" var att denna skulle omfatta 40 timmars arbetsvecka. Detta mål har emellertid visat sig vara svårt att förverkliga på många asylförläggningar.

Ytterligare en faktor som ifrågasätter huruvida meningsfullheten är möjlig att förverkliga är sysselsättningsmålets relation till dagbidraget. Bistånd för asylsökande regleras i lagen om mottagande av asylsökande (SFS 1994:37) som trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen gav Invandrarverket en rätt att reducera dagbidraget för dem "som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av organiserad verksamhet" (Prop. 1993/94:94, s 98). Exempel på giltiga skäl enligt lagens förarbeten är sjukdom, handikapp, nedsatt hälsa och vård av mindre barn (SOU 1992:69, s 163). Därigenom, menade utredarna, skulle reduktionen enbart drabba "de helt arbetsovilliga och de som avvisar ett erbjudet arbete enbart därför att detta inte upplevs som tillräckligt attraktivt" (ibid.). Rätten till dagersättning för asylsökande har således kommit att förknippas med vissa skyldigheter. Till dessa hör att man bland annat måste delta i den verksamhet och studier som Invandrarverket anordnar, oavsett om man finner det meningsfullt eller inte. Om en asylsökande väljer att inte delta straffas denne med en reducerad dagersättning.

### 6.4.7 Rätten att arbeta

Ett annat sätt att göra tillvaron så dräglig som möjligt för de asylsökande är att ge dem rätten att arbeta under tiden de vistas på förläggning. Socialdemokratiska statsrådet Maj-Lis Lööw tillsatte under hösten 1991 en särskild utredning som skulle pröva under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd. När den borgerliga regeringen tillträdde fortsatte detta arbete men nu i en ny regi.

Under mars 1992 utformades ett direktiv (1992:25) till en utredning om översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar. Redan dessförinnan hade regeringen beslutat att en utredning inom kulturdepartementet skulle se över frågan med arbetstillstånd för asylsökande. Efter en remissbehandling av departementspromemorian beslutade den borgerliga regeringen i maj 1992 att förändra utlänningsförordningen (1989:547) från den 1 juli 1992 och göra det möjligt för asylsökande att arbeta på den öppna arbetsmarknaden i de fall Invandrarverket inte väntas fatta ett beslut om asyl inom fyra månader från ansökan.

I regeringspropositionen *Mottagande av asylsökande m.m.* (1993/94:94) togs frågan om arbete på den öppna arbetsmarknaden återigen upp för diskussion. Regeringen bedömde att asylsökande även fortsättningsvis skulle ha rätt att arbeta ”om det kan antas att tillståndsärendet kommer att dröja mer än fyra månader” (ibid, s 36). Som skäl anfördes att det bör ”vara en skyldighet för varje asylsökande att – i likhet med vad som gäller för alla andra i vårt samhälle – i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning” (ibid.). Dessutom hävdades att ”sysslolösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet” (ibid, s 37).

## 6.5 ”Sysselsättningslinjens” latent effekter

Diskussionerna om rätten för de asylsökande att ta ett arbete på den öppna arbetsmarknaden kan relateras till det tidigare resonemanget om den organiserade verksamheten och dess explicita karaktär av ”meningsfullhet” kontra de implicita och latent effekterna i en ”fostran av de asylsökande”. Denna ”fostran” relateras både till grunderna för välfärdsstaten att bete sig som en ”svensk” och som en uttalad anti-rasistisk åtgärd. Dvs. det är viktigt att vi lär de asylsökande om de normer som är giltiga i det svenska välfärdssamhället. Välfärdsstaten bygger på ett antagande att man inte snyltar på andra i onödan, man gör rätt för sig och arbetar för sitt uppehälle. Om man som utlänning dessutom sköter sig på ”rätt sätt” uppskattas man bättre av majoritets-

befolkningen. Sett i åttiotalets perspektiv när asylsökande klientiserades och passiviserades under sin förläggningstvistelse, är det intressant att "sysselsättningslinjen" gör sig gällande under en tidsperiod av välfärdsstat i kris och nedmontering. Politikernas resonemang synes dessutom utgå från en föreställning om att de asylsökande faktiskt inte har lust att göra rätt för sig. Problemet kanske snarare handlar om att den generella arbetslösheten har bidragit till att samtliga invånare i Sverige har haft svårt att få arbete. Detta drabbar inte minst de asylsökande, som utan personnummer har en omöjlig situation att ta sig in på den öppna arbetsmarknaden.

På Invandrarverkets uppdrag har Eva Norström under våren 1999 sett över det svenska asyl- och flyktingmottagandet (Norström 1999). Av hennes studie framgår att många asylsökande faktiskt kommer hit med förväntningar om att deras yrkeskunskaper och erfarenheter skall komma till nytta. Problemet är att det inte finns något utrymme för dem att få utöva sina kunskaper eller göra sådana sysslor som de finner en glädje att ägna sig åt, trots 1990-talets uttalade "sysselsättningslinje". När det gäller möjligheten för de asylsökande att ta sig ut på den öppna arbetsmarknaden torde detta vara få förutnat, i vart fall när det gäller ett lagligt arbete eftersom en arbetsgivare mest sannolikt väljer en person som är innehavare av personnummer.

## 6.6 Flexibilitet och individuellt ansvar

Flexibiliteten berör en förändrad syn på Invandrarverkets ansvarsområde i driften av förläggningar, men också en flexibilitet i betydelsen att de asylsökande kan välja att bo på egen hand (ebo) och fortfarande ha rätt till bistånd. Fortfarande är det Invandrarverket som är huvudman för mottagandet av asylsökande. Däremot skall driften av alla förläggningar vara öppen för entreprenad. Den borgerliga regeringen föreslog att verket "aktivt arbeta[r] för att öka inslaget av entreprenad" (Prop. 1993/94:94, s 29). Målet var att 50 procent av verksamheten skulle läggas ut på entreprenad inom en treårsperiod. Kommuner som tar emot asylsökande ges en schabloniserad ersättning för detta mottagande. Verkligheten visar emellertid att antalet asylsökande som vill bo i eget boende är större än vad Invandrarverket hade räknat med. Över 60 procent av de registrerade asylsökande bodde under hösten 1998 i eget boende.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Enligt Norström (1999) bodde den 1 oktober 1998 5 361 personer i förläggningsboende och 8 432 i eget boende.

Det egna ansvaret tar sig uttryck i att rätten till dagersättning är förbunden med vissa skyldigheter, såsom att delta i organiserad verksamhet (i den mån sådan finns) samt medverka till asylärendets utredning. Det egna ansvaret tar sig också uttryck i att den sökande har ansvar för sin egen repatriering. Målställningen med ett frivilligt återvändande förutsätter ju ytterst att individen medverkar till detta. Ett annat exempel på det egna ansvaret är att den asylsökande, liksom övriga samhällsmedborgare, skall betala en egenavgift vid sjukvårds- och tandvårdsbesök, samt uttag av receptbelagda mediciner.<sup>27</sup>

## 6.7 Kategoriseringarnas betydelse

Regeringspropositionen *Mottagande av asylsökande m.m.*, vars delar började gälla från 1 juli 1994, diskuterar en rad princippunkter av intresse när det gäller svenskt mottagande av asylsökande och flyktingar. Begreppsdefinitionerna har fått en ökad betydelse under 1990-talets politikutveckling. Åttiotalets *flyktningmottagning* har ersatts av nittiotalets *mottagning av asylsökande och flyktingar*. Åttiotalets *flyktingförläggningar* har övergått till att bli nittiotalets *asylförläggningar*. Frågan är i vilken utsträckning kategorierna appellerar till att majoriteten av de asylsökande faktiskt avvisas från Sverige?<sup>28</sup> Invandrarverket har själv börjat benämna det tidigare förläggningsboendet för *anläggningsboende*. Anläggningsboende (abo) skall skiljas från eget boende (ebo) som ger uttryck för nittiotalets flexibilitet som ger asylsökande möjlighet att själv ordna eget boende utanför förläggningen med bibehållet bistånd.

Den tydliga skillnaden mellan en asylsökande och en flykting betonades även under 1980-talet. En *asylsökande* väntar på beslut i tillståndsärendet och skall sysselsättas, gärna med att förberedas för det eventuella *återvändandet*. *Flyktingen* har fått ett uppehållstillstånd och förväntas integreras i det svenska samhället. Flyktingen är vår tids nya invandrare, den som har giltiga skäl för ett uppehållstillstånd i Sverige. Makten att definiera kategorierna har sådan betydelse att vi även finner att Invandrarverket på sin hemsida uttalar att det är de svenska myndigheterna (SIV och Utlänningsnämnden) som bestämmer om en per-

<sup>27</sup> Asylsökande har rätt till sådan vård som inte kan anstå, vilket får till konsekvens att en del av kostnaderna förläggs vid ett senare tillfälle när den sökande väl fått ett tillstånd och dennes problem förvärrats ytterligare. Till följd av detta får samhället ökade kostnader, både i vårdavgifter och när det gäller mänskligt lidande vilket hämmar integrationen.

<sup>28</sup> Hur statistiken ser ut när det gäller direktavvisningarna har hittills inte varit föremål för studie i en närmare omfattning.

son är flykting. En till synes oskyldig information, men som Norström (1999:46) korrekt har påpekat är felaktig, eftersom de svenska myndigheternas beslut enbart är av deklarativ karaktär. Enligt Wikrén och Sandesjö (1999, s 132, 166) blir en person flykting i det ögonblick han eller hon lämnar sitt hemland därför att denne känner välgrundad fruktan för förföljelse med anledning av någon av konventionens kriterier: ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, eller tillhörighet till viss samhällsgrupp.

## 6.8 Instrumentet tillfälligt skydd

Kategorierna märks också på andra områden. Alla personer är ju inte flyktingar, de kan också vara *skyddsökande* utläningar (UtlL 2 kap, 4a §). Dessa personer kan beviljas *tidsbegränsade uppehållstillstånd* istället för den mer vanliga tillståndsgrunden *permanent uppehållstillstånd* (UtlL 2 kap 2 §). Tidsbegränsade tillstånd är en kategori som fått ökad betydelse i det svenska mottagandet av flyktingar, vilket implicerar att inte alla flyktingar får stanna permanent. Därmed har vi också fått en ”ny” kategori av flyktingar i Sverige, de som bedömts ha ett behov av *tillfälligt skydd* (den internationella benämningen är ”temporary protection” – TP) och som förväntas återvända hem (UtlL 2 kap 4a §).

Lagen om tillfälligt skydd tillämpades första gången av den socialdemokratiska regeringen under 1995, när ett antal bosniska flyktingar med kroatiska pass beviljades skydd i Sverige under en begränsad tid. Lagen kom att ytterligare utvidgas efter att riksdagen under hösten 1996 fattat beslut om regeringens proposition 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*. Lag 1996:1379, som trädde i kraft den 1 januari 1997, ersätter den gamla regleringen från 1994 och ger ett ökat utrymme för beviljande av tidsbegränsade tillstånd. Idag innebär TP i Sverige ett ”kollektivt skydd för en viss grupp av människor under en begränsad tid efter regeringens bemyndigande”.

Enligt förarbetena till regeringens proposition är TP i första hand tänkt att tillämpas i så kallade massflyktsituationer under en period av två år. Återvändandeprogram utgör här en väsentlig del. Om ett sådant program inletts efter två år kan det tillfälliga tillståndet förlängas, dock maximalt två år till (1996/97: SfU:60). En utökning av tillämpningen av TP möjliggjordes genom att tidsbegränsade tillstånd även kan ges när ”utläningen har rätt till asyl här” (Prop. 1996/97:25, s 129). Utlänningsnämnen påtalade i sitt remissvar till grund för propositionen att tillfälligt skydd (enligt UtlL 2 kap 4a §) kan omfatta samtliga skyddsbehövande grupper av personer, oavsett av vilken anledning de har lämnat hemlandet. Utlänningsnämnden påpekade även att tidsbegränsat



uppehållstillstånd kan ”utnyttjas i situationer där skyddsbehovet vid den första prövningen bedöms som tillfälligt även om det inte är fråga om en massflyktssituation”.<sup>29</sup> Nämndens resonemang visar på den potentiella möjligheten att institutet tillfälligt skydd kan komma att tillämpas i betydligt större utsträckning än de strikta undantagsfall som massflyktssituationerna var tänkta att utgöra. Av stor betydelse blir naturligtvis även hur man i framtiden kommer att definiera massflyktsituationer i förhållande till andra flyktingsituationer. Tabell 2 visar antalet personer som registrerats med tidsbegränsat skydd under 1995-1999.

Tabell 2. Registrerat antal tidsbegränsade tillstånd 1995-1999

År	1995	1996	1997	1998	1999
Tillfälliga tillstånd	3496	196	575	640	7016
Därav tidsbegränsat UT pga verkställighetshinder		127	486	575	Inga uppgifter

Källa: SIV Statistik

På annat ställe analyserar jag tillsammans med Tollefsen Altamirano (1998) den rättsliga utvecklingen kring det flyktningpolitiska instrumentet *tillfälligt skydd* (temporary protection -TP). En viktig grundkomponent i TP är *återvandring*, ett begrepp som här i Sverige ”traditionellt använts i betydelsen frivillig utvandring från Sverige till ett tidigare bosättningsland” (ibid, s 113). När vi i Sverige har talat om återvandringspolitik har det varit underförstått att återvandringen är en fråga om frivillighet. Under 1990-talet har återvandringspolitiken emellertid fått en annan karaktär. Numera riktas den även mot flyktingar med permanent uppehållstillstånd, samtidigt som ett allt vanligare begrepp har blivit *frivillig återvandring*. Detta implicerar att även en *ofrivillig återvandring* kommit med i bilden, dvs. återvandringen kan komma att handla om ”tvång”. Troligtvis är det av denna anledning som det har utvecklats ett ”modernare” begrepp – *återvändande* – som synes ge uttryck för att en återvändandepolitik kan innefatta både tvång och frivillighet.

Helt klart har TP-institutet fått en stark ställning och förankring i svensk lagstiftning under 1990-talet. Samtidigt finns det tecken som tyder på att de tidsbegränsade uppehållstillstånden som Invandrarverket själv kan bevilja enligt UtIL 2 kap 2 §, har fått en alltmer utbredd tillämpning under decenniet. Tidsbegränsade tillstånd används allt oftare

<sup>29</sup> Utlänningsremissyttrande 1995-10-31, s 6.

i situationer av verkställighetshinder. Här kan man möjligtvis tala om en sorts smitto-effekt av TP-institutets inrättande i den svenska lagstiftningen. Även om det inte alltid är paragrafen om tillfälligt skydd som åberopas finns tecken på en förvaltningsmässig praxis där "tillfällighet" fått allt större utrymme och legitimitet i migrationspolitiken (se Tollefsen Altamirano och Appelqvist 1998).

## 6.9 Från invandrapolitik till integrationspolitik

Under ovanstående rubrik höll vår forna socialdemokratiska integrationsminister sitt inledningstal till en konferens på temat "Integration, Vägen in i Sverige" (december 1996, Röda korsets folkhögskola, Gripsholm). Rubriken speglar de ambitioner som formulerats sedan mitten av 1990-talet i syfte att utveckla invandrapolitiken som en separat fråga skild från migrationspolitiken. För inte så länge sedan behandlades de invandrar- och migrationspolitiska frågeställningarna under ett och samma departement med ett statsråd som ansvarig för hela politikområdet. I det följande kommer jag att beskriva hur dessa frågor kom att utvecklas till två separata politikområden och vilken betydelse dess organisatoriska förändring har haft för 1990-talets flyktingpolitiska respektive invandrapolitiska utveckling.

### 6.9.1 Organisatoriska förändringar i regeringskansliet

Under den borgerliga koalitionsregeringens tid 1991-1994 låg invandrar- och migrationsfrågorna under kulturdepartementets ansvarsområde. Därmed utgjorde denna tidsperiod något av en "brytpunkt" eftersom frågorna kom att hamna i en slags "diversehandel" bland kultur- och mediafrågorna (se Tollefsen Altamirano och Appelqvist 1998). När socialdemokraterna kom tillbaka i regeringsställning efter valet 1994 flyttade invandrar- och migrationspolitiken tillbaka till arbetsmarknadsdepartementet med Leif Blomberg som ansvarigt statsråd. Frågorna blev dock inte lika långvariga på departementet denna gång som tidigare. När Ingvar Carlsson avgick som statsminister under våren 1996 skedde en socialdemokratisk regeringsombildning. Den 22 mars 1996 lämnade hans efterträdare Göran Persson sin regeringsförklaring som resulterade i att invandrarministerposten splittrades i två delar: integrationsfrågor (invandrapolitik) och invandrings- och asylopolitiken

(migrationspolitik). De förra kom att sortera under ett nyinrättat departement, inrikesdepartementet, medan flykting- och invandringsfrågorna kom att hamna under utrikesdepartementets huvudmannaskap. Sedan valet 1998 är integrationspolitiken återigen under kulturdepartementets regi med Ulrika Messing som ansvarigt statsråd för frågor som bland annat rör integration.

Politikens uppdelning var egentligen en logisk följd av det socialdemokratiska arbete som börjat redan tidigare med Blombergs tillträde 1994. Under den borgerliga regeringens tid hade en parlamentarisk utredning arbetat med en översyn av invandrings- och invandrapolitiken, men inom en och samma kommitté (Dir. 1993:1 *Översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken*). Blomberg, som under sin tid som oppositionspolitiker hade medverkat i denna kommitté, såg det som en nödvändighet att arbetet delades upp i två separata delar. Det var viktigt att man kunde ”skynda på” arbetet med den migrationspolitiska delen eftersom detta uppfattades som det mest angelägna (se Tollefsen Altamirano och Appelqvist 1998). Resultaten från den flyktingpolitiska (Dir. 1994:129 *Översyn av invandrings- och flyktingpolitiken*) och invandrapolitiska kommittén (Dir. 1994:130 *Översyn av invandrapolitiken*) resulterade under 1996 och 1997 i två regeringspropositioner om den framtida politiken.<sup>30</sup>

Därför kan man säga att den organisatoriska splittringen av frågorna till följd av regeringsombildningen våren 1996 var en logisk konsekvens av pågående kommittéarbete. Men har det då någon betydelse var dessa frågor egentligen ligger? Ja, som ett första steg kan man säga att det ger uttryck för frågornas dignitet. Invandrapolitik och integration behandlar vi inrikes, medan migration och flyktingars rätt till skydd är något som skall hållas utanför rikets gränser. Därmed fick utrikesdepartementet vars verksamhet främst handlat om ”positiva” saker som t.ex. utvecklandet av (bistånds)relationer mellan Sverige och andra länder, de mer ”negativa” invandringskontrollerande frågorna på sitt bord. Ett exempel på olikheter mellan områdena är synen på visum. Medan utrikesdepartementet traditionellt har motarbetat införandet av visum har invandringskontrollerande departement alltid sett detta ”som en faktor att spela med” (Tollefsen Altamirano och Appelqvist 1998, s 138).

<sup>30</sup> SOU 1995:75 *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*, prop. 1996/97:25 samt SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden*, prop. 1996/97:16 och prop. 1996/97:18.

## 6.9.2 Asyl- och flyktingfrågornas roll inom UD:s ansvarsområde

En annan aspekt av den organisatoriska strukturen är att asylpolitikens känslighet för opinionens tryck tycks ha minskat, vilket kan hänga ihop med flera faktorer. Fysisk struktur är den ena. Ansvarigt statsråd har kommit att separeras från tjänstemännen, eftersom politikerna håller till i en annan byggnad än personalen på utrikesdepartementet. Tidigare kunde tjänstemännen på migrationspolitiska enheten titta förbi statssekreteraren eller ministern när som helst och man sågs i kafferummet. På UD är distansen längre, vilket gör att man träffas på bokade tider. Den fysiska avskärmningen leder till ett avstånd mellan tjänstemän och politiker och statsrådet kommer in i arbetet först i ett senare skede när beredningen kommit långt. Ministern på UD torde heller inte ha samma tid för migrationsfrågorna eftersom det dominerande biståndet och andra frågor också ingår i ansvarsområdet. För att sammanfatta kan man säga att medan den tidigare organisatoriska strukturen bidrog till politikernas tillgänglighet, kan ansvariga ministrar på utrikesdepartementet ofta vara just utrikes.

Den naturliga kopplingen till UD:s andra ansvarsområde, biståndspolitik, har också varit gynnsam i utvecklandet av 1990-talets "sammanhållna flyktingpolitik", vars grundkomponenter beskrivits i ett tidigare avsnitt. Ambitionen att komma med "nya lösningar" på världens flyktingsituationer kräver förstås organisatoriska förändringar. Biståndet spelar i detta sammanhang en viktig roll, eftersom det har kommit att betraktas som en åtgärd som kan medverka till att förhindra migration. En annan aspekt av den "sammanhållna flyktingpolitikens" grundambitioner är att kombinera utvecklingsbistånd och assistans i flyktingarnas närområde. Åtgärden kan förstås som en solidarisk humanitär och generös gest från välfärdsstatens sida. Å andra sidan får politiken till konsekvens att flyktingarna förvaras "där" istället för "här". En sådan politik kan också ses som en välfärdsstatlig strategi eftersom politikerna ytterst måste hantera vad Nils Öberg (1994) kallat det "moraliska dilemma" i en konkret invandringspolitik. Välfärdsstaten garanterar ju den yttersta solidariteten, men samtidigt som man i generositetens namn hjälper dem som är i behov av skydd att få en fristad undan förföljelse (temporärt eller permanent), så kan en sådan generositet inte omfatta alla som är i behov av skydd. Kontrollen av vem som är flykting och hur denna kategori definieras, har följaktligen fått en ökad betydelse under 1990-talet (Appelqvist 1999). Det finns en gräns för hur många nya flyktingar (invandrare) välfärdsstaten kan ta emot. Därför måste invandringspolitiken formeras inom den balans-

gång som finns mellan inklusion och exklusion av presumtiva immigranter (Faist 1996).

### 6.9.3 En integrationspolitik växer fram

Under 1990-talet har både gamla invandrargrupper och nyanlända flyktingar tillhört dem som drabbats särskilt hårt av senare års finanspolitiska problem och ökade arbetslöshet. Främlingsfientlighet och negativa attityder samt förekomsten av konflikter mellan grupper med olika etnisk tillhörighet sägs ha ökat i det svenska samhället (SOU 1995:76, s 21 ff).

Kritik har riktats mot den tidigare invandrapolitiken eftersom den passiviserade och ”klientiserade” flyktingar och invandrare. Det svenska flyktingmottagandet byggdes upp utifrån det system som etablerats för socialtjänstens arbete. Resultatet blev att invandrare och flyktingar framtogs sitt eget ansvar och kom att slussas in i ett system präglad av omhändertagande och beroende av socialbidrag (Rojas 1993). Den svenska invandrapolitiken har också kommit att kritiserats av invandrare och flyktingar själva, eftersom den resulterat i ett synsätt som för alltid betraktar dem som ”invandrare” i en nedvärderande bemärkelse (Sunar i DN Debatt 1997-02-23). Detta oavsett om man bott i Sverige en längre tid eller är född här men har utländsk bakgrund. Detta torde varit viktiga anledningar till varför politikerna önskade utforma en politik som skulle spegla det faktum att det finns en varaktig kulturell mångfald i Sverige. Ett annat önskemål var att uppfattningarna om att det skulle finnas en hierarki mellan ”oss svenskar” och ”de andra” skulle kunna elimineras (Södergran 1998).

Den svenska invandrapolitiken kan betraktas som inkluderande, i den meningen att ”samtliga invandrade personer och deras anhörig skall ha samma rättigheter och skyldigheter som alla andra som bor i Sverige” (SOU 1996:55, s 10). Det är dock helt klart att 1990-talets integrationspolitik har en annan och betydligt vidare inriktning än de ”gamla” invandrapolitiska målsättningarna från 1975 (Södergran 1998). I den ”nya” invandrapolitiken som tog sin början den 1 juni 1998 riktas specifika stöd och åtgärder enbart mot nyanlända invandrare. Detta betyder att en specifik politik skall rikta sig till invandrare som grupp, men de insatser och åtgärder som behövs för de nyanlända skall inte gälla för evigt. Tjänsterna erbjuds enbart under en kortare introduktionsperiod. Därefter ska en invandrad person inte särbehandlas.

De integrationspolitiska målen har samma inriktning som den generella politiken i övrigt, vilket innebär att ”den egna försörjningen, del-

aktighet och medansvar i samhällslivet oavsett etnisk kulturell och social bakgrund skall prioriteras” (SOU 1996:55, s 11). Som ett led i att nå dessa mål är det därför viktigt att kommunerna upprättar de individuella introduktionsplanerna, och att detta tar sig formen av ett bindande avtal mellan parterna (dvs. kommunen och dess nya invånare). Det är avtalet som bildar grunden för rätten till introduktionsersättning.

Frågan är vad som händer efter det att den individuella introduktionen tagit slut. Ja, då torde det vara upp till de enskilda individerna att klara sig bäst de vill, men för att underlätta för dem skall ”den generella politiken gynna en långsiktig integration” (ibid). Vad kommittén menade med detta är inte alldeles klart. Blombergs ovan refererade tal illustrerar att integrationspolitiken innebär att integration skall lyftas fram som en process i allt välfärdspolitiskt arbete. Detta kan jämföras med den tidigare ordningen när det fanns en särskild politik som riktades mot invandrare. Målen för integrationspolitiken bygger på följande punkter:

- lika rättigheter och möjligheter till alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsutveckling med samhällets mångfald som grund, och
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Integrationspolitikens praktiska verksamhet föreslås inriktas mot att:

- ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället
- värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Integrationsprocessen kan delas upp i en individuell och samhällelig nivå. Den individuella nivån av integration kan bestämmas endast av individen själv och utgör således inte en fråga för staten. På den samhälleliga nivån kan staten däremot sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av exempelvis arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Den socialdemokratiska regeringen menar att den samtida tillhörigheten i Sverige och uppslutning kring samhällets grundläggande värderingar idag har större betydelse för samhällsgemenskapen än uppfattningen om att alla har ett gemensamt historiskt ursprung (se Blombergs tal).

I syfte att uppnå de integrationspolitiska målsättningarna inrättades den 1 juni 1998 en ny myndighet – Integrationsverket. Den nya myn-

digheten har övertagit ansvaret för integrationsfrågor från Statens invandrarverk. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) är också inordnad med självständig ställning inom Integrationsverkets organisation.

Invandrarverket har sedan 1997 till uppgift att underlätta för den som vill återvändra samt att förmå den som inte har tillstånd att lämna landet. När det gäller återvändarfrågan kan det konstateras att regeringen tagit ställning för integrationsinsatser med synsättet att en god integration i Sverige kan skapa förutsättningar för ett lyckat återvändande. En väsentlig fråga är om integrationstanken också omfattar flyktingar med tillfälligt skydd här i Sverige och huruvida detta i så fall är Integrationsverkets ansvar? Diskussionen kring detta torde ännu inte vara avslutad.

## 6.10 Invandring i välfärdsstatens perspektiv

För att summera det som sagts hittills: välfärdsstatliga omorienteringar bidrar till att invandrar- och flyktingpolitiken hamnar i en omvandlingsprocess. 1900-talets värderingsförändringar kan sägas ha utvecklats från en kollektivism mot ökad individualism där det egna jaget står allt mer i centrum. Rothstein (1994) relaterar detta till att den svenska befolkningen har blivit allt mer etniskt heterogen, vilket sägs utmana den generella välfärdsstatens fortsatta existens. Men värderingsförändringar utgör också delar av social förändring som ett led i en postindustriell process (Bell 1974).

Välfärdsstatens allt större sociala ansvar för alla sina invånare oavsett etnisk bakgrund har bidragit till uppfattningen, att en rättvis fördelning av landets begränsade resurser förutsätter att antalet individer som omfattas av detta ansvar på något sätt kan avgränsas. Som följd av detta har vi fått en utveckling som lett till ökade insatser mot att kontrollera och begränsa presumtiv invandring. Detta påverkar ansvaret gentemot de utsatta människor som är på flykt och medför ett moraliskt dilemma (Öberg 1994). Dilemmat kommer sig av att det finns behov av att värna ”den egna kretsens medlemmar”, det vill säga att i första hand se till de egna medlemmarnas intressen och välfärd, samtidigt som det å andra sidan finns en stark övertygelse om ett gemmensamt ansvar för fred, frihet och välfärd, vilket medför moraliska förpliktelser utanför den egna kretsen.

Vilka räknas då som medlemmar i välfärdsstaten? Eftersom det svenska samhället erbjuder samtliga som invandrar till Sverige liknande rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare har, blir medlemmen liktydigt med den som innehar ett permanent uppehållstill-

stånd. I detta sammanhang kan det noteras att Sverige betonar vikten av en gemensam asyl- och flyktingpolitik i Europa, där temporärt skydd utgör en viktig grundkomponent.<sup>31</sup>

Välfärdsperspektivet på invandrapolitikens område bidrog till att flyktingmottagandet i och med reformen 1985 kom att sortera under socialtjänsten, i ett omhändertagandeperspektiv. Människor framtogs sin rätt till eget ansvar i möjligheten att kunna formera och organisera sina liv. I lågkonjunkturrens efterföljd under slutet av 1980-talet började "sysselsättningslinjen" göra sig gällande. Under början av 1990-talet skedde en ändring av socialbidraget som kopplades till individuella introduktionsplaner. Syftet var att undvika flyktingarnas bidragsberoende. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att detta skedde i en tidsperiod när kritiska partier som Ny demokrati började göra sig gällande och ifrågasätta den rådande politiken.

Flyktingmottagandet är styrt av invandrapolitiska målsättningar, samtidigt som kommunernas handlingsutrymme är beroende av en ekonomisk ersättning i form av schablonbelopp per mottagen flykting. Den statliga schablonersättning får kommunerna under en begränsad tidsperiod, resurser som utnyttjas på olika sätt i olika kommuner. Den kommunala flyktingmottagningen är till 95 procent beroende av statliga bidrag. Men med en minskad flyktingmottagning har den kommunala verksamheten och dess handlingsutrymme fått bantas rejält under det senaste decenniet, eftersom färre flyktingar leder till mindre pengar i den kommunala budgeten (Kadhim 1996).

Flyktingmottagningen som sker under en första introduktionsperiod varierar från kommun till kommun. Det kan också finnas en tröghet i flexibilitet mellan en kommuns olika institutioner. Till exempel kan flyktingars mottaglighet för att lära sig det svenska språket variera stort. Det har helt enkelt i vissa kommuner inte funnits tillräcklig flexibilitet för att kunna hjälpa alla. När individen senare skickas till arbetsförmedlingen vägras denne jobb för att han eller hon inte har ett intyg på fullgjord svensk undervisning. I slutändan blir det ändå socialtjänsten som får ta över om individen inte lyckas bli självförsörjande på arbetsmarknaden.

När det gäller invandrar- och invandringspolitiken kan man säga, att den inklusion med betoning på integration för de invandrare som finns i Sverige, tillsammans med flyktingpolitikens protektionistiska hållning, återspeglar dessa frågors komplexitet. En storskalig invandring kan betraktas som ett hot mot välfärdsstatens möjligheter att uppfylla

<sup>31</sup> Statssekreterare Gun-Britt Andersson gav uttryck för detta i sitt tal vid en forskarkonferens om Bosniskt flyktingmottagande i de nordiska länderna (Oslo 1999-02-12).



fundamentala inrikespolitiska mål. En svensk välfärdsstat under nedmontering där medborgarna märker hur den offentliga sektorn allt mer kommer i kris med dyrare egenavgifter för sjukvård och medicin, nedskärningar i utbildningssystemen etc., leder till att solidariteten gentemot ”de andra”, sätts på prov. Klart är att den svenska tillämpningen av så kallade humanitära skäl har kommit att tolkas som att dessa människor inte har genuina behov för asyl i Sverige. På sikt har det också bidragit till framväxten av en mer protektionistisk färgad flyktingpolitik (se Appelqvist 1999).

Den svenska arbetsmarknaden är begränsad, vilket var en viktig orsak till varför den så kallade ”hela Sverige-strategin” utsattes för kritik. Men en sak är säker; dess förlopp kom att leda till att det skapades ett svenskt mångkulturellt samhälle. I den meningen kan man säga att det var en progressiv utvecklingsstrategi som bidrog till att invandrare inte enbart befolkade Fittja och Botkyrka utan också Jokkmokk och Korpi-lombolo. Det var en sund inställning att hela landet skulle vara med. Som ett resultat har vi fått samhällsmedborgare som växer upp i Kiruna och har en faster i Malmö, moster i Hedemora och kusiner i Kalifornien och Australien. Detta om någonting speglar väl det mångkulturella samhällets möjligheter och ideal.

## Referenser

- Aleinikoff, T.A. 1995. "State-centred Refugee Law. From Resettlement to Containment", i Daniel, E. & J. C. Knudsen (Ed.), *Mistrusting Refugees*. Berkeley: University of California Press.
- Andersson, M. 1994. *Flyktingförläggning i omvandling. Intryck från kommunal och statlig verksamhet*. MERGE rapport 1994:2. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå Universitet.
- Appelqvist, M. 1999. *Responsibility in Transition. A Study of Refugee Law and Policy in Sweden*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå Universitet (doktorsavhandling).
- Bell, D. 1974. *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*. London: Heinemann.
- Bigo, D. 1994. "The European internal security field: states and rivalries in a newly developing area of police intervention", i Anderson, M. & M. Den Boer (Eds.), *Policing Accross National Boundaries*. London: Pinter Publishers.
- Blomberg, L. 1996. *Från invandrapolitik till integrationspolitik*. Inledningstal vid konferensen "Integration, Vägen in i Sverige", Röda Korsets folkhögskola, Gripsholm 1996-12-04. Stockholm: Regeringskansliet.
- Delanty, G. 1995. *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*. London: Macmillan.
- Giddens, A. 1991. *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity press.
- Hammar, T. 1988. "Mellan rasism och reglering. Invandrapolitikens ideologi och historia.", *Arbetarhistoria*, 988:46.
- Hathaway, J. 1992. *The Emerging Politics of Non-entrée*. Refugees No. 91. Genève.
- Hathaway, J. 1999. *Protection for the Duration of Risk: Part of a Revitalized Global Refugee Policy* (Tal vid den avslutande konferensen för det Nordiska jämförande projektet om bosniskt flyktingmottagande, Oslo 1999-02-12).

- Human Rights Watch. 1996. *Swedish Asylum Policy in Global Human Rights Perspective*. Helsinki: Human Rights Watch Roport Vol. 8, No.14 (D).
- Jacobsson, B. 1984. *Hur styrs förvaltningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Joly, D. 1994. "The Porus Dam: European Harmonization On Asylum In The Nineties", *International Journal of Refugee Law*, 6:159-193.
- Kadhim, A. 1994. *Kommunal flyktingmottagning. Individuella introduktionsplaner mellan idé och verklighet*. MERGE rapport 1994:1. Umeå: Umeå Universitet.
- Kadhim, A. 1996. *Flyktingmottagning och flyktingars integration. Exemplet Umeå kommun och mottagna flyktingar 1994*. MERGE rapport 1996:1. Umeå: Umeå Universitet.
- Kadhim, A. 1999. *Kommunalt flyktingmottagande i förändring*. MERGE rapport 1999:1. Umeå: Umeå Universitet.
- Lundh, C. & R. Ohlsson 1994. *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS Förlag.
- Norström, E. 1999. *Ett mottagande av flyktingar och asylsökande*. En utredning gjord på uppdrag åt Statens invandrarverk (opublicerat manuskript).
- Overbeek, H. 1995. "Towards a new international migration regime: globalization, migration and the internationalisation of the state", i Miles, R. & D. Thränhardt (Eds.), *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Pinter Publishers.
- Paulson, S. & C-U. Schierup, 1994. *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons.
- Rojas, M. 1993. *I ensamhetens labyrint*. Stockholm: Bromberg.
- Rothstein, B. 1994. "Välfärdsstatens moraliska logik. En institutionell logik", *Häften för kritiska studier*, nr. 1-2.
- Rothstein, B. 1994. *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.

- Rystad, G. (Ed.) 1992. *Encounter with Strangers. Refugees and Cultural Confrontation in Sweden*. Lund: University Press.
- Similä, M. 1992. *Det lokala flyktingmottagandet. Konflikter och roller*. Stockholm: CEIFO Stockholms Universitet.
- Soininen, M. 1992. *Det kommunala flyktingmottagandet. Genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO Stockholms Universitet.
- Sunar, O. 1997. "Svenskt blod", artikel i DN 1997-02-23.
- Södergran, L. 1997. *Invandrar- och flyktingpolitik i praktiken. Exemplet Umeå kommun*. MERGE rapport 1997:1. Umeå: Umeå Universitet.
- Södergran, L. 1998. *1990-talets invandrapolitiska omprövning. Från invandrapolitik till integrationspolitik*. MERGE rapport 1998:3. Umeå: Umeå Universitet.
- Tollefsen Altamirano, A. & M. Appelqvist 1998. "Svensk flyktingpolitisk utveckling under 1990-talet" i Tollefsen Altamirano, A., Appelqvist, M., Brekke, J-P. & J. Vedsted-Hansen (red.), *En ny flyktingpolitik i Norden. Midlertidig beskyttelse på 1990-talet*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet 1998:17.
- Vedsted-Hansen, J., U. Kjaer, T. Einarsen & J. W. Dacyl, 1999. *Midlertidigt asyl i Norden*, Köpenhamn: Nordiska ministerrådet 1999:13.
- Weiner, M. 1995. *The Global Migration Crises. Challenge to States and Human Rights*. New York: Harper Collins.
- Winai, P. 1989. *Gränsorganisationer. Affärer och samhällsuppdrag*. Malmö: Liber.
- Winai Ström, G. 1992. *Flykt och konfliktlösning*. Stockholm: Rege-  
ringskansliet.
- Wikrén, G. & H. Sandesjö, 1992. *Utlänningslagen*. Stockholm: Publica. (ny utgåva 1999)

Öberg, N. 1994. *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik*. Uppsala: Uppsala universitet.

## Offentligt tryck

### Regeringsskrivelser om migrationspolitiken

1989/90:68

1998/99:9

### Kommittédirektiv

Dir. 1992:25 Översyn av mottagandet av asylsökande och flyktingar

Dir. 1993:1 Översyn av invandrarpolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken

Dir. 1994:129 Översyn av invandrings- och flyktingpolitiken

Dir. 1994:130 Översyn av invandrarpolitiken

### Utredningar

Ds A 1978:1 Sverige och flyktingarna

Ds A 1981:11 Ett lokalt omhändertagande av flyktingar

Ds A 1987:3 Kortare väntetider i asylärenden

Ku 1992:05 PM med förslag till Legal reglering av massflyktssituationer

SOU 1965:9 Arbetsmarknadspolitik

SOU 1967:18 Invandringen. Problematik och handläggning

SOU 1972:84 Flyktingskap

SOU 1972:85 Asyl

SOU 1982:49 Invandringspolitiken

SOU 1992:69 Meningsfull vistelse på asylförläggning

SOU 1992:133 Mottagandet av asylsökande och flyktingar

SOU 1993:24 Utlänningslagen – en partiell översyn

SOU 1993:89 Massflykt till Sverige

SOU 1993:113 Invandring och asyl i teori och praktik

SOU 1995:76 Arbete till invandrare

SOU 1996:55 Sverige framtiden och mångfalden

SOU 1995:75 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

### Propositioner

1968:142

1990/91:195

1991/92:172

1993/94:94

1996/97:16

1996/97:18

1996/97:25

## 7 Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990-1998

*Roger Andersson*

### 7.1 Introduktion

Många samhällsfrågor och de politiska debatterna kring dessa lever år efter år och decennium efter decennium. Andra frågor leder till debatt någon gång emellanåt för att sedan sjunka långt ned på dagordningen. Segregationsfrågan, och den vidare urban- och integrationspolitiska debatt där den diskuteras, tillhör egentligen ingen av dessa kategorier. Frågan var inte alldeles ny vid 1990-talets början (se t.ex. Olsson-Hort 1992, Andersson och Molina 1996), men den har varit samhällspolitiskt väsentligt mer central under 1990-talet än tidigare. Det är inte heller en fråga som har kommit och gått under decenniet. Den har varit mer eller mindre kontinuerligt aktuell, kanske inte minst för att den så nära sluter an till den större jämlikhetsdebatt, som med 1990-talskrisen fick förnyat bränsle.

Den nationella geografiska problematik som främst debatterades under tidigare decennier var de regionala obalanserna och relationen mellan storstäder och övriga landet. Regionalpolitiken sökte kompensera aktörer och bygder för tunna marknader och fysisk distans. Det ansågs, och anses fortfarande, vara en rättvisefråga att säkerställa så likvärdiga betingelser som möjligt för företagande och bosättning i t.ex. Norrlands inland och i avindustrialiserade bruksorter. 1990-talets stora geografiska debatt har istället ett urbant fokus och det är inte den stora fysiska distansen mellan folk och verksamheter som problematiseras utan den sociala distansen mellan bostadsområden inom städerna. Geografisk närhet till hamnar, flygplatser, motorvägar och befolkningscentra tycks inte förhindra framväxten av en med svenska mått mätt betydande ojämlikhet; folk i storstadsområden och andra städer kan ha stort avstånd till marknader, inte fysiskt men väl ekonomiskt och socialt. Allt fler inser att livet kan se mycket olika ut – och erbjuda varierande möjligheter – mellan olika stadsdelar i storstaden eller mellan skilda bostadsområden inom en stadsdel. Den segregerade staden kan, långt

driven, också bryta ned det sammanhållande kitt som får stadens invånare att utveckla ett någorlunda gemensamt ”vi”, precis som stora regionala skillnader i livsvillkor kan utmana nationalstatens legitimitet. När vi-et krymper ihop och bryts ned av utvecklingsbarriärer växer ”dom andra” som tankefigur.

Politiskt präglas segregationsfältet under 1990-talet av sökande och metodutveckling i planering och åtgärdsförsök. Med storstadspropositionen 1998 etableras förvisso ett embryo till en svensk urbanpolitik. Det är en politik vars fokus i stor utsträckning läggs på att vända det integrationspolitiska misslyckande, som präglade det svenska samhället i stigande utsträckning sedan 1980-talets mitt, till något mer positivt. Det är dock svårt att se att något politiskt parti har haft en genomarbetad syn på segregationens orsaker och konsekvenser och ännu mindre något program för att förändra de existerande segregationsmönstren i de större städerna. Eftersom hushållens fördelning över städernas bostadsmarknader och bostadsområden beror på många och komplexa bakomliggande faktorer – såsom exempelvis regelsystem, hushållens ekonomiska resurser, hustypers och upplåtelseformernas fördelning, hushållens behov och önskemål – och på många marknadsaktörers handlingar (stat, kommuner, bygg- och bostadsföretag, banker och kreditinstitut m.m.) är det också begripligt om man förhåller sig tveksam till att utveckla ett sådant program. Uppgiften kan framstå som övermäktig.

Föreliggande uppsats har som övergripande syfte att utröna om bostadsegregationen i de svenska städerna fördjupats och/eller ändrat karaktär under 1990-talet. Tyngdpunkten i bidraget ligger i en analys av den socioekonomiska och etniska segregationen. Vid sidan av dessa två segregationsteman brukar forskare hävda att städernas invånare tenderar att leva åtskilda också efter ålder och hushållstyp. Denna typ av demografisk segregation behandlas inte här. För stockholmsregionen ges en del sådana data i Andersson 1998a. Uppsatsens fokus – presentation och analys av nya empiriska data – innebär också att den inte erbjuder läsaren en litteraturöversikt av tidigare svenska segregationsstudier. En sådan, avseende situationen vid 1990-talets början, lämnas av Olsson-Hort 1992; en något mer aktuell av Molina 1997. Segregationen berörs också av flera statliga utredningar som under åren 1995-1997 analyserade invandrapolitiska, bostads- och storstadspolitiska frågor, se t.ex. Statens Offentliga Utredningar 1996:55, 1996:156, 1997:61, 1997:118. En god internationell utblick ges av bl.a. Musterd och Ostendorf 1998.

Det har av olika skäl inte varit möjligt att göra ett färdigt bokslut över 1990-talets segregation. Uppsatsen skrivs endast några månader innan decenniet är slut men de data som finns tillgängliga täcker i bästa



fall utvecklingen t.o.m. 1997 (inkomster) eller 1998 (befolkningsdata). Dessutom är formatet för uppsatsen sådant att utvecklingen måste tecknas relativt översiktligt. De begränsningar som gäller presenteras i nästa avsnitt.

## 7.2 Datamaterial och metod

Beräkningarna av den socioekonomiska segregationen begränsas av dataskäl främst till storstadsregionerna och perioden 1990-1995. För år 1997 finns dock förutsättningar att belysa den socioekonomiska segregationen också för andra städer. Detta innebär att segregationen för storstadsregionernas del kan analyseras vid tre tidpunkter (1990, 1995, 1997) medan för övriga delar av Sverige endast en statisk bild kan presenteras (1997). När det gäller den etniska boendesegregationen är förutsättningarna något bättre. Hela landet kan analyseras för åren 1995 och 1998 och för storstadsregionerna finns också data för 1990.

*Tablå 1.* Datamaterialets begränsning

Geografiskt område	Segregationsdimension	
	Socioekonomisk	Etnisk
Storstadsregionerna	1990-1995-1997	1990-1995-1998
Övriga städer	1997	1995-1998

Den socioekonomiska segregationen analyseras med utgångspunkt i inkomstdata. Det bör påpekas att även om Statistiska centralbyråns inkomstregister ligger till grund för samtliga inkomstanalyser finns ändå skillnader i datamaterialet för 1990/95 respektive 1997. Vid det senare tillfället har samtliga personer över 15 år (ca sju milj. individer) fördelats efter inkomstnivå (deciler) per bostadsområden i landet. Denna datamängd benämns InkData97. För 1990 och 1995 begränsas datamängden förutom geografiskt till storstadsregionerna också till inkomstuppgifter för personer i förvärvsarbetsande åldrar (16-64 år; ca två milj. individer). Det innebär att ålderspensionärer – vars inkomster genomsnittligt är relativt låga – finns med i materialet för 1997 men annars inte. Detta kan påverka beräkningar av decilgränserna något och

också den klassificering av bostadsområden som vilar på decilberäkningarna. Jämförelser av utvecklingen 1990/95 och 1997 bör göras med försiktighet.<sup>1</sup>

I syfte att göra analysen mer överskådlig har bostadsområdena klassificerats efter befolkningens fördelning på olika inkomstnivåer. Jag har här i huvudsak följt Storstadskommitténs schema (se t.ex. SOU 1997:118), som baseras på att inkomsttagarna först placeras i tioprocentsskikt (deciler). De tio procent som redovisar lägst inkomster under året förs till decil 1, de därpå följande tio procenten till decil 2 osv. Personer placerade i decil 10 består följaktligen av de tio procent av inkomsttagarna som det aktuella året hade högst sammanräknad inkomst.

Därefter har kvoter mellan låg- och höginkomsttagare beräknats för varje bostadsområde (vilket förutsätter att varje individ med hjälp av fastighetsdata geografiskt lokaliserats till något av landets ca 9 500 bostadsområden (SAMS-område, se nedan)). En person betraktas som låginkomsttagare om den tillhör någon av de två lägsta inkomstdecilerna (decil 1 och 2) och som höginkomsttagare om den tillhör någon av de två högsta decilerna (decil 9 och 10). Varje bostadsområde har tilldelats en områdestypkod som bestämts utifrån kvoten mellan låg- och höginkomsttagare.

När boendesegregation skall analyseras är det inte ett helt enkelt val att bestämma om data skall baseras på individer eller hushåll (familjer). Problemet består bl.a. i att inkomsterna inte är jämnt fördelade mellan könen. Kvinnornas sammanräknade inkomster är i genomsnitt cirka två tredjedelar av männens (främst p.g.a. kortare arbetstid men också p.g.a. kvarstående könsmissigt betingad lönedifferens i de flesta yrken och positioner). Kvinnor är därför överrepresenterade i de lägre decilerna och underrepresenterade i de övre. Detta talar för att basera analysen på familjeinkomster, allrahelst som just boendet är en hushållsangelägenhet där den samlade inkomsten för mannen och kvinnan bestämmer de ekonomiska förutsättningarna. Å andra sidan består många – och ett över tiden växande antal – hushåll av endast en person och enpersonhushållen har genomsnittligt lägre familjeinkomster än flerpersonhushållen. Eftersom också enpersonhushållen har en annan boendegeografi (överrepresenterade i städernas centrala delar och underrepresenterade i t.ex. förorternas villaområden) medför detta problem för analysen av

<sup>1</sup> Självfallet hade det varit önskvärt om datamängderna för de skilda åren hade överensstämt fullt ut. Att de nu inte gör det beror på att de beställts vid olika tidpunkter och för att besvara delvis skilda typer av frågor. Ekonomiska och tidsmässiga begränsningar för genomförandet av segregationsanalyserna har omöjliggjort en större nybeställning av data.

den socioekonomiska segregationen. För år 1990 medger datamaterialet ett fritt val, eftersom vi med tillgång till uppgifter från Folk- och bostadsräkningen har kontroll över den faktiska hushållsenheten och således kan välja mellan individ- och hushållsbegreppet. Hushållet som taxeringsbegrepp finns också i 1995 års material medan sådan information saknas i 1997 års datamängd. Överhuvudtaget måste man konstatera att datamaterialet för boendesegregationsanalyser under 1990-talet försämrats till följd av den uteblivna Folk- och bostadsräkningen 1995. Problemet rör inte bara avsaknaden av ett pålitligt hushållsbegrepp utan också bristen på säkra data om upplåtelseformer och om yrke samt därmed också socioekonomisk position. Mot bakgrund av detta har fokus på individdata (individinkomster) varit relativt självklar. Analysen baseras följaktligen på individers inkomster och sedan karaktäriseras områdena efter kvoten mellan låg- och höginkomsttagare. I uppsatsen görs vissa försök att belysa könsdimensionens betydelse för utfallet av de socioekonomiska segregationsanalyserna.

Data som behandlar befolkningens etniska sammansättning baseras på födelselandsuppgifter. Bland födda i Sverige återfinns därigenom många – och ett över tiden växande antal – med utlandsfödda föräldrar. Det innebär följaktligen att det är förstagenerationsinvandrarnas boende som jämförs med hela den Sverigefödda befolkningen. Den etniska segregationen blir givetvis statistiskt sett mer påtaglig om uppgifter om utländsk bakgrund skulle användas. I bostadsområden med 50 procent utlandsfödda har ofta minst 70 procent utländsk bakgrund. Beräkningar tyder på att ca hälften av de Sverigefödda i ett svenskglest bostadsområde har minst en utlandsfödd förälder (Andersson 1998a). För dessa analyser finns möjlighet att utifrån 1990 och 1995 års material över storstadsbefolkningen arbeta med såväl data om födelseland (1:a generationen invandrade) som med begreppet utländsk bakgrund (2:a generationen). Eftersom denna möjlighet saknas i 1995 och 1998 års material över hela riket har födelselandsdata valts för att möjliggöra en jämförelse över en längre tidsperiod. Det bör också påpekas att begreppet utländsk bakgrund analytiskt har svagheter, inte bara för att det är politiskt inkorrekt att tilldela barn födda i Sverige ”invandrarstatus”. Vi vet från många tidigare analyser att hushåll bestående av en ”svensk” och en ”invandrad” person socioekonomiskt och boendemässigt visar en betydande likhet med de helsvenska hushållen (Andersson 1997a, Gustavsson 1997). Analyser baserade på bakgrundsbegreppet skulle därmed helst behöva göras med åtskillnad mellan barn som har två respektive en utlandsfödd förälder. I den typ av övergripande analys som denna uppsats rapporterar framstår födelselandsdata som det givna valet.

Kartläggningen av den etniska segregationen (eller *segregeringen* som är det uttryck som ibland används när dynamiken och processen på bostadsmarknaden särskilt skall framhållas), görs dels för hela landet, dels mer detaljerat för ett urval av kommuner. Dessa har valts för att spegla de regionala och storleksmässiga variationer som finns inom det urbana Sverige. Förutom storstadsområdena granskas Uppsala, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Halmstad, Trollhättan, Karlstad, Örebro, Västerås, Borlänge, Gävle, Sundsvall, Östersund, Umeå, Skellefteå och Luleå. Av befolkningsmässigt större kommuner saknas bl.a. Linköping, Lund och Borås, men syftet har inte varit att ge en komplett översikt över de medelstora städerna utan att antyda viss variation mellan dem och sätta dem i relation till förloppet i storstadsregionerna.

Resultaten redovisas i tabellform och presenteras ofta som absoluta eller relativa tal (%) för att underlätta förståelsen. Dessutom används ett segregeringsindex, som är en matematisk beräkning av skillnader i geografisk fördelning mellan olika befolkningskategorier. Sällan återfinns en kategori helt avskild från en annan. Vanligare är fördelningsvariationer, där en kategori är geografisk relativt koncentrerad till några bostadsområden och svagare representerad i övriga områden. Segregeringsindex är ägnat att på ett enkelt sätt mäta graden av likhet/olikhet i olika kategoriers bosättningsmönster. Resultatet noll (0) i en sådan beräkning innebär att två kategorier har exakt samma fördelning i staden. Om t.ex. tio procent av stadens invånare är utlandsfödda har i detta fall samtliga bostadsområden exakt tio procent utlandsfödda; varje bostadsområde avspeglar sammansättningen i hela staden. Värdet ett (1) betyder å andra sidan att fullständig apartheid råder. En kategori bor helt åtskilt från en annan. På vissa håll i världen, t.ex. judar/araber i Jerusalem, katoliker/protestanter i Belfast och svarta/vita anglosachser i USAs storstäder, närmar sig segregeringsindex värdet 0,8-0,9. Lite grann beroende på val av geografisk skala (index sjunker när staden indelas i få områden och stiger om många bostadsområden ingår i analysen) måste värden på över 0,5 anses högt för europeiska städer. Det bör dock påpekas att detta index, som andra mätmetoder, är känsligt för variation i bl.a. områdesantal. Om staden indelas i få områden ökar sannolikheten att områdena befolkningsmässigt liknar varandra (och index får ett lågt värde) och det omvända gäller om indelningen drivs i andra riktningen. Om varje hus betraktas som sitt eget bostadsområde stiger segregationensindex förstås till mycket höga värden.

Det bostadsområdesbegrepp som läggs till grund för analyserna är Statistiska Centralbyråns SAMS-område (Small Area Market Statistics). Som framgår av den kommande redovisningen varierar dessa områden i storlek och antal städerna emellan. I Stockholms arbetsmarknadsregion finns drygt 900, i Malmös och Göteborgs a-region 800

respektive ca 1 200 SAMS-områden. I landet som helhet fler än 9 000. Områdesindelningen bedöms passa segregationsstudier relativt väl. Den har fastlagts av kommunerna som grund för främst den sociala planeringen (vård- och omsorgsbehov, skolunderlag m.m.) Normalt sett speglar gränserna faktiska socioekonomiska skiljelinjer mellan områdena. Ofta separeras områden inom städerna på grundval av tillkomstperiod och upplåtelseform. På landsbygden följer indelningen andra principer, t.ex. postnummer- eller församlingsindelningen.

SAMS-indelningen gjordes år 1993 av Statistiska Centralbyrån. Detta har både för- och nackdelar. För att nämna en av de senare kan vi konstatera att geografiska indelningar ofta ställer till förtret för samhällsgeografiska analyser. Om en indelning endast görs vid en tidpunkt (T0) riskerar man att indelningen svarar dåligt mot verkligheten vid tidpunkt T1; om indelningen gjorts vid den senare tidpunkten skulle den skilt sig från den som ursprungligen gjordes. Om å andra sidan en ny indelning görs vid tidpunkt T1 möter forskaren ett rekonstruktionsproblem, där delningar och sammanslagningar av områden i detalj måste återskapas för att möjliggöra en analys av förändringarna mellan de två tidpunkterna. En över tiden stabil indelning är således att föredra, särskilt om indelningen är rimligt gjord i förhållande till analysens grundfrågor. Det är som nämns ovan min bedömning att SAMS-indelningen är den bästa tillgängliga indelning, motsvarande kravet att områdena skall ha en storlek och karaktär, som av folk i allmänhet uppfattas i rimlig utsträckning utgöra ett avgränsat närområde runt bostaden. Eftersom bostadsbyggandet varit extremt litet under 1990-talet – och eftersom en hel del av nybyggnationen bestått av förtätningar i befintliga bostadsområden – är nackdelarna med en icke uppdaterad SAMS-indelning relativt små.

Det innebär förstås inte att indelningen är invändningsfri. Utöver redan diskuterade aspekter bör det framhållas att kommunerna inte alltid hanterat indelningsfrågan på likartat sätt. Det större antalet SAMS-områden i Göteborg jämfört med Stockholm beror bl.a. på sådana variationer. Medan t.ex. Bergsjön i nordöstra Göteborg består av ett tiotal SAMS-områden utgör Rinkeby och Tensta ett vardera. Motivet är här delvis att Bergsjön bebyggelse- och befolkningsmässigt är mer heterogent, men också att kommunerna gjort skilda bedömningar av hur detaljerat indelningen skall göras.

Eftersom denna studie spänner över många städer och stadsregioner har det varit en övermäktig uppgift att kommun för kommun pröva relevansen i kommunernas och SCBs SAMS-gruppering. Rent allmänt kan man säga att problemen är mindre vid jämförelser av en och samma region vid två eller tre tidpunkter än vid jämförelser av situationen i

två eller flera städer, även om det senare problemen inte heller bör överdrivas.

### 7.3 Socioekonomisk och etnisk segregation i de svenska storstadsregionerna 1990-1995

Jag har tidigare hävdats att Storstadskommittén alltför lättvindigt konstaterat att storstädernas segregation är ekonomiskt/klassmässigt betingad. Kommittén slår visserligen tydligt fast att segregationen är dubbel – etnisk och klassmässig – men säger samtidigt att det som orsaksmässigt betyder något är klassvariationen i boendet. Som strax skall framgå finns påtaglig överlappning mellan den etniska och klassmässiga segregationen, men kommitténs slutsatser är ändå förhastade. Man undviker fyra viktiga frågor: Varför är invandrare fattiga? Var bor rika invandrare? Bor alla fattiga invandrare i ”utsatta bostadsområden”? Finns specifika hinder för invandrare på svensk bostadsmarknad? Om invandrare är fattiga för att de är invandrare (”icke-svenska” och ”icke-européer”), stannar i fattiga bostadsområden även om inkomsterna stiger, kan bo i mer välsituerade områden trots låga inkomster och om man på olika sätt diskrimineras på bostadsmarknaden, hamnar kommitténs slutsats i mer problematiska dager. Såväl statistiska data som invandrade personers erfarenheter och självrapportering stöder den tveksamhet som framförts (se bl.a. Andersson 1999a). I detta avsnitt lämnas ytterligare ett bidrag som underlag för en analys av sambandet mellan socioekonomisk och etnisk segregation i boendet.

År 1990 fanns drygt 2,4 milj. personer i åldern 16-64 år i databasen Geometro (personer från de tre svenska storstadsregionerna (bosatta och/eller arbetande i regionerna) samt från tre övriga kommuner (Kalmar, Gnosjö, Pajala). Inkomstdecilerna har beräknats på samtliga dessa personer men i resultatredovisningen behandlas endast de med bostättning i storstadsregionerna (drygt 2 miljoner). De tio procent som hade lägst inkomster hade en sammanräknad inkomst under 20 000 kr (se tabell 1). Den övre gränsen för decil 2 var 60 600. Dessa personer utgjorde tillsammans kategorin låginkomsttagare. 18,6 procent av de Sverigefödda och 27,9 procent av de utlandsfödda var låginkomsttagare 1990 (tabell 2). Av en specialstuderad kategori med svag arbetsmarknadsanknytning (med födelseland i Etiopien, Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet, Irak och Iran) tillhörde mer än hälften låginkomstskiktet. Könsskillnaderna var mycket stora oavsett födelseland. Så tillhörde endast var tionde svensk kvinna höginkomsttagarskiktet (decil 9 och

10, dvs. inkomster över 196 500 kr) medan var tredje Sverigefödd man återfanns där. Endast sex procent av de utlandsfödda kvinnorna var höginkomsttagare medan 16 procent av de utlandsfödda männen tillhörde kategorin. I den genomgående fattiga sjuländerskategorin var endast 3,8 procent av männen höginkomsttagare men det var ändå en fyra gånger större andel än vad som redovisas för kvinnor från dessa länder (0,9 procent höginkomsttagare).

Tabell 1. Decilgränser för storstadsregionernas invånare (16-64 år) 1990 och 1995

Inkomstdeciler	Decilgränser (SEK)	
	1990	1995
Decil1	0-19 500	0-8 900
Decil2	19 600-60 000	9 000-59 700
Decil3	60 100-91 500	59 800-101 700
Decil4	91 600-114 100	101 800-130 200
Decil5	114 200-132 300	130 300-152 200
Decil6	132 400-149 600	152 300-173 000
Decil7	149 700-169 800	173 100-196 300
Decil8	169 900-196 500	196 400-226 300
Decil9	196 600-244 200	226 400-286 800
Decil10	244 300-	286 900-
Totalt antal (16-64 år)	2 440 695	2 497 707

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

Dessa grundläggande variationer i inkomststrukturen återfinns också 1995. Det har skett en viss inkomstpolarisering i krisens spår så att inkomsterna har fallit för låginkomsttagare och stigit för höginkomsttagare (se tabell 1). Under perioden 1990-1995 minskar de svenska kvinnornas andel av låginkomsttagarna och ökar något bland höginkomsttagare. De utlandsfödda blir inte bara 42 000 fler utan också fattigare. År 1995 var 32,2 procent av de utlandsfödda låginkomsttagare; försämringen faller i huvudsak på de utlandsfödda männen. Fortfarande tillhörde hälften av sjuländerskategorins invånare kategorins låginkomsttagare. De utlandsföddas representation bland höginkomsttagarna försvagas. De utlandsföddas relativa positioner i inkomsthierarkin framgår också av tabell 3. För alla tre regionerna gäller att de utlandsfödda 1995 är mer överrepresenterade i de lägre decilerna och svagare representerade i de högre än 1990. Mest dramatisk försämring för utlandsfödda redovisas för Göteborgs arbetsmarknadsregion. År 1990 var utlandsfödda mindre överrepresenterade i den lägsta decilen – och mindre underrepresenterade i den övre – i Göteborg jämfört med Stockholm och Malmö. Fem år senare har situationen dramatiskt förändrats och

liknar då Malmös. I alla tre storstadsregioner, men särskilt tydligt i Malmö och Göteborg, har inkomstpolariseringen en allt tydligare etnisk profil.

*Tabell 2. Storstadsbefolkningens fördelning på deciler 1990 och 1995 efter kön och födelseland*

<b>Män</b>	1990		1995		1995	
	f i Sverige	f i Sverige	f utomlands	f utomlands	f i 7 länder*	f i 7 länder*
1	8,3	8	15,7	20,1	28,9	28,3
2	8,5	8,9	10,7	11,4	18,2	18,4
3	6,1	6,7	9,7	11,7	12,8	17,5
4	5,5	5,7	8,0	9,8	10,5	12,2
5	6,5	6,9	8,6	8,5	8,9	7,6
6	8,4	8,2	9,1	7,2	7	4,4
7	10,8	10,5	10,2	7,9	5,7	3,9
8	12,9	12,5	10,2	8,3	4,2	3,5
9	15	14,6	9,1	8,1	2,6	2,9
10	18,2	18,1	7,7	6,0	1,2	1,2
<b>Summa</b>	100	100	100	100	100	100
(Antal)	1041454	1048926	190245	210035	34280	45925
<b>Kvinnor</b>	1990		1995		1995	
	f i Sverige	f i Sverige	f utomlands	f utomlands	f i 7 länder*	f i 7 länder*
1	9,3	7,9	17,7	19,0	42,4	34,5
2	11	10,2	11,8	12,0	17,5	22,2
3	13,3	12,1	13,9	14,8	13,0	18,1
4	14,1	13,8	13,8	12,0	11,6	11,3
5	13,4	13,3	12,6	10,0	7,2	6,1
6	11,8	12,5	10,5	9,6	3,3	3,6
7	9,6	10,4	8	7,3	1,9	2,1
8	7,8	8,8	5,7	5,4	1,2	1,2
9	6,2	6,9	3,9	3,9	0,7	0,6
10	3,6	4	2,1	2,2	0,2	0,3
<b>Summa</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Antal</b>	1023037	1029002	185959	209744	23409	35143



Tabell 2, forts.

Samtliga	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Deciler	f i Sverige	f i Sverige	f utomlands	f utomlands	f i 7 länder*	f i 7 länder*
1	8,8	7,0	16,7	20	34,4	30,9
2	9,8	9,6	11,2	12,2	17,9	20,1
3	9,7	9,3	11,8	13,2	13,3	17,8
4	9,8	9,7	11,4	11,4	10,9	11,8
5	9,9	10,1	10,6	9,8	8,2	6,9
6	10	10,3	9,8	8,4	5,5	4
7	10,2	10,5	9,1	7,6	4,2	3,1
8	10,3	10,7	7,0	6,8	2,0	2,5
9	10,6	10,8	6,5	6	1,8	1,9
10	10,9	11,1	4,9	4,6	0,8	0,8
Summa	100	100	100	100	100	100
Antal	2064491	2077928	376204	419779	57689	81068

\*De valda sju länderna är Etiopien, Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet, Irak och Iran.

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

Tabell 3. De utlandsföddas relativa representation\* i storstadsregionernas inkomststruktur 1990-1995

Deciler	Stockholm		Malmö		Göteborg	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
1,00	192	232	222	266	184	273
2,00	124	132	116	122	111	120
3,00	140	155	113	132	113	131
4,00	131	132	105	109	116	117
5,00	115	108	100	85	106	92
6,00	101	89	91	69	97	75
7,00	90	76	84	64	95	67
8,00	77	65	68	52	82	64
9,00	62	54	50	47	61	57
10,00	41	38	43	41	45	39
Totalt	100	100	100	100	100	100

\*Värdet 100 innebär att de utlandsfödda har en med den Sverigefödda befolkningen likvärdig representation i decilen. Värdet över 100 betyder att denna decilposition är vanligare bland utlandsfödda, 200 innebär dubbelt så vanlig. Omvänt gäller att värden under 100 är mer ovanlig för utlandsfödda. Källa: Geometro, Uppsala universitet.

Den socioekonomiska segregationens utveckling har studerats med utgångspunkt i en klassificering av bostadsområdena, där kvoten mellan låg- och höginkomsttagare utgör utgångspunkten. Om ett bostadsområde rymmer fyra eller fler gånger så många höginkomsttagare som låg-

inkomsttagare karakteriseras området som "extremt hög inkomst" i enlighet med Storstadskommitténs språkbruk. Kvoten låg/höginkomsttagare blir därmed under 0,25 för dessa områden, vars antal som framgår av tabell 4 är mycket litet. Betydligt fler områden är av typen "mycket hög inkomst" och i dessa områden går det två till fyra höginkomsttagare på varje låginkomsttagare (kvot 0,25-0,5). Även i områden präglade av "hög inkomst" finns fler höginkomsttagare än låginkomsttagare (kvot 0,5-0,8). Under perioden minskar dessa tre typer av höginkomstområden till antalet (från 1 032 till 971) genom att de till följd av förändringar av kvoten hamnar i kategorin "medelinkomstområden". I dessa senare områden finns ungefär lika många låg- som höginkomsttagare (kvot 0,8-1,25). Fyra områdestyper har klart fler låg- än höginkomsttagare, nämligen "under medelinkomst" (kvot 1,25-2,0), "låg inkomst", där det går två till fyra låginkomsttagare på varje höginkomsttagare, "mycket låg inkomst", där kvoten ligger mellan fyra och tio, samt slutligen områden klassificerade som "extremt låg inkomst". I dessa områden, vars antal ökar från 55 till 100 under femårsperioden, går minst tio låginkomsttagare på varje höginkomsttagare. I invånarmässigt små bostadsområden (färre än 25 inv) har kvoter ej beräknats.

*Tabell 4.* Definition av områdestyper samt antal områden i storstadsregionerna 1990-1995

Områdestyp	Kvot låg/höginkomsttagare	Antal områden 1990	Antal områden 1995
1. Extremt hög inkomst	Under 0,25	8	5
2. Mycket hög inkomst	0,25-0,50	207	198
3. Hög inkomst	0,50-0,80	817	768
4. Medelinkomst	0,80-1,25	670	722
5. Under medelinkomst	1,25-2,00	488	474
6. Låg inkomst	2,00-4,00	324	345
7. Mycket låg inkomst	4,00-10,00	131	127
8. Extremt låg inkomst	Över 10,00	55	100
9. Omr. med färre än 25 inv		260	290
Totalt		2 960	3 029

Källa: Områdestyperna ansluter nära till Storstadskommitténs indelning, SOU 1997:118. Delade städer, s. 27. Data från Geometro, Uppsala universitet.

Av tabell 5 framgår att låginkomsttagarna utgör en större andel av befolkningen i Stockholms höginkomstområden i jämförelse med Malmö och Göteborg. Tendensen under perioden är dock att deras representation försvagas i Stockholm och Malmö medan den stärks något i Göteborg. I det senare fallet främst beroende på att fler områden kommer att tillhöra områden av typen "mycket hög/extremt hög inkomst". Flertalet

låginkomsttagare återfinns i områdestyperna ”hög/medel” och ”under medel/låg”. Skillnaderna mellan regionerna beror främst på att inkomstnivån är högre i Stockholm än i Malmö och Göteborg, varför de kvoter som här beräknats för samtliga invånare i storstadsregionerna ger Stockholmsregionens bostadsområden en genomgående starkare inkomstprofil än de övriga två (fler områden av höginkomsttyp och fler boende i dessa områden).

Ett i alla regionerna mycket tydligt utfall är att andelen låginkomsttagare ökar i områden präglade av ”mycket låg/extremt låg inkomst”. I Malmö bor t.ex. var fjärde låginkomsttagare år 1995 i dessa områden, mot 15 procent fem år tidigare.

En jämförelse mellan låg- och höginkomsttagarnas representation i olika områdestyper ger vid handen att höginkomsttagarna är klart mer geografiskt koncentrerade än låginkomsttagarna. Det är betydligt mer vanligt att finna en låginkomsttagare i medel- och höginkomstområden än att finna en höginkomsttagare i låginkomstområden. Uttryckt på ett annat sätt kan man konstatera att *höginkomsttagarna – som har större valfrihet i boendet – väljer att bo mer samlad bland inkomstlikar, och således mer segregerat, än låginkomsttagare*. Förändringarna i denna bild 1990-1995 är måttliga.

Tabell 6 visar inkomstsegregationens utveckling för perioden 1990-1997. Låginkomsttagarna (decil 1 och 2) har lägre värden än höginkomsttagarna, vilket således betyder att de bor jämnare fördelade över regionens bostadsområden än personer med höga inkomster. Man kan emellertid notera att indexvärdet i Malmö och Göteborg stiger påtagligt mellan 1990 och 1995, innebärande större grad av särboende för låginkomsttagarna i dessa regioner. När höginkomsttagarna sätts i relation till totalbefolkningen når segregeringsindex klart högre (cirka 0,2), men detta värde är å andra sidan mer stabilt. I tabell 7 prövas också könsdimensionens betydelse för boendesegregationen efter inkomster. Resultatet är mycket entydigt och utfallet likartat för de tre regionerna. Minst åtskilda från befolkningen i sin helhet bor kvinnor med låga inkomster och mest åtskilda kvinnor med höga inkomster. Tidigare studier har visat att kvinnor med höga inkomster och med uppåtgående social mobilitet i hög utsträckning är sammanboende med manliga höginkomsttagare. Det är vanligare att manliga höginkomsttagare sammanbor med en kvinna med låga inkomster än att kvinnliga höginkomsttagare bor samman med en man med låga inkomster. Detta betyder att hushåll med en kvinnlig höginkomsttagare – förutsatt att hon är sammanboende – ofta bor i hushåll med mycket höga inkomster, vilket möjliggör ett mer exklusivt boende. Detta bedömer jag vara huvudskälet till att segregeringsindex är betydligt högre för kvinnliga än för manliga höginkomsttagare.

*Tabell 5. Låg- och höginkomsttagarnas fördelning på områdestyper i storstäderna 1990 och 1995*

Områdestyper	Andel av låginkomsttagarna					
	Stockholm		Malmö		Göteborg	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Mycket hög/extremt hög	11,8	8,0	1,3	0,6	1,9	3,1
Hög/medel	65,2	60,3	40,8	33,8	55,3	50,1
Under medel/låg	16,3	20,2	42,4	40,0	31,8	27,4
Mycket låg/extremt låg	6,5	11,4	15,2	25,3	10,8	19,2
Omr. med färre än 25 inv	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2
Summa	100	100	100	100	100	100
Antal låginkomsttagare	197 678	231 688	80 154	94 652	100 398	111 761

Områdestyper	Andel av höginkomsttagarna					
	Stockholm		Malmö		Göteborg	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Mycket hög/ extremt hög	20,2	15,5	3,9	2,2	4,7	8,2
Hög/medel	71,9	73,3	63,5	61,2	75,1	72,6
Under medel/låg	7,1	9,9	29,9	32,1	18,4	16,7
Mycket låg/ extremt låg	0,7	1,3	2,5	4,3	1,7	2,4
Omr. med färre än 25 inv	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
Summa	100	100	100	100	100	100
Antal höginkomsttagare	259 473	263 352	60 917	61 059	93 224	98 015

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

Tabell 6. Inkomstsegregationen i storstadsregionerna 1990-97. Segregeringsindex för låg- och höginkomsttagare\*

Region/inkomstkategori	1990	1995	1997
<b>Stockholm</b>			
Låginkomsttagare (decil 1-2)	0,09	0,10	0,11
Höginkomsttagare (decil 9-10)	0,16	0,18	0,17
<b>Göteborg</b>			
Låginkomsttagare (decil 1-2)	0,09	0,14	0,13
Höginkomsttagare (decil 9-10)	0,20	0,19	0,19
<b>Malmö</b>			
Låginkomsttagare (decil 1-2)	0,11	0,16	0,15
Höginkomsttagare (decil 9-10)	0,21	0,21	0,21

\*Decilberäkningarna för 1997 gjorda för hela riket; 1990/95 endast för storstadsbefolkningen. Jämförelser mellan 1997 och tidigare år bör göras med försiktighet. Källa: Geometro samt InkData97.

Tabell 7. Inkomstsegregationens könsdimension i storstäderna 1990 och 1995. Segregeringsindex

Storstadsregion/år	Låginkomsttagare		Höginkomsttagare		Alla låginkomsttagare	Alla höginkomsttagare
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor		
Totalt stor-städerna 1990	0,11	0,10	0,18	0,27	0,09	0,19
Totalt stor-städerna 1995	0,14	0,13	0,19	0,27	0,13	0,20
Stockholm 1990	0,10	0,09	0,16	0,22	0,08	0,16
Stockholm 1995	0,11	0,11	0,17	0,22	0,11	0,18
Malmö 1990	0,14	0,09	0,20	0,27	0,11	0,21
Malmö 1995	0,18	0,15	0,21	0,26	0,16	0,21
Göteborg 1990	0,12	0,09	0,19	0,27	0,09	0,20
Göteborg 1995	0,16	0,13	0,19	0,26	0,14	0,19

Källa: Geometro.

Eftersom de utlandsfödda, särskilt de som har sitt ursprung i Afrika och västra Asien, har låga inkomster förvånar det inte att de är kraftigt överrepresenterade i områden som har klassificerats som låginkomstområden av olika typ. För Stockholmsregionen gäller t.ex. (se tabell 8) att närmare 40 procent av de Sverigefödda finns i områden av typen "mycket hög inkomst". Där finner vi 1990 och 1995 blott åtta procent av personer födda i Etiopien, Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet, Irak och Iran. I områden av typen "mycket låga" och "extremt låga" inkomster är de Sverigefödda få (cirka fem procent 1995) även om andelen stigit något genom att många andragenerationsinvandrare i områdena nu nått åldrarna över 15 år. Cirka 40 procent av sjuländerskategorins Stockholmsbor finns i dessa områden.

I den högra delen ges information om medelinkomsterna per områdestyp. Eftersom områdena klassificerats just efter inkomstuppgifter förvånar det självfallet inte att genomsnittsinkomsten sjunker när vi rör oss från höginkomstområden till låginkomstområden. Intressant att notera är emellertid att sjuländerskategorins invånare har mycket låga inkomster i alla områdestyper utom i områden klassificerade till typen "extremt hög inkomst". Det relativa avståndet mellan sjuländerskategorin och Sverigefödda är störst i medelinkomstområden (se kolumnen till höger). Med andra ord kan de Sverigeföddas boende relativt väl förklaras av inkomstnivån men detta gäller knappast för många invandrade kategorier på Stockholms bostadsmarknader.

Tabell 8. Befolkningens fördelning på områdestyper i Stockholmsregionen 1990 och 1995, samt medelinkomster, efter födelse land

Stockholm 1990 Områdestyp	Relativ fördelning			Medelinkomster 1990 (1000 SEK)			Inkomst- relation 7 länder/ f i Sverige
	Födelse land:			Födelse land:			
Inkomst	Sverige	Utomlands	I sju länder*	Sverige	Utomlands	I sju länder	
Extremt hög	0,2	0,1	0,0	187	161	144	0,77
Mycket hög	39,4	23,7	8,2	181	151	96	0,53
Hög	30,6	24,5	12,7	154	126	83	0,54
Medel	14,3	13,2	10,7	142	115	72	0,51
Under medel	9,5	14,9	16,5	136	107	75	0,55
Låg	2,9	6,7	11,1	131	98	70	0,53
Mycket låg	2,0	9,1	20,0	123	91	74	0,60
Extremt låg	0,9	7,8	20,7	105	81	69	0,66
Färre än 25 inv	0,0	0,0	0,0	139	96	100	0,72
Totalt	100,0	100,0	100,0	160	119	75	0,47

Stockholm 1995 Områdestyp	Relativ fördelning			Medelinkomster 1990 (1000 SEK)			Inkomst- relation 7 länder/ f i Sverige
	Födelse land:			Födelse land:			
Inkomst	Sverige	Utomlands	I sju länder*	Sverige	Utomlands	I sju länder	
Extremt hög	0,1	0,1	0,0	215	184	174	0,81
Mycket hög	36,4	22,3	7,9	207	170	106	0,51
Hög t	30,5	24,6	14,3	174	137	89	0,51
Medel	14,2	13,8	11,8	159	116	72	0,45
Under medel	10,2	15,5	18,4	149	106	75	0,50
Låg	3,3	6,9	10,3	139	92	68	0,49
Mycket låg	3,1	9,3	19,8	121	83	67	0,55
Extremt låg	2,1	7,5	17,6	95	71	61	0,64
Färre än 25	0,0	0,0	0,0	155	147	–	–
Totalt	100,0	100,0	100,0	180	123	74	0,41

\*Etiopien, Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet, Irak, Iran.

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

I Malmöregionen, som har betydligt färre personer med födelseland i de sju länderna, är bilden mycket likartad, men med skillnaden att den etniska polariseringen skärps under perioden.

En betydande andel av de utlandsfödda och av sjuländerkategorin fanns i områden med mycket låg eller extremt låg inkomst 1990 och andelen växer under 1990-talets första del (tabell 9). För de utlandsfödda som kollektivt är inkomsterna lägre än för Sverigefödda i alla bostadsområdestyper, men som synes är inkomsthierarkin lika tydlig för utlandsfödda som för Sverigefödda i Malmö. Medelinkomsterna faller successivt från områden av typen ”extremt hög inkomst” till områden bestående av fler låginkomsttagare. Denna hierarki finns – liksom i Stockholmsregionen – även för sjuländerskategorin, men också i Malmö är det påfallande hur låga inkomster personer med ursprung i Afrika och västra Asien har i alla områdestyper. Det relativa avståndet i medelinkomster är likartat i alla områdestyper, dvs. personer i sjuländerskategorin tjänar i genomsnitt endast hälften (ofta mindre än hälften) av en Sverigefödd oavsett var de bor.

I Göteborg minskar andelen Sverigefödda som bor i låginkomstområdena under perioden medan utlandsfödda, och särskilt sjuländerkategorin, snarast koncentreras ytterligare till de fattigare områdena (tabell 10). Medelinkomsterna för såväl Sverige- som utlandsfödda personer bosatta i alla typer av låginkomstområden minskar medan de ökar i höginkomstområdena, ett utfall som för övrigt gäller i alla tre regionerna. Vidgade inkomstklyftor har som följeslagare socioekonomisk boendesegregation.

De viktigaste resultat som kan dras av redovisade data så långt är att storstadsregionernas segregation inte bara är en åtskillnad av höginkomsttagare från andra inkomst kategorier, segregationen har också en påtaglig etnisk profil. Resultaten pekar på att den etniska uppdelningen inte bara beror på direkta socioekonomiska faktorer. Särskilt invandrare från delar av Afrika och västra Asien har mycket låga inkomster också i bostadsområden som i segregationssammanhang ses som mindre problematiska (medelinkomst- och höginkomstområden). Tillsammans med tidigare presenterade analyser stödjer detta slutsatsen *att etnisk boendesegregation inte kan reduceras till en fråga om klassposition, även om – vilket förhoppningsvis tydligt framgått – många utlandsfödda befinner sig i botten av den svenska inkomsthierarkin.*



Tabell 9. Befolkningens fördelning på områdestyper i Malmöregionen 1990 och 1995, samt medelinkomster, efter födelse land

Malmö 1990	Relativ fördelning			Medelinkomster 1990 (1000 SEK)			Inkomstrelation 7 länder/ f i Sverige
	Födelse land:			Födelse land:			
Områdestyp	Sverige	Utomlands	I sju länder*	Sverige	Utomlands	I sju länder	
Inkomst							
Extremt hög	0,0	0,0	0,0	1546	1127	–	–
Mycket hög	9,0	4,6	1,0	1717	1453	654	0,38
Hög	25,0	13,5	6,2	1460	1321	703	0,48
Medel	26,5	20,2	16,2	1367	1095	671	0,49
Under medel	17,7	13,6	9,7	1269	1068	590	0,47
Låg	12,7	15,2	12,4	1198	956	594	0,50
Mycket låg	6,0	14,0	19,9	1149	853	548	0,48
Extremt låg	2,9	18,6	34,3	944	736	478	0,51
Färre än 25 inv	0,1	0,2	0,2	1183	436	40	0,03
Totalt	100,0	100,0	100,0	1357	1015	563	0,42

Malmö 1995	Relativ fördelning			Medelinkomster 1990 (1000 SEK)			Inkomstrelation 7 länder/ f i Sverige
	Födelse land:			Födelse land:			
Områdestyp	Sverige	Utomlands	I sju länder*	Sverige	Utomlands	I sju länder	
Inkomst							
Extremt hög	0,1	0,1	0,0	215	184	174	0,81
Mycket hög	36,4	22,3	7,9	207	170	106	0,51
Hög	30,5	24,6	14,3	174	137	89	0,51
Medel	14,2	13,8	11,8	159	116	72	0,45
Under medel	10,2	15,5	18,4	149	106	75	0,50
Låg	3,3	6,9	10,3	139	92	68	0,49
Mycket låg	3,1	9,3	19,8	121	83	67	0,55
Extremt låg	2,1	7,5	17,6	95	71	61	0,64
Färre än 25 inv	0,0	0,0	0,0	155	147	–	–
Totalt	100,0	100,0	100,0	180	123	74	0,41

\*Etiopien, Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet, Irak, Iran.

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

*Tabell 10. Befolkningens fördelning på områdestyper i Göteborgsregionen 1990 och 1995, samt medelinkomster, efter födelseland*

Göteborg 1990	Relativ fördelning			Medelinkomster 1990 (1000 SEK)			Inkomstrelation 7 länder/ f i Sverige
	Födelseland:			Födelseland:			
Områdestyp	Sverige	Utomlands	I sju länder*	Sverige	Utomlands	I sju länder	
Inkomst							
Extremt hög	0,1	0,0	0,0	1945	1650	–	–
Mycket hög	16,3	8,8	2,3	1690	1534	826	0,49
Hög	30,8	20,4	8,1	1487	1311	695	0,47
Medel	25,8	19,9	12,5	1342	1189	696	0,52
Under medel	13,4	12,3	12,8	1262	1052	598	0,47
Låg	7,8	12,7	16,1	1209	1025	682	0,56
Mycket låg	3,3	13,2	21,1	1126	946	657	0,58
Extremt låg	2,2	12,6	26,9	1035	820	604	0,58
Färre än 25 inv	0,1	0,2	0,2	1308	849	130	0,10
Totalt	100,0	100,0	100,0	1409	1128	650	0,46

Göteborg 1995	Relativ fördelning			Medelinkomster 1990 (1000 SEK)			Inkomstrelation 7 länder/ f i Sverige
	Födelseland:			Födelseland:			
Områdestyp	Sverige	Utomlands	I sju länder*	Sverige	Utomlands	I sju länder	
Inkomst							
Extremt hög	0,1	0,1	0,1	239	172	115	0,48
Mycket hög	15,1	16,4	8,0	195	171	92	0,47
Hög	30,1	32,0	19,4	170	142	77	0,45
Medel	25,3	26,4	19,6	153	128	79	0,51
Under medel	13,6	13,9	12,3	141	110	70	0,50
Låg	8,3	7,3	13,7	130	96	67	0,52
Mycket låg	4,1	2,5	12,7	111	78	58	0,52
Extremt låg	3,4	1,5	14,3	88	56	46	0,52
Färre än 25 inv	0,1	0,1	0,1	130	91	84	0,64
Totalt	100,0	100,0	100,0	160	111	62	0,39

\*Etiopien, Somalia, Libanon, Syrien, Turkiet, Irak, Iran.

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

## 7.4 Den etniska hierarkin i storstadsregionerna 1990-1997

I alla länder med större invandring finns en påtaglig etnisk hierarki vad avser arbetsmarknadsdeltagande, inkomster, boende m.m. (Cross och Waldinger 1997). Så är fallet också i Sverige. Denna iakttagelse är motiv nog att vara mycket försiktig med sammanfattande mått om alla till landet invandrade personer. Många personer i den sjuländerskategori som tidigare använts för att belysa inkomstskillnader och segregation är väl integrerade i det svenska samhället. Som kategori betraktad har de dock svaga positioner på arbetsmarknaden och de drabbas ofta av diskriminerande handlingar av rasmässiga och ibland religiösa skäl. Boendemässigt är de som framgått kraftigt överrepresenterade i låginkomstområden och de har hyresrätt i större utsträckning än andra även om inkomsterna är höga. Det senare belyses med data från 1990, det senaste år då vi har tillgång till säkra data om de boendes upplåtelseform.

*Tabell 11.* Andelen bosatta i hyresrätter efter inkomstnivå och födelse-land i Stockholms arbetsmarknadsregion 1990. (Sortering efter 3:e decilen)

Födelseland	3:e decilen	5:e decilen	7:e decilen	9:e decilen	Total bef. 20-64 år (1000-tal)	% i 9:e decilen
Syrien	81,8	88,3	78,3	61,8	2,6	2,1
Turkiet	78,0	83,9	82,8	69,6	10,7	2,5
Libanon	74,4	83,6	75,4	39,5	2,8	1,6
F.d. Jugosl.	69,9	70,3	69,2	35,9	7,5	5,8
Polen	69,5	68,4	58,3	32,6	8,5	5,8
Chile	68,9	74,0	75,6	58,3	8,9	3,9
Irak	66,1	74,6	79,8	36,7	2,3	2,1
Grekland	64,7	74,2	76,6	53,8	6,3	4,6
Iran	59,2	68,2	72,4	37,7	7,2	2,4
Finland	58,8	50,2	42,1	19,9	68,5	8,4
Totalt	55,4	49,0	40,9	19,6	1031,9	10,0
Sverige	54,2	46,4	37,2	18,7	832,4	10,8
Etiopien	51,7	59,6	73,0	68,0	2,9	2,6
Tyskland	50,1	37,2	29,7	18,3	8,4	11,2
Norge	49,9	46,3	36,6	16,1	6,7	8,2

Källa: Geometro, Uppsala universitet.

Eftersom upplåtelseformerna är starkt bestämmande för boendesegregationen (p.g.a. geografisk koncentration av bostadsbeståndet efter upplåtelseformer) kommer kategorier som redovisar överrepresentation i hyresrätter att nå högre värden på segregeringsindex. Som framgår av tabell 11 bodde 1990 endast var femte Sverigefödd stockholmsperson med inkomster i den 9:e decilen i hyresrätt, medan vi återfann mellan 60 och 70 procent av motsvarande inkomstagare födda i Syrien, Turkiet och Etiopien i denna upplåtelseform. Nu är dessa personer mycket få (se kolumnen till höger) men det förändrar inte bilden att fler faktorer än inkomsten måste till för att förklara den etniska hierarkin på bostadsmarknaden. Denna hierarki presenteras i tabell 12 för samtliga tre storstadsregioner, där det också är möjligt att följa förändringarna under 1990-talet.

Det visar sig, för det första, att även om de tre regionerna har olika stark representation av skilda kategorier av utlandsfödda (tabellen avser de större nationaliteterna i varje region) så är den etniska hierarkin mycket likartad. För det andra är rangordningen kategorier emellan mycket stabil, bl.a. innebärande att den inte heller låter sig förklaras av vistelsetiden i landet. Segregeringsindex rör sig marginellt från 1990 till 1995 och 1998 och den rangordning som gjorts för att visa graden av särboende överensstämmer nästan helt för de tre tidpunkterna.

## 7.5 Miljonprogrammet

Som synes har vissa nationaliteter mycket höga värden (över 0,7), innebärande att de bor i områden med få Sverigefödda. Dessa svenskgle-sa bostadsområden utgörs med endast få undantag av allmännyttans hyreshusbestånd från Miljonprogrammets tid. Tidigare studier har visat att den Sverigefödda befolkningen med svenska rötter lämnat dessa områden i snabb takt under 1980- och 1990-talen. Detta borde ha fått segregeringsindex att stiga – allt annat lika – men tillräckligt många utlandsfödda från nationaliteter som funnits i landet en tid flyttar också därifrån till något mer svensktäta bostadsområden, vilket varit tillräckligt för att få indexet att åtminstone marginellt falla. (Andersson 2000).

Tabell 12. Segregeringsindex efter födelse land för de svenska storstadsregionerna 1990, 1995 och 1998

<b>Stockholm</b>						
Födelse land	1990	1995	1998	Rang 90	Rang 95	Rang 98
Syrien	0,77	0,76	0,74	1	1	1
Turkiet	0,72	0,70	0,68	2	2	2
Libanon	0,70	0,70	0,66	3	3	3
Etiopien	0,61	0,63	0,64	4	4	5
Irak	0,61	0,62	0,65	5	5	4
Grekland	0,57	0,54	0,51	6	8	8
Chile	0,56	0,56	0,52	7	6	7
Iran	0,54	0,54	0,52	8	7	6
Jugoslavien	0,43	0,42	0,47	9	9	9
Polen	0,34	0,31	0,29	10	10	11
Ungern	0,30	0,29	0,28	11	11	14
USA	0,30	0,28	0,28	12	12	13
Storbritannien	0,27	0,25	0,23	13	15	15
<b>Utlandsfödda</b>	0,27	0,28	0,29	14	13	12
Finland	0,25	0,25	0,22	15	14	16
Ryssland (S.U.)	0,24	0,24	0,35	16	16	10
Danmark	0,22	0,23	0,19	17	17	17
Norge	0,19	0,19	0,16	18	18	19
Tyskland	0,17	0,19	0,17	19	19	18

<b>Malmö</b>						
Födelse land	1990	1995	1998	Rang 90	Rang 95	Rang 98
Vietnam	0,83	0,81	0,75	1	1	2
Libanon	0,79	0,79	0,80	2	2	1
Irak	0,76	0,72	0,75	3	3	3
Turkiet	0,72	0,69	0,69	4	4	4
Rumänien	0,65	0,61	0,59	5	5	7
Chile	0,64	0,60	0,56	6	7	8
Iran	0,62	0,60	0,61	7	6	5
Jugoslavien	0,57	0,58	0,59	8	8	6
Tjeckoslovakien	0,54	0,53	0,50	9	9	9
Polen	0,45	0,43	0,43	10	11	11
Ungern	0,43	0,45	0,44	11	10	10
<b>Utlandsfödda</b>	0,35	0,39	0,39	12	12	12
Norge	0,33	0,33	0,31	13	13	13
Finland	0,28	0,27	0,25	14	15	14
Danmark	0,26	0,28	0,22	15	14	16
Tyskland	0,24	0,24	0,23	16	16	15

Tabell 12, forts.

<b>Göteborg</b> Födelseland	1990	1995	1998	Rang 90	Rang 95	Rang 98
Somalia	0,92	0,86	0,87	1	1	1
Turkiet	0,81	0,78	0,76	2	3	3
Etiopien	0,78	0,79	0,79	3	2	2
Irak	0,78	0,77	0,74	4	4	4
Libanon	0,75	0,72	0,72	5	5	5
Chile	0,70	0,66	0,62	6	6	6
Iran	0,64	0,61	0,59	7	7	8
Jugoslavien	0,57	0,58	0,60	8	8	7
Ungern	0,51	0,50	0,47	9	9	10
Polen	0,46	0,43	0,40	10	12	11
USA	0,45	0,44	0,37	11	11	12
Ryssland/Sovjet	0,43	0,44	0,53	12	10	9
Storbritannien	0,43	0,41	0,37	13	13	13
Finland	0,37	0,37	0,35	14	15	15
<b>Utlandsfödda</b>	0,33	0,38	0,37	15	14	14
Danmark	0,29	0,29	0,26	16	16	16
Norge	0,27	0,28	0,23	17	17	18
Tyskland	0,26	0,27	0,25	18	18	17

Källa: Geometro och SamsData98, Uppsala universitet.

## 7.6 Etnisk och socioekonomisk segregation utanför storstadsregionerna

Dataläget är som nämnts i skrivande stund mindre gynnsamt för analyser av boendesegregationens utveckling utanför storstadsregionerna. Detta beror inte på avsaknaden av data hos Statistiska centralbyrån utan på ekonomiska begränsningar för projektet. Tillräckligt med data finns ändå för att säga något om den etniska och socioekonomiska variationen över landet.

I tidigare studier har vi kunnat konstatera att boendesegregation existerar i alla typer av orter, stora såväl som små (Andersson och Molina 1996). Statistiska analyser ger vid handen att endast ett svagt samband kan påvisas mellan segregationsgrad och ortsstorlek. Detta innebär emellertid inte att konsekvenserna av etnisk och socioekonomisk segregation skulle vara desamma i olika ortstyper. Tvärtom talar det mesta för att konsekvenserna kan bli mycket olika. Inte minst leder segregationen i den stora staden till uppdelning inte bara i boendet utan också av tillgänglighet till olika funktioner (kommersiell och offentlig service) samt till att barn från skilda sociala och etniska miljöer sorteras efter skolornas upptagningsområden. Dessa slags effekter är väsentligt mindre i den medelstora och mindre staden. I en liten ort finns ibland

endast några få daghem och skolor och de olika offentliga mötesplatserna är också få och de flesta besöker dem oavsett i vilket bostadsområde man bor (bibliotek, fritidsanläggningar, restauranger etc). Nu är geografisk närhet och att man faktiskt möter varandra inte ett tillräckligt krav för integration av sociala nätverk och informationsutbyte, men man kan på goda grunder anta att förutsättningarna för just detta vanligen är bättre på små orter än i stora.

De nya data som här kan presenteras avser som nämns inledningsvis dels inkomststrukturen efter bostadsområden i landet 1997, dels etnisk fördelning vid två tidpunkter, 1995 och 1998. I bägge fallen har data om ca 9 300 bostadsområden – fördelade på 288/289 kommuner ställts samman. Formatet för denna uppsats möjliggör inte en detaljerad presentation av alla dessa kommuner och jag har valt att statistiskt beskriva situationen i 16 större kommuner fördelade över landet.

I ett par inledande tabeller redovisas dock den samlade nationella bilden. Tabell 13 visar bostadsområdestyperna för hela landet 1997 och där framgår också att en fjärdedel av bostadsområdena och 31 procent av landets befolkning finns i storstadsregionerna. Storstadsområdena har dock en mer polariserad inkomststruktur än andra delar av landet, varför de också har en överrepresentation av höginkomstområden och av områden klassade som ”extremt låg inkomst”. I tabell 14 visas den övergripande tendensen vad avser den invandrade och Sverigefödda befolkningens fördelning på bostadsområden.

Tabell 13. Hela landets bostadsområden klassificerade efter inkomststruktur 1997

Områdestyp	Antal områden	Antal invånare 1000-tal	Antal höginkomsttagare (1000-tal)	Antal låginkomsttagare	Andel av omr belägna i storstäderna	Andel av bef. bosatt i storstäderna
Extremt hög	35	5,4	2,3	0,5	34	53
Mycket hög	983	896,3	329,4	136,9	51	69
Hög	1 832	1 652,6	424,1	271,8	32	42
Medel	2 290	2 007,4	368,7	367,3	18	20
Under medel	1 966	1 530,1	209,8	321,8	14	16
Låg	998	642,8	63,9	163,9	15	17
Mycket låg	314	237,3	15,8	90,5	25	29
Extremt låg	169	116	3,7	64,6	35	43
Färre än 25 inv	726	5,8	0,9	1,4	28	26
<b>Totalt</b>	<b>9 313</b>	<b>7 093,8</b>	<b>1 418,7</b>	<b>1 418,8</b>	<b>25</b>	<b>31</b>

\*Höginkomsttagare=Övre två inkomstdecilerna, dvs. mer än 228 000kr i årsinkomst.

\*\*Låginkomsttagare=Nedre två inkomstdecilerna, dvs. mindre än 62 400kr i årsinkomst.

Källa: InkData97, Uppsala universitet.

Tabell 14 har konstruerats genom att alla bostadsområden i landet först har rangordnats efter andelen Sverigefödda. Därefter har befolkningen fördelats på sju typer av områden efter stigande grad av "svenskprägel". I 58 områden 1995, och 100 områden 1998, är mer än hälften av befolkningen utlandsfödd. Såväl dessa som andra områden med mindre än 70 procent födda i Sverige förtjänar beteckningen "svenskglesa", och det av två skäl. Dels har de skapats genom att personer födda i Sverige sökt sig därifrån i takt med att områdena av olika skäl blivit mindre attraktiva. Den svenska befolkningen är alltså en aktiv del i skapandet av denna områdestyp, vilket framgår bättre om "invandrartäta" ersätts med "svenskglesa". Vidare är en minoritet av befolkningen av svenskt ursprung också i områden med 30 à 40 procent utlandsfödda, inte minst består en majoritet av förskole- och skolbarn i dessa områden av barn som har utlandsfödda föräldrar. Tabell 14 visar att en allt större andel av de utlandsfödda bor i svenskglesa områden. År 1995 var andelen 19,3 procent för att stiga till 22,8 procent tre år senare (baserat på summan av områdestyperna "mindre än 50 procent", "40-50 procent" samt "30-40 procent"). Även en något större andel av de Sverigefödda bor 1998 i svenskglesa områden (3,7 procent), men då bör man notera att kanske hälften av dessa har utländsk bakgrund och att denna områdestyp samlar betydligt fler områden 1998 än blott tre år tidigare.



Tabell 14. Hela landets bostadsområden klassificerade efter graden av "svensktäthet" 1995 och 1998

#### 1995

Andel födda i Sverige	Antal bostadsområden	Antal födda i Sverige 1000-tal	Antal födda utomlands 1000-tal	Andel av alla födda i Sverige	Andel av alla födda utomlands
Mindre än 50%	58	45	62	0,6	6,7
50-60%	80	62	50	0,8	5,4
60-70%	143	127	67	1,6	7,2
70-80%	424	400	127	5,1	13,7
80-90%	1665	2041	319	25,8	34,3
90-95%	2912	2742	214	34,7	23,1
Mer än 95%	4164	2492	89	31,5	9,6
Totalt	9446	7909	929,0	100,0	100,0

#### 1998

Andel födda i Sverige	Antal bostadsområden	Antal födda i Sverige 1000-tal	Antal födda utomlands 1000-tal	Andel av alla födda i Sverige	Andel av alla födda utomlands
Mindre än 50%	100	54	76	0,7	7,8
50-60%	117	76	62	1,0	6,4
60-70%	207	159	83	2,0	8,6
70-80%	444	411	131	5,2	13,5
80-90%	1739	2020	319	25,6	32,8
90-95%	2956	2739	214	34,7	22
Mer än 95%	3763	2426	87	30,8	9
Totalt	9 326	7883	973,0	100,0	100,0

#### Nettoförändring

##### 1995-1998

Andel födda i Sverige	Antal bostadsområden	Antal födda i Sverige 1000-tal	Antal födda utomlands 1000-tal	Andel av alla födda i Sverige	Andel av alla födda utomlands
Mindre än 50%	42	9	14	0,1	1,1
50-60%	37	14	12	0,2	1
60-70%	64	32	16	0,4	1,4
70-80%	20	11	4	0,2	-0,2
80-90%	74	-21	0	-0,2	-1,5
90-95%	44	-3	0	0,1	-1,1
Mer än 95%	-401	-66	-2	-0,7	-0,6
Totalt	-120	-26	44	0	0

Källa: SamsData95 och 98, Uppsala universitet.

Som framgår av tabell 14 minskar de Sverigeföddas totala antal under treårsperioden. Landets befolkningstillväxt faller därför helt på den invandrade befolkningen. I takt med att andelen utlandsfödda i befolkningen stiger minskar dock den andel av den som bor i svensktäta bostadsområden. De senare områdena tappar också i total befolkning, vilket antyder att de främst återfinns i orter präglade av utflyttning. De mycket svensktäta bostadsområdena (mer än 95 procent födda i landet) minskar till antalet med 400 och de förlorar 68 000 invånare på tre år.

De 16 kommuner som valts ut för en närmare granskning av socioekonomisk och etnisk segregation presenteras i tabell 15, där de rangordnats efter befolkningsantal 1998. De 16 kommunerna upptar inte alla större kommuner utan skall ses som ett urval med hygglig regional spridning. De utgör sammantaget cirka 1/6 av Sverige befolkningsmässigt och är således tillsammans nästan lika stora som Stockholms arbetsmarknadsregion, med den skillnaden att andelen utlandsfödda endast uppgår till hälften av huvudstadsområdets. Kommunernas etniska och socioekonomiska profil skiljer sig dock åt en hel del. Så varierar andelen utlandsfödda från låga 3,6 procent i Skellefteå till 15,3 procent i Eskilstuna. Socioekonomiskt finns en skillnad – se tabell 16 – mellan t.ex. universitetsorterna Uppsala och Umeå å ena sidan och Östersund och Skellefteå å den andra. Uppsala och Umeå har överrepresentation av både låg- och höginkomsttagare (delvis beroende just på det stora inslaget av studenter) medan Östersund och Skellefteå har underrepresentation av dessa inkomstgrupper. Uttryckt på ett annat sett är inkomststrukturen betydligt mindre polariserad i Östersund och Skellefteå. Ytterligare några kommuner har under- och överrepresentation av endera inkomstgruppen. Örebro har t.ex. en stor andel låginkomsttagare och en liten andel höginkomsttagare medan situationen är den omvända i Luleå, Trollhättan och Sundsvall.

Tabell 15. Befolkningsdata för ett urval av medelstora städer i Sverige, 1998-12-31

Kommun	Antal invånare 1000-tal	Antal ut- landsfödda 1000-tal	Därav 6 länder* 1000-tal	Andel utlands- födda	Antal SAMS omr	Antal bostads omr med >30% utlf**
Uppsala	187,3	24,3	8,0	13,0	272	4
Västerås	124,8	18,0	3,9	14,5	153	0
Örebro	122,6	13,7	3,7	11,2	164	1
Norrköping	122,4	15,1	3,3	12,3	84	1
Jönköping	115,9	11,6	3,1	10,0	74	6
Umeå	103,5	7,9	1,8	7,6	86	6
Sundsvall	93,9	5,4	1,0	5,7	101	2
Gävle	90,1	6,9	1,5	7,7	78	8
Eskilstuna	88,0	13,4	2,1	15,3	114	3
Halmstad	84,5	9,7	1,1	11,5	67	0
Karlstad	79,7	5,7	1,4	7,1	60	0
Skellefteå	73,5	2,8	0,6	3,8	47	0
Luleå	71,4	4,9	0,7	6,9	66	5
Östersund	58,7	2,5	0,4	4,2	46	7
Trollhättan	52,8	6,8	1,2	12,9	55	1
Borlänge	47,8	4,0	0,6	8,4	97	0
Summa	1517	152,6	34,5	10,1	1 564	44

\*Etiopien, Chile, Irak, Iran, Libanon, Turkiet.

\*\*Avser SAMSområden med minst 25 inv.

Källa: SamsData98, Uppsala universitet.

I den högra delen av tabell 16 anges segregationsindex för grupperna låg- respektive höginkomsttagare och rangordningen i tabellen utgår från en sammanvägning av dessa segregationsmått. Således bedöms Uppsala vara den av kommunerna som boendemässigt visar störst åtskillnad mellan olika inkomstgrupper (man bör då hålla i minnet att studenterna, som har låga inkomster, representerar en typ av demografisk segregation, dvs. de är påtagligt koncentrerade till en handfull bostadsområden). Värdena är väsentligt högre än i Stockholms- och Göteborgsregionen (jämför tabell 6), vilket gäller särskilt för låginkomsttagare. Ett liknande mönster upprepas för Örebro, medan det i Umeås fall främst är låginkomsttagare som får ett högt segregationsindex. En mycket låg grad av socioekonomisk segregation finns i norrlandsstäderna Skellefteå, Östersund och Sundsvall. De två senare förenar en mer sammanpressad inkomstprofil med låg grad av geografisk separation mellan olika inkomstskikt. Om alla bostadsområden i landet läggs till grund för beräkning av segregationsindex får låginkomsttagarna (således inkomstdecil 1 och 2) värdet 0,11, vilket måste betraktas som

lågt. Höginkomsttagarna (decil 9 och 10) bor mer skilt från resten av befolkningen och noteras 1997 för värdet 0,18.

Dessa index beräknas genom att vardera inkomstgrupp jämförs med fördelningen för samtliga inkomsttagare. Segregationsindex för den etniska dimensionen, som redovisas i tabell 17, baseras dock på en något annorlunda beräkningsmetod. Här jämförs den utlandsfödda befolkningen med den Sverigefödda. Värdena blir därmed något högre än om jämförelsen gjordes mot hela befolkningens bosättningsmönster (som de utlandsfödda är en del av). Skillnaden handlar om storleksordningen 0,03-0,05 enheter, större i städer med hög andel utlandsfödda. Nu saknar detta betydelse i sak eftersom beräkningarna syftar till att jämföra situationen över tiden och mellan skilda kommuner och beräkningarna görs på samma sätt för kommunerna och för 1995 och 1998. Och även om segregationsvärdena för den socioekonomiska och etniska dimensionen inte direkt skall jämföras kan vi utan tvekan konstatera – trots skillnader i beräkningssätt – att den etniska segregationen är vida större än den socioekonomiska över hela landet. De resultat storstadsstudien pekade mot gäller således också för andra städer i Sverige.

*Tabell 16. Andel låg- och höginkomsttagare samt segregationsindex 1997 för några utvalda medelstora kommuner*

Kommun	Andel låginkomsttagare*	Andel höginkomsttagare**	Segr. Index låginkomsttagare	Segr. Index höginkomsttagare
Uppsala	25	22	0,18	0,21
Örebro	22	18	0,16	0,20
Umeå	24	21	0,21	0,14
Västerås	20	22	0,12	0,19
Eskilstuna	20	16	0,13	0,18
Luleå	19	22	0,15	0,15
Halmstad	21	18	0,11	0,18
Borlänge	20	19	0,12	0,16
Norrköping	21	18	0,14	0,14
Karlstad	21	21	0,12	0,15
Trollhättan	18	21	0,11	0,15
Gävle	17	20	0,10	0,15
Jönköping	20	18	0,11	0,14
Sundsvall	18	21	0,11	0,12
Östersund	18	18	0,08	0,11
Skellefteå	17	17	0,05	0,10
Hela landet	20	20	0,11	0,18

\*Med låginkomsttagare avses personer i de två lägsta inkomstdecilerna.

\*\* Höginkomsttagare = 2 högsta inkomstdecilerna.

Källa: InkData97, Uppsala universitet.

Liksom i tidigare redovisningar har beräkningar också gjorts av en kategori invandrare som i andra studier påvisats i relativt hög grad leva åtskilt från de Sverigefödda. Denna sexländerskategori består av personer födda i Etiopien, Chile, Irak, Iran, Libanon och Turkiet.

Tabell 17 visar att sexländerskategorin i samtliga 16 utvalda kommuner bor mer åtskilt från de Sverigefödda än vad de utlandsfödda generellt sett gör. Värdena för hela kategorin utlandsfödda varierar från låga 0,17 i Östersund till 0,39 i Trollhättan (1995) och i Örebro (1998). Sexländerskategorins värden sträcker sig från 0,46 i Halmstad (1995) till Trollhättans 0,67 (1995) respektive 0,69 (1998).

I den femte kolumnen i tabell 17 redovisas utvecklingstendensen 1995-1998 vad avser den etniska segregationen i kommunerna. Bilden är relativt entydigt negativ för den som önskar en bättre integration i boendet. Segregationen ökar i tolv till tretton av de 16 kommunerna och minskar i endast tre: Luleå, Umeå och Östersund. Av de tre kommuner som redovisar högst grad av etnisk boendesegregation år 1995 (Trollhättan, Luleå och Umeå) ökar den ytterligare i Trollhättan till 1998. I de därpå följande åtta högst rankade 1995 (Borlänge, Örebro, Eskilstuna, Jönköping, Uppsala, Gävle, Karlstad och Sundsvall) stiger segregationsindex för sexländersgruppen i samtliga kommuner.

Rangordningen kommunerna emellan är likartad de två åren, men vissa positionsförändringar kan noteras. Den fallande graden av segregation i Luleå och Umeå för ned dessa kommuner från toppskiktet till medelposition bland de 16. Östersunds position förbättras ytterligare (från 12 till 15) medan Borlänge och Eskilstuna rör sig i den andra riktningen (från fyra till två respektive sex till tre).

Vi vet sedan tidigare undersökningar att bosättningsmönstret för invandrade personer skiljer sig mer från den infödda befolkningens under den första tiden i landet. Detta talar i viss mån för att vi kan förvänta oss relativt höga segregationsindex för den valda sexländersgruppen samt för andra med kort vistelsetid i Sverige (t.ex. somalier). År 1998 gällde att endast 22 procent av sexländersgruppen hade invandrat till Sverige före 1985. För irakier och iranier var andelen under tio procent, medan den för personer födda i Turkiet – liksom för samtliga utlandsfödda – låg över 50 procent (se tabell 18).

*Tabell 17.* Etniskt segregationsindex 1995 och 1998 för några utvalda medelstora kommuner. (Sortering efter fallande grad av etnisk segregation för sexländerskategorin 1995)

Kommun	1995		1998		Segr.tendens 6 länder*	Rang	Rang
	Födda i 6 länder*	Utlands- födda	Födda i 6 länder*	Utlands- födda		1995	1998
Trollhättan	0,67	0,39	0,69	0,38	ökar	1	1
Luleå	0,60	0,27	0,56	0,25	minskar	2	8
Umeå	0,59	0,31	0,55	0,30	minskar	3	9
Borlänge	0,57	0,25	0,62	0,29	ökar	4	2
Örebro	0,57	0,35	0,60	0,39	ökar	5	4
Eskilstuna	0,57	0,30	0,62	0,30	ökar	6	3
Jönköping	0,55	0,32	0,58	0,33	ökar	7	5
Uppsala	0,55	0,36	0,56	0,35	ökar	8	7
Gävle	0,54	0,29	0,56	0,30	ökar	9	6
Karlstad	0,52	0,27	0,55	0,29	ökar	10	10
Sundsvall	0,51	0,27	0,54	0,27	ökar	11	11
Östersund	0,50	0,17	0,47	0,17	minskar	12	15
Västerås	0,47	0,23	0,48	0,24	oför.	13	14
Norrköping	0,47	0,33	0,51	0,34	ökar	14	12
Halmstad	0,46	0,34	0,51	0,35	ökar	15	13
Skellefteå	0,37	0,21	0,40	0,20	ökar	16	16

\*Etiopien, Chile, Irak, Iran, Libanon, Turkiet

Källa: SamsData98, Uppsala universitet.

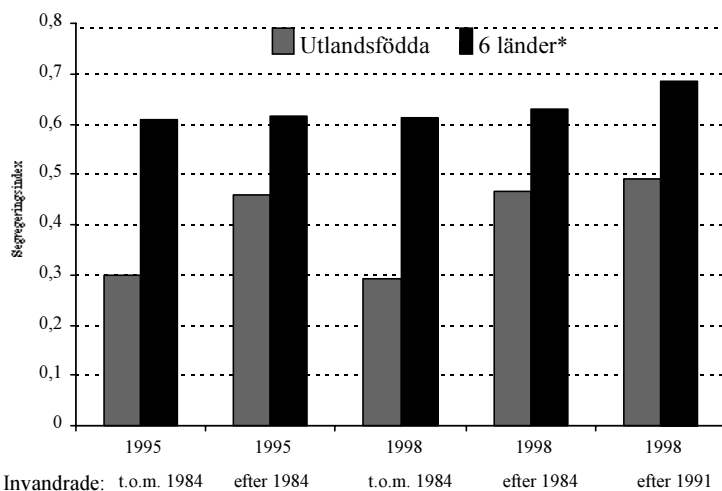
*Tabell 18.* Antalet utlandsfödda i Sverige efter födelseland och invand-  
ringsperiod 1998

Födelseland	Invandningsperiod			Totalt	% inv. före 1985
	Före 1985	1985-91	1992-98		
Chile	10,0	13,9	2,7	26,6	37,5
Etiopien	2,5	8,0	2,7	13,1	18,8
Irak	2,6	8,6	26,8	37,9	6,8
Iran	5,0	34,3	11,0	50,3	9,9
Libanon	3,5	12,2	4,6	20,3	17,2
Turkiet	16,0	8,7	6,3	31,0	51,6
S:a 6 länder	39,5	85,7	54,0	179,1	22,0
Alla utlf	495,5	205,0	270,8	971,4	51,0

Källa: SamaData98, Uppsala universitet.

Det finns tecken som tyder på att tidigare iakttagelser om minskad boendesegregation med ökad vistelsetid i landet inte gäller i samma utsträckning för många av de invandrare som kommit till landet under 1980- och 1990-talet och särskilt inte för utomeuropeiska invandrare från Afrika och västra Asien. För sexländersgruppen visar t.ex. ett segregeringsindex beräknat på landets samtliga bostadsområden samma värden 1995 och 1998 för invandrare före 1985. Ytterligare tre års vistelse betydde inget för bosättningsmönstret. För senare invandrare från dessa länder är värdet dessutom bara aningen högre. Som figur 1 visar avviker detta mönster från de segregationsvärden som gäller för hela den utlandsfödda kategorin. I det senare fallet betyder invandringssperioden mycket för boendemönstret.

Figur 1. Segregeringsindex 1995 och 1998 för utlandsfödda samt för en utvald sexländerskategori efter invandringssperiod



\*Etiopien, Chile, Irak, Iran, Libanon, Turkiet.

Källa: SamsData98, Uppsala universitet.

## 7.7 Slutsatser och förklaringsförsök

Boendesegregationen i landets stora och medelstora städer följer både socioekonomiska och etniska skiljelinjer och ingen av dessa dimensioner låter sig fullt ut reduceras till den andra. Växande inkomstklyftor ökar skillnaderna i boendemönster och det finns tendenser till att låginkomsttagare under 1990-talet blivit geografiskt mer koncentrerade än tidigare. Än så länge präglas dock den socioekonomiska segregationen

främst av att de mer välbeställda bor relativt koncentrerat i hög- och medelinkomstområden medan låginkomsttagare fördelar sig jämnare över städernas bostadsområden; det senare inte minst en effekt av att också manliga höginkomsttagare kan ha en lågbetald kvinnlig maka/sambo. Kvinnliga höginkomsttagare bor betydligt mer segregerat än manliga, främst därför att de vanligen är sammanboende med en manlig höginkomsttagare. Kvinnornas relativt sett förbättrade positioner i inkomsthierarkin under 1990-talet faller främst på de Sverigefödda varför många i denna grupp lämnar låginkomstskiktet, som istället ytterligare fylls på med utlandsfödda, oftast nyinvandrade. Detta får till konsekvens att segregeringsindex stiger för låginkomsttagarna.

Segregationens grundläggande mönster, såsom det kan beskrivas vid 1990-talets slut, var grundlagt redan under 1970- och 1980-talen. Där-efter sker under 1990-talets inledande fem år en fördjupning av segregationen så att befolkningen i låginkomstdominerade områden blir fattigare och i höginkomstområden rikare. Invandrade personer, särskilt från utomeuropeiska och muslimska länder, är kraftigt överrepresenterade i storstädernas låginkomstområden och också de som bor i andra typer av bostadsområden har låga inkomster. Relationen mellan en studerad sjuländerskategori och de Sverigefödda är den att oavsett områdestyp har de Sverigefödda ungefär dubbelt så höga medelinkomster. Denna relation försvagas ytterligare för de utlandsfödda under 1990-talets första del. Sökandet efter förklaringar till den etniska segregationen måste ta hänsyn också till annat än inkomstförhållanden. Det förefaller sammanfattningsvis vara mer angeläget, och svårare, att ge en god och trovärdig förklaring till den etniska segregationen. Avslutningen ägnas därför i huvudsak detta problem.

Jag har i andra sammanhang föreslagit en analysmodell som försöker betona det dynamiska elementet i skapandet av svenskglea bostadsområden. Modellen fäster uppmärksamheten på flyttningsrörelserna och den gör det därför att hushållens flyttningar skapar (eller kan motverka) segregation. Modellresonemanget återges här i sammandrag. (Se också Andersson 1997b och 1998b)

Endast var tredje person i landet bor i den kommun man föddes i. Det är ännu mycket mer ovanligt att vuxna personer bor i det hus eller ens i det bostadsområde man växt upp i. Den etniskt segregerade staden är därför en produkt av etniskt selektiva flyttningsrörelser. Svenskglea bostadsområden har alltid en historia av större täthet av svenskar. De 100 områden i landet som 1998 hade en majoritet utlandsfödda har sannolikt alla en gång i tiden haft värden runt tio procent. Parallellen med vad som hände i glesbygden under urbaniseringsprocessen är påfallande, men med den skillnaden att urbaniseringen ledde till ödegårdar, folktomma byar och förgubbning, medan svenskar som flyttat ut ur



miljonprogrammets bostadsområden kommit att ersättas av invandrade personer. Det är dessa etniskt selektiva flyttningsrörelser som varje dynamisk förklaringsmodell måste adressera.

Min analys identifierar fyra typer av migration/migrationspåverkan.

### 7.7.1 Protosegregationsfasen

Den första fasen, eller protosegregationsfasen, kan sägas starta när ett bostadsområde genom flyttningar fått en etnisk sammansättning som liknar stadens genomsnitt (numera ofta ca tio procent utlandsfödda). Fenomenet att personer med svensk bakgrund flyttar ut och invandrade personer flyttar in i ett sådant bostadsområde benämns *segregationsgenererande* flyttningar. Det finns vissa tecken på att det förekommer trösklar i dessa processer. Nästan vart femte bostadsområde hade vid föregående årsskifte mellan tio och 20 procent utlandsfödda personer (Tabell 14). Drygt var tredje invandrad (320 000) bor i dessa områden. I den övre delen av detta spann (dvs. närmare 20 procent utlandsfödda) finns erfarenhetsmässigt ”risk” för att de segregationsgenererande flyttningarna tar fart och att ett bostadsområde relativt snabbt når klart högre andel utlandsfödda. Risken är större om inflyttade personer kommer ifrån ett land som uppfattas som tillhörande Tredje världen och om bostadsområdet ligger i en större stad och domineras av upplåtelseformen hyresrätt. Hyresrätt tillåter högre omsättning av lägenheter och bostadsbyten är förhållandevis smidiga.

### 7.7.2 Den andra fasen

Områden som genomgår en utglesning av svenskfödda hushåll utsätts ofta för folkliga och massmediala stigmatiseringsprocesser. Uttryck som ”negerbyn”, ”lilla Bagdad” eller tunnelbanelinjer med benämning som ”Orientexpressen”, är exempel på sådana negativa stämplat. Även om många svenska hushåll säkert kan leva med detta om man i övrigt trivs hyggligt, är situationen i förskolor och skolor ofta utlösande skäl till att också många av dessa hushåll lämnar området. Denna typ av flyttningar benämner jag *segregationsgenererande*, dvs. det är flyttningar som beror av uppkomsten av segregering i fas 1.

Skolsegregeringens samband med bostadssegregeringen är hittills mest undersökt i ett arbetar-/medelklassperspektiv, men i en analys jag gjorde åt den Invandrapolitiska kommittén (SOU 1996:55 Sverige, framtiden och mångfalden, kap. 8 ) framgår att för exemplet Malmö

kommun är sambandet mycket starkt också i ett etniskt perspektiv. Ca 60 procent av barn med svensk bakgrund gick 1994 i låg- och mellanstadiet i skolor med mindre än 20 procent hemspråksberättigade barn. Endast tio procent av ”invandrabarnen” gick i dessa ”svenska skolor”. Omvänt fanns 60 procent av de hemspråksberättigade barnen i skolor som domineras av sådana barn. Här återfanns endast 15 procent av barn med svensk bakgrund. Denna påtagliga separation av barnen i skolan är inte endast ett resultat av boendese segregationen, det är sannolikt en central orsak till pågående separationsprocesser och en orsak till reproduktion och förstärkning av den på etnisk grund uppdelade staden.

En analys av segregationsgenererade flyttningar måste ha blicken på både de sociokulturella mekanismer som formar våra föreställningar om såväl medmänniskor som länder, regioner och inte minst bostadsområden, och på de sociala och materiella betingelser som får människor att flytta från eller till ett visst bostadsområde. När de senare skall analyseras bör medvetenheten emellertid vara stor om att flyttningar är något naturligt och önskvärt. I genomsnitt flyttar en person i Sverige tio gånger under livet, varav genomsnittligt fler än åtta av dessa flyttningar görs över korta avstånd (inom 50 km). De årliga 1,3 miljoner flyttningarna görs främst av demografiska skäl: man flyttar hemifrån, flyttar samman för att bilda familj, får barn och behöver en större bostad i annat läge, man skiljer sig kanske, flyttar samman på nytt, man blir äldre och behöver en mindre bostad etc. Självfallet kan man också flytta för att inkomsterna stiger och möjliggör ett bättre och dyrare boende, för att man vill eller måste studera, eller för att man vill få kortare restider till arbetet mm. Arbetslöshet kan förstås vara ett skäl men rörligheten är genomgående lägre för arbetslösa än för de arbetande (åtminstone gäller detta för den i landet födda befolkningen).

Att rörligheten är högre i bostäder upplåtna med hyresrätt är väl känt; att vara obunden och undvika ekonomiska risker är för många själva orsaken till att man väljer hyresrätt. För andra saknas kapital eller inkomster nog för andra alternativ. När man bygger hus med upplåtelseformen hyresrätt, och särskilt om man gör det i den urbana periferin och till mindre konkurrenskraftiga priser, är hög rörlighet inbyggt i området. Varför rörligheten är etniskt selektiv måste dock förklaras, särskilt som utlandsfödda har en något högre geografisk rörlighet än befolkningen i övrigt. En del av förklaringen ligger i att de stora miljonprogramområdena alltsedan de byggdes för drygt ett kvartssekel sedan varit placerade längst ned i hierarkin på städernas bostadsmarknad och därför är ett sista alternativ för de flesta. I tider av bostadsbrist fylls de med hushåll som ofta saknar alternativ, men de är de första områden som får vakanser när bostadsbristen ersätts av överskott. De utlandsfödda har i nästan alla kommuner som här studerats utgjort en

relativt stor andel av de nya hushållen på 1990-talets bostadsmarknad. Den etniska sammansättningen av de nya hushållen är en av orsakerna till ökad koncentration av utlandsfödda i miljonprogrammets hyreshusområden.

Detta är dock inte en uttömmande förklaring till varför den etniska boendesegregationen fördjupas. Fler frågor måste ställas om varför den svenska befolkningen successivt lämnat särskilt miljonprogrammets stora hyreshusområden. Här spelar med stor sannolikhet såväl de sociokulturella som materiella aspekterna stor roll. En grundfråga är förstås hur de grundläggande sociala institutionerna fungerar i dessa områden och varför attraktiviteten – med eller utan en ökande etnisk blandning – tycks så låg. Vill stat och kommuner göra något åt situationen måste man börja med att fråga sig: Hur är det att leva där? Hur fungerar dagis, skola, fritidsverksamheter? Hur fungerar samhälllig service i övrigt och för vilka är den avpassad, t.ex. kommunikationer? För bostadsföretagen, som nu blir alltmer aktiva i reformeringen av förvaltning och boendeservice, gäller frågorna alltifrån grundläggande städning, trivsel och skötsel av de gemensamma utrymmena till trygghetsfrågor generellt. Detta för resonemanget över till de institutionella rambetingelserna för segregationsprocesserna.

### 7.7.3 Rambetingelserna

Bostadsmarknaden befinner sig alltid i ett institutionellt och ekonomiskt fält, där beslut om skattenivåer, transfereringar till hushåll, subventionsnivåer i olika segment av bostadsmarknaden, invandrings- och invandrarpolitik mm påverkar hushållens flyttningsbeslut.

Miljonprogrammet och subventioner av småhusbyggande är exempel på statliga beslut som indirekt fått stor effekt på flyttningsrörelserna. Under miljonprogramets senare del, när successivt en allt större andel av de nya bostäderna utgjordes av småhus upplåtna med äganderätt, subventionerades småhusbyggandet skattevägen samtidigt som ett stort antal nyproducerade hyreslägenheter mötte en vikande efterfrågan. För den växande medelklassen och arbetarhushåll med dubbelarbetande makar fanns starka incitament att söka sig till småhusen. Detta är ett av många exempel på betydelsen av det övergripande kraftfält som inverkar på flyttningar. Jag benämner detta för *institutionsgenererade flyttningar*. Det är lätt att inse att det är både svårt och tidsödande att mer i detalj fastställa det institutionella fältets betydelse för hushållens flyttningsrörelser. Det kan räcka med att konstatera att den institutionella nivåns ”sista instans”, bostadsföretagen, ofta fått klä skott för förstärkningen av den etniskt segregerade staden. Detta kan i sak vara

rätt, men man får då inte glömma under vilka lagar, regler och politiska riktlinjer dessa har satts att verka. Att enskilda bostadsföretag önskat undvika tomma lägenheter är ekonomiskt sett begripligt även om effekten varit att många områden kommit att få dras med problem till följd av koncentration av samhällets mest marginaliserade individer, placerade där genom socialtjänstens försorg. Också kommunplacerade flyktingar följde denna väg in på bostadsmarknaden om än inte alltid genom socialtjänstens utan snarare med flykting-, invandrar- eller integrationsenhetens hjälp. De senare har inte heller haft det alldeles lätt att få tillgång till bostäder i privata hyresrätter och ännu svårare – av ekonomiska skäl – att söka alternativ i områden med andra upplåtelseformer.

1990-talet har inneburit stora förändringar och påfrestningar på den svenska bostadsmarknaden. Bostadssubventionerna har minskat, allmännyttan i praktiken upphört som begrepp och förmedlingsinstitutet förändrats samtidigt som fastighetskrisen sänkte värdena och skattereformen gjorde det dyrare att bo. Nybyggnationen föll till nivåer inte noterade sedan seklets början. Arbetslösheten fyrdubblades under 1992-1993 och realinkomsterna sjönk för breda grupper. Samtidigt var Sverige en stor mottagare av flykting- och anhöriginvandrare. Som framgått (tabell 18) bodde år 1998 i Sverige drygt 475 000 personer som invandrat 1985 och senare. Allt detta har givetvis haft effekter på hushållens flyttningsbeslut och -rörelser. Poängen här är att påpeka att segregationsprocesserna alltid utspelas i ett vidare samhällspolitiskt och samhällsekoniskt sammanhang och att många politiska beslut fattas (och ofta måste fattas) utan kunskap om följd effekter för, till exempel, geografisk rörlighet.

#### 7.7.4 Inflyttning av invandrare

En annan i sammanhanget ofta utpekad migrationstyp riktar ljuset mot de invandrade personernas egna handlingar. En vanlig föreställning är att invandrade personer söker sig till landsmän och att segregeringen därför delvis är självvald. Detta fenomen, att man bosätter sig nära släktingar, vänner och bekanta, kallar jag *nätverksgenererade flyttningar*. De senare är alls inte begränsade till den invandrade befolkningen – vi handlar alla i ett socialt, mellanmänniskt sammanhang – men skälet till att bostäder inte förblir tomma när de med svensk bakgrund lämnar dem är att personer med andra nätverk flyttar in. En viktig orsak till detta är inte nätverken utan det som diskuteras ovan, t.ex. områdenas allmänt låga attraktivitet samt hur olika kommunala instan-

ser hanterar de nya invandrare som kommit till eller placerats i kommunen.

Av etniska nätverk genererade flyttningar förekommer dock av allt att döma i vissa bostadsområden, men omfattningen av fenomenet, liksom den bakomliggande orsaken, är alltför ytligt studerad. En studie av omflyttningen i Stockholmsregionen 1990-1995 tyder på en omflyttning mellan de större miljonprogrammen där denna omflyttning är etniskt selektiv och leder till en förstärkning av vissa etniska kluster (Andersson 1998a). Trots detta måste nätverksgenererade flyttningar anses tillhöra en förklaringsansats som tenderar att överdriva både den enskilda individens som "kulturens" roll i skapandet av etnisk boendesegregation. Det är i grunden fråga om en kulturalistisk förklaringstyp, som dessutom antyder att den rådande ordningen är naturlig. Först när den analyserats som del i det större (strukturella och institutionella) sammanhang som antyds ovan kan fenomenet få sin rättmätiga plats i förklaringskedjan.

I den litteratur som behandlar etniska kluster- och enklavbildningar (en segregationstyp som är vanlig i främst USA och Storbritannien) betonas kongregationens (samlingens) fördelar för den invandrade, se bl.a. Knox 1994, som sammanfattat denna forskning. Han hävdar visserligen att externa faktorer (majoritetens attityder, förekomst av diskriminering, bostadsmarknadens struktur) är en sida av orsakskomplexet bakom etnisk klusterbildning, men också att flera interna faktorer verkar i denna riktning.

Till de senare hör följande fyra funktioner, som ett etniskt kluster kan ha för en etnisk grupp:

a) Försvar

Vid intensiv diskriminering eller förföljelser erbjuder ett eget kärnområde en slags fristad.

b) Ömsesidigt stöd

Samlat boende ger möjligheter att bygga egna etniska institutioner. Av landsmän kan man också få stöd i krissituationer, man kan göra arbetsbyten, låna pengar av varandra samt, inte minst, utveckla viss etnisk företagsamhet riktad till den egna gruppen.

c) Kulturellt bevarande

Etniska grupper som aktivt motarbetar assimilation, eller som är tveksamma till att alltför mycket kompromissa över sitt kulturarv, finner det strategiskt klokt att bo geografiskt koncentrerat.

d) Kluster som bas för offensiv kamp

Kampen kan vara "illegitim" (Knox nämner t.ex. militanta katolska grupper – IRA-boende i vissa brittiska städer) men oftast demokratisk

och fullt legitim. Särskilt i städer med direktval till stadsdelar kan en minoritets enda väg att få viss representation i det politiska systemet vara att åtminstone i någon stadsdel utgöra en betydande del av väljarna. (Knox 1994, s. 188-191)

De klusterbildningar som finns i svenska städer dominerar aldrig ett grannskap eller ett bostadsområde. Som mest utgör t.ex. en enskild nationalitet sällan mer än tio procent av de utlandsfödda i ett större miljonprogramområde i Stockholm. Den segregeringstyp vi ser i svenska städer återfinns på flera andra håll i Europa (t.ex. i Frankrike och i de nordiska grannländerna) och mycket litet tyder på att den i första hand drivits fram av etniska nätverk och ännu mindre att det skett spontant och av fri vilja. Kongregation existerar förvisso, särskilt bland kategorier som levt som etniska eller religiösa minoriter före invandringen till Sverige – t.ex. assyrier-syrianer i Södertälje, där främst bosatta i bostadsområdet Ronna, och i andra mellansvenska städer. (Assyrierna tillhör en kategori människor som under lång tid sökt hävda sin etnisk-religiösa särart bland kurder och turkar i gränstrakterna mellan Turkiet, Syrien och Irak, se Deniz 1999). Som Deniz påpekar är det oftast nödvändigt att göra skillnad mellan invandrare som tillhört en nationell majoritet i sitt hemland och sådana som inte gjort det. De senare har, särskilt om de varit förföljda eller upplevt sig stå under ett hårt yttre tryck, ofta utvecklat etniskt baserade strategier för att skydda sig mot assimilation. Dessa strategier – som normalt sett inbegriper ett så geografiskt koncentrerat boende som möjligt – kan åtminstone under några generationer fortleva i det nya landet även om gruppen i Sverige inte utsätts för samma grad av hot mot väsentliga värden och praktiker. Men att från några exempel på kongregation inom några av dessa invandrade grupper dra slutsatsen, att boendets etniska delning mer generellt skulle kunna förklaras med invandrades kolonibildning är som att tillverka en höna av ett litet antal fjädrar. Det tål dock att upprepas, att nätverksaspekterna forskningsmässigt försumrats inom det empiriska segregationsforskningsområdet och att mer forskning krävs inom detta område.

### 7.7.5 ”White flight”

Den tolkningsram som här presenterats håller öppet för betydelsen av såväl ekonomiskt-strukturella, institutionella som kulturella förklaringar. Den har sin tyngdpunkt i ett processperspektiv, där svenska hushålls handlingsmönster ses som en relevant och viktig del av studier av segregeringen (Molina 1997, Pred 1997). Det är möjligt att tolka svenska hushålls utflyttning från bl.a. miljonprogrammets förorter i ett kulturra-sistiskt perspektiv, att man flyr från De Andra, men det finns också skäl

att studera hur villkoren för social gemenskap, trivsel, skolarbete och möjligheten att utöva ett aktivt medborgarskap faktiskt ser ut i bostadsområden som blivit föremål för s.k. "White flight".

Forskningen har idag ett alltför svagt underlag för att säga något om effekterna för individer och hushåll av att bo i skilda boendemiljöer. Sådana grannskapseffekter har intresserat forskare i bl.a. USA och då nästan uteslutande genom ett fokus på fattiga bostadsområden av getotyp (Wilson 1987, Massey och Denton 1993). I en aktuell studie av Per Strömblad, avseende grannskapseffekter på valdeltagandet i några av Stockholms bostadsområden, når han slutsatsen att negativa effekter inte kunnat påvisas på det politiska deltagandet. I en annan studie, avseende inkomstkarriärer i stockholmsregionen under perioden 1990-95, kunde dock relativt tydliga grannskapseffekter noteras (Andersson 1998a). När liknande kategorier jämfördes med avseende på löneutvecklingen 1990-1995 i olika bostadsområdestyper (t.ex. "Sverigefödda män i åldern 25-40 år med hög utbildning") visade det sig att löneutvecklingen för en person bosatt i svenskglea låginkomstområden med hyresrätter var cirka tio procent sämre än annorstädes.

Sådana kontexteffekter måste studeras närmare men skulle de visa sig hålla för en mer omfattande prövning anmäler sig dels teoretiskt viktiga frågor om grannskapets betydelse för individernas livsutveckling (karriär), dels skulle utflyttningen från dessa områden också kunna betraktas som "ekonomiskt rationell".

De diskussioner som förts avslutningsvis är giltiga för alla städer i Sverige. Redovisade data tyder på att den etniska segregationens dynamik försiggår över hela landet. Situationen i Malmö och Göteborg är härvidlag mer negativ än i Stockholm (åtminstone såsom den kan avläsas med kvantitativa metoder), och detsamma gäller för bl.a. Trollhättan, Borlänge och Eskilstuna i jämförelse med t.ex. Västerås, Norrköping och Halmstad. Studien har visat att den etniska segregationen mot slutet av decenniet ökat i tre fjärdedelar av de specialstuderade sexton kommunerna. Detta understryker behovet av att inte begränsa vare sig analyser eller politik till utvecklingen i landets tre storstadsområden, även om – vilket förtjänar att betonas än en gång – effekterna av boendesegregation har en större magnitud i storstädernas socioekonomiskt mer polariserade miljöer.

## Referenser

- Andersson, R. & I, Molina 1995. *Etnisk boendesegregation i teori och praktik*. Arbetsrapport nr 112 från Kulturgeografiska institutionen. Uppsala universitet. Också publicerad som bilaga till *Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande*, 1996. (SOU 1996:55. *Vägar in i Sverige*, s. 155-204.)
- Andersson, R. 1997a. "Bo i skilda världar", *Mångfald och ursprung*, 1997:112-123. Norrköping: Statens Invandrarverk.
- Andersson, R. 1997b. "Svenskglesa bostadsområden", *Invandrare & Minoriteter*, 2:19-24.
- Andersson, R. 1998a. *Segregering, segmentering och socio-ekonomisk polarisering. Stockholmsregionen och sysselsättningskrisen 1990-95*. Partnerskap för multietnisk integration nr 2. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Andersson, R. 1998b. "Socio-spatial Dynamics: Ethnic Divisions of Mobility and Housing in post-Palme Sweden", *Urban Studies*, 35:397-428.
- Andersson, R. 1999a. "Divided Cities as a Policy-based Notion in Sweden", *Housing Studies*, 14:601-624.
- Andersson, R. 2000. "Social och geografisk rörlighet för befolkningen i Sveriges storstadsregioner", i: *Hemort Sverige*. Norrköping: Integrationsverket (under produktion).
- Cross, M. & R, Waldinger 1997. "Economic integration and labour market change", i *Key Issues for Research and Policy on Migrants in Cities*, 1-41. Discussion paper prepared for the Second International Metropolis Conference. Köpenhamn 25-28 september. Utrecht: ERCOMER.
- Deniz, F. 1999. *En minoritets odysse. Upprätthållande och transformation av etnisk identitet i förhållande till moderniseringsprocesser. Det assyriska exemplet*. Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Gustavsson, B. 1997. "Invandrares försörjning", i *Mångfald och ursprung*, 78-85. Norrköping: Statens Invandrarverk.



- Knox, P. 1994. *Urban Social Geography: an introduction*. (Third ed.). Longman.
- Massey, R. & N, Denton 1993. *American Apartheid*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Molina, I. 1997. *Stadens rasifiering*. Geografiska regionstudier nr 32. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Musterd, S. & W. Ostendorf 1998. *Urban Segregation and the Welfare state. Inequality and exclusion in western cities*. London & New York: Routledge.
- Olsson-Hort, S. 1992. "Segregation – ett svenskt dilemma? Socialpolitiska och sociologiska synpunkter". Bilaga 9 till *Långtidsutredningen 1992*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Pred, A. 1997. "Somebody else, Somewhere else: Racisms, Racialized Spaces and the Popular Imagination in Sweden", *Antipode*, 29:383-416.
- SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden*. Slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén. Stockholm: Fritzes Offentliga publikationer.
- SOU 1996:156. *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik*. Stockholm: Fritzes Offentliga publikationer.
- SOU 1997:61. *Att växa bland betong och kojor*. Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. Stockholm: Fritzes Offentliga publikationer.
- SOU 1997:118. *Delade städer*. Delrapport från Storstadskommittén. Stockholm: Fritzes Offentliga publikationer.
- Strömblad, P. 1999. *The Prospects of Politics in Poor Neighbourhoods. Exploring contextual effects of immigrant density on political engagement*. Paper presented for NOPSAs '99, Uppsala 19-21/8 1999.
- Wilson, W.J. 1987. *The truly disadvantaged: The Inner city, the underclass and public policy*. Chicago: Chicago University Press.

## Databaser

Geometro, Kulturgeografiska institutionen samt Institutet för Bostadsforskning, Uppsala universitet. Databasen innehåller demografisk och socioekonomisk information om samtliga personer som 1990 och/eller 1995 bodde och/eller arbetade i någon av de tre storstadsregionerna samt i Pajala, Gnosjö och Kalmar. De c:a 2,7 milj. individerna kan knytas till bostadsområden och arbetsplatser och de kan följas longitudinellt (från 1990 till 1995). En lång rad register vid SCB ligger till grund för databasen (RTB, FoB90, Fastighetsregistret 1990 och 1995, Årsys90, Årsys95, Inkomstregistret 1990 och 1995, In- och Utvandringsregistret, Dödsregistret, Föräldraregistret samt Utbildningsregistret 1990 och 1995).

InkData97, Kulturgeografiska institutionen samt Institutet för Bostadsforskning, Uppsala universitet. Data över inkomststrukturen i landets 9 300 SAMS-områden 1997. Innehåller uppgifter om 7 milj. personer i åldern över 15 år. Dessa har fördelats på inkomstdeciler (sammanräknad inkomst) och på bostadsområden.

SamsData95 och SamsData98, Kulturgeografiska institutionen samt Institutet för Bostadsforskning, Uppsala universitet. Innehåller uppgifter om befolkningens etniska sammansättning efter födelseland i landets samtliga SAMS-områden 1995-12-31 samt 1998-12-31.

## Författarna

Roger Andersson

Institutet för bostads- och urbanforskning  
Uppsala Universitet  
Box 785  
801 29 Gävle

Maria Appelqvist

Sociologiska institutionen  
Umeå Universitet  
901 87 Umeå

Britta Hoem

SCB  
Box 24 300  
104 51 Stockholm

Thomas Lindh

Nationalekonomiska institutionen  
Uppsala Universitet  
Box 513  
751 20 Uppsala

Per Lundborg

Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, FIEF  
Wallingatan 38  
111 24 Stockholm

Mikael Nordenmark

Sociologiska institutionen  
Umeå Universitet  
901 87 Umeå

Håkan Regnéér

Institutet för social forskning  
Stockholms Universitet  
106 91 Stockholm

Hans Swärd

Socialhögskolan i Lund  
Box 23  
221 00 Lund

Rune Åberg

Sociologiska institutionen  
Umeå Universitet  
901 87 Umeå