

## Lokal migrationspolitik

### Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner

Jon Nyhlén och Gustav Lidén

Som en konsekvens av den europeiska migrantkrisen 2015–2016, förändrades regelverket för det kommunala flyktingmottagandet när den s.k. bosättningslagen infördes i mars 2016. Lagen innebar en inskränkning i kommunernas möjlighet att själva välja om de vill ta emot nyanlända och hur många. Detta fick påverkan på kommunernas mottagningspolitik men också den lokala integrationspolitiken. Vid sidan om dessa konsekvenser fick förändringarna också betydelse för relationerna mellan staten, regionala aktörer och kommunerna. I denna policy brief kommer vi visa på de avgörande resultaten utifrån ett lokalt perspektiv.

### Bakgrund och syfte

Den europeiska flyktingkrisen är en central händelse gällande både migrationspolitikens utformning och särskilt så för den lokala migrationspolitikens utveckling. Sverige, tillsammans med några andra medlemsländer i Europeiska unionen (EU), hamnade i det globala rampluset som värdland för många människor som flydde från sina hemländer. I Sverige infördes, som en konsekvens, 2016 den ännu aktiva s.k. bosättningslagen som kraftigt inskränkte kommuners möjlighet att själva välja om de ville ta emot nyanlända eller ej. Anvisningar sker istället enligt en centralt bestämd modell. I det tidigare systemet existerade ett kommunalt

initiativ som medgav att de kunde teckna överenskommelser om mottagande med staten. I anslutning till nya bosättningslagen, infördes andra restriktioner, vilka sammantaget innebar en mer restriktiv migrationslagstiftning. I denna policy brief redogör vi för några av de resultat vi funnit som tidigare har presenterats i boken *Local Migration Policy-Governance Structures and Policy Output in Swedish Municipalities* (Palgrave Macmillan). I fokus står **lokal migrationspolitik** innan, under och efter flyktingkrisen. Vi studerar såväl styrning som utfall och konsekvenser av förändringar inom både den lokala mottagnings- och integrationspolitiken. Även om tonvikten är på den kommunala nivån, inbegriper undersökningen också samspelet med andra administrativa nivåer.

Vår utgångspunkt är att lokal migrationspolitik innefattar två olika men relaterade typer av politik. Vi ansluter oss till Hammars (et.al.) (1985) numera klassiska distinktion som skiljer mellan politik som i) reglerar och fördelar mottagandet av nyanlända ii) politik som reglerar de nyanländas sociala integration. För båda dessa delar adderar vi ett lokalt perspektiv och benämner den första delen som **lokal mottagningspolitik** och den andra som **lokal integrationspolitik**. Studien bygger på både kvantitativa och kvalitativa data som speglar förändringar över tid och mellan kommuner, vilket möjliggör flera jämförelsepunkter. Undersökningen av de två politikområdena innefattar analyser av både mottagnings- och integrationspolitiken i Sveriges 290 kommuner samt tre djupgående fallstudier. De utvalda fallen representerar två extrema fall och ett typiskt fall. De två extrema fallen innefattar kommuner som sett ett ökat respektive minskat mottagande till följd av lagstiftningsförändringar, och det tredje fallet, det typiska fallet, har mött ett någorlunda oförändrat mottagande.

Även om lokal migrationspolitik under senare år börjat få mer uppmärksamhet är forskningen på området fortfarande begränsad. Dock har de studier som fokuserat på lokal migrationspolitik bl.a. lyft fram den europeiska flyktingkrisen som ett s.k. "möjlighetsfönster" för ett mer aktivt skapande av politik på lokal nivå (Bazurli 2019; Betts et al. 2021). Litteraturen pekar också på att den lokala nivån har blivit mer aktiv i att formulera egna strategier samt lösningar på migrationsfrågorna (Zapata-Barrero et al. 2017). Det handlar exempelvis om utvecklandet av lokal politik som kan stärka migranternas möjlighet att få sysselsättning, förbättra språkkunskaper och erhålla boende. Från svenska förhållanden har det tidigare i forskning

uppmärksammats att kommuner agerar olika när det kommer till såväl mottagnings- som integrationspolitik (Lidén och Nyhlén 2014 & 2015).

Det gängse inom detta forskningsområde är att studier av mottagningspolitik och integrationspolitik sker var för sig och de vidare ambitioner som funnits i tidigare studier har stannat vid teoretiska synteser (Filindra & Goodman 2019; Filomeno 2017; Varsanyi 2010). Vi avviker från denna tradition då vi valt att kombinera de båda politikområdena i en och samma undersökning. Vi menar att lokal mottagningspolitik och lokal integrationspolitik är två sidor av samma mynt; frågor om mottagande hör samman med integrationsinsatser och vice versa. Vinsten med att studera båda politikområdena samtidigt gör att hela migrationspolitikens komplexitet kan belysas bl.a. på grund av att man på lokal nivå inte gör en så tydlig åtskillnad mellan mottagnings- och integrationspolitik som sker på nationell nivå. På lokal nivå påverkar de båda politikområdena varandra. Exempelvis har mottagningspolitiken på lokal nivå en påverkan på integrationspolitiken lokalt då exempelvis antalet mottagna påverkar vilka integrationsinsatser som genomförs.

## Tidigare studier

De senaste årens utveckling inom migrationsforskning har inneburit ett ökat intresse för den lokala nivån och vissa har kallat denna utveckling för "the local turn" och betecknat det som skapandet av en ny underdisciplin inom migrationsforskningen (Alexander 2007; Caponio & Borkert 2010; Caponio et al. 2018).

När det kommer till lokal mottagningspolitik, har studier med förklarande ambitioner pekat ut **ekonomiska, demografiska, politiska och socio-kulturella** faktorer som betydelsefulla för den lokala nivån. Ekonomiska motiv är endera relaterade till behovet av arbetskraft (Lidén & Nyhlén 2014; Walker & Leitner 2011), eller den kommunala interna organisationens kapacitet (Jacobsen 1996; Steen & Røed 2018). Tidigare studier har visat att en restriktiv migrationspolitik kan relateras till en rädsla för ökande kostnader eller begränsningar för den lokala arbetsmarknaden medan en liberal migrationspolitik kan kopplas till ett behov av inflyttning till kommunen, vilket på lång sikt kan bidra till den ekonomiska utvecklingen (Fisher Williamsson 2018; Lidén & Nyhlén 2015). De demografiska orsakerna avser just om kommunen önskar öka sin befolkning och i så fall med vilken form av inflyttning.

Vad gäller betydelsen av politiskt styre har studier visat att under vissa förutsättningar har invandringskritiska partier och/eller konservativa partier (Bolin et al. 2014; Walker & Leitner 2011) påverkat politikens utformning i en mer restriktiv riktning. Slutligen, de socio-kulturella aspekterna har påvisat vikten av immigrantnätverk där tidigare mottagna kan leda till att flera ur samma grupp söker sig till samhället i fråga. Forskare har visat att tidigare erfarenheter i samhället av en mer etniskt heterogen befolkning (Rodríguez 2008) eller erfarenheter av flyktingmottagande sedan tidigare (Fisher Williamsson 2018) kan leda till en mer liberal lokal immigrationspolitik.

Vad avser lokal integrationspolitik har tidigare studier visat att det finns betydande skillnader både mellan (Martínez-Ariño et al. 2019; Zuber 2019) och inom länder (Jørgensen 2012; Paquet 2019). Dessa jämförelser har påvisat variationer i genomförd politik, vilket teoretiskt kan relateras till en åtskillnad mellan mångfalds- och assimileringssinriktad politik. Det faktum att den lokala politikens utformning har sin förankring i lokala krav och avvägningar har uppmärksammats av forskare sedan tidigare (Caponio et al. 2017). Detta vilar på uppfattningen att det finns en variation mellan kommuner vad gäller integrationspolitikens utformning. Forskning har också visat på hur politiken omsätts i praktiken där nätverk mellan aktörer från den statliga, privata och frivilliga sektorn lyfts fram som en central aspekt. När politiken ska genomföras blir olika typer av aktörer, som lokala företag samt föreningar, viktiga, men även offentliga aktörer så som statliga myndigheter och länsstyrelserna på regional och nationell nivå (Flamant 2020; McDaniel et al. 2019). Andra aktörer som identifierats som betydelsefulla i formandet av lokal integrationspolitik är tjänstemännen i kommunen. Dessa har lyfts fram som mer drivande än politikerna, bland annat baserat på bedömningen att frågorna om integration är mer av pragmatisk art än ideologiskt laddade (Campomori & Caponio 2017; Paquet 2015).

## Metod och material

För att besvara forskningsfrågorna använder vi oss av mixade metoder som integrerar olika datakällor och metoder för analys av data. Den kvantitativa data som studien bygger på motsvarar tidsperioden innan, under och efter flyktingkrisen och härstammar från offentliga källor. Det avser båda data som speglar kommunal mottagningspolitik, dvs. variationer i kommunalt mottagande av nyanlända, och kommunal integrationspolitik så som antalet

behöriga lärare inom SFI, prestationer inom SFI, deltagande på arbetsmarknaden samt frågor om bosättning.

För de fördjupade fallstudierna har, som tidigare nämnts, tre kommuner valts. Samma kommuner används för att studera både lokal mottagningspolitik samt lokal integrationspolitik. Denna strategi möjliggör en jämförelse mellan kommunernas strategier och åtgärder inom politikområdena. För att välja fall har vi använt oss av flyktingkrisen som en startpunkt för urvalet tillsammans med de politikförändringar som införandet av bosättningslagen 2016 genererade. Urvalet av kommuner har därefter baserats på förändringar av mottagande på grund av bosättningslagens införande. Den kvalitativa data som studien baseras på bygger på dokument och intervjuer i kommunerna och data har samlats in mellan 2018 och 2020.

Kommunerna Avesta och Vallentuna representerar extremfallen. Avesta är en kommun där mottagandet minskat sedan 2016 medan Vallentuna representerar en kommun som fått ett kraftigt ökat mottagande i och med bosättningslagen. Vårt typiska fall representeras av Östersund, en kommun som enligt statistik över mottagandet varit någorlunda opåverkad av bosättningslagens införande. De valda kommunerna är geografiskt utspridda i landet och kan också klassas som medelstora kommuner.

## Resultat och analys

För att förstå hur lokal migrationspolitik utvecklas över tid med särskilt fokus på de senaste årens reformer är relationen mellan stat och kommuner central. Vi inleder därför med att belysa hur styrningsförändringarna har påverkat relationen mellan stat och kommuner innan vi går vidare med att studera hur den lokala mottagningspolitiken och integrationspolitiken har förändrats efter den europeiska flyktingkrisen.

### Styrning ur ett flernivåperspektiv – relationerna mellan stat och kommun

Staten har genom reformerna försökt lösa ett antal styrningsproblem inom migrationspolitiken. Bland annat har man velat öka samordningen mellan aktörer, minska särkopplingen mellan statens mål och vad kommunerna de facto gör, samt utjämna skillnaderna i mottagande av nyanlända mellan kommunerna. Våra resultat pekar på att man till viss mån lyckats med det.

I våra intervjuer framkommer det att en av orsakerna till bosättningslagens framväxt var att många av de som kommit till Sverige blev kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden, då avtalade platser med kommunerna understeg antalet mottagna. Detta visar på konsekvenserna med bristerna gällande samordningen i styrningen vilket delvis åtgärdades med bosättningslagen (Intervju med tjänsteman, SKR 2018<sup>1</sup>). Samtidigt har det gått att notera betydande styrningsproblem inom den statliga organisationen, så som samordning av politiska förslag och reformer inom Regeringskansliet och berörda departement. Det handlar bland annat om reformer som inte koordinerats i tillräckligt stor uträkning mellan departementen, vilket lett till otydlighet i styrningen och svårigheter i samordning av politiken. Ett exempel på hur detta kan omsättas i ett lokalt sammanhang är Arbetsförmedlingens reformering 2018, där nedläggningen av lokalkontor ökade rädslan hos kommunerna att integrationsarbetet skulle bli lidande. Denna typ av omställning av myndigheternas interna organisering samtidigt som större reformer inom politikområdet sjesätts riskerar att skapa osäkerhet bland aktörerna och, åtminstone på kort sikt, sämre resultat.

Vi har noterat en brist på samordning av politik och insatser på den statliga nivån, men den är inte lika framträdande på lokal och regional nivå. Tvärtom, på lokal och regional nivå har kommunerna och regionala företrädare skapat nätverk och samverkansformer vilka ökat samordningen. I de tre undersökta kommunerna har integrationssamordnare anställts. De arbetar med strategiska frågor, hur samverkan ska organiseras i kommunen mellan aktörer i den kommunala förvaltningen, samt aktörer från företag och organisationer. Deras roll är också att upprätthålla samverkan mellan kommunerna samt statliga och regionala aktörer. Inte minst har Länsstyrelserna och i vissa fall Arbetsförmedlingen varit centrala aktörer i dessa lokala nätverk och på många sätt varit avgörande för att hålla liv i dem.

I Avesta, exempelvis, har kommunen haft ett bra och aktivt samarbete med Länsstyrelsen men också med Arbetsförmedlingen, där man har samarbetat kring insatser för de nyanlända, även om tveksamheter bland några av de aktörer som samverkar har uppstått kring Arbetsförmedlingens framtida

---

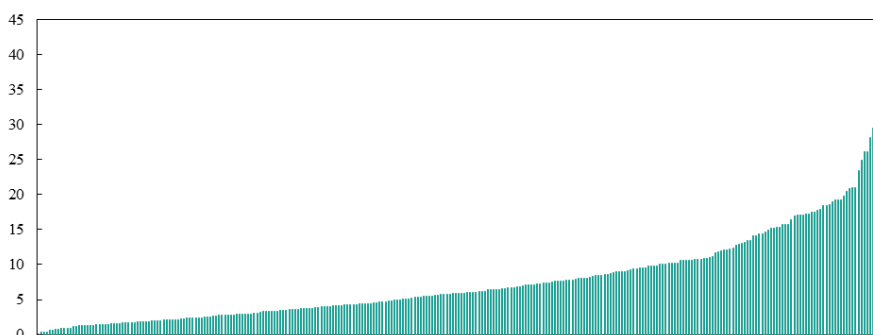
<sup>1</sup> Samtliga intervjuer kommer från boken *Local Migration Policy: Governance Structures and Policy Output in Swedish Municipalities* (2022). Årtalen avser när intervjuerna genomfördes. Numreringarna används när flera personer intervjuats vid samma organisation.

ansvar och organisering (Intervju med tjänsteman, Länsstyrelsen Dalarna 2019; tjänsteman #2, Avesta kommun 2019; tjänsteman, Arbetsförmedlingen Dalarna 2019). I Östersunds kommun vittnar de intervjuade om samma goda samarbete med Länsstyrelsen, samt ett successivt framväxande arbete med Arbetsförmedlingen som stärkts. Samarbetet handlar i stora drag om att koordinera insatser för integration och dela information. Det inbegriper därtill att formulera gemensamma mål för integrationsarbetet och lösa målkonflikter (Intervju med tjänsteman, Länsstyrelsen Jämtland 2019; tjänsteman, Arbetsförmedlingen Jämtland 2019; tjänsteman #2, Östersunds kommun 2020). I vårt tredje fall, Vallentuna, har samverkan mellan dessa aktörer inte varit lika väl utvecklat och statens representanter har upplevts som mer frånvarande i samverkan med kommunen.

### Den lokala mottagningspolitiken

Innan bosättningslagens införande fanns en betydande variation i det kommunala mottagandet. I Figur 1 är samtliga kommuner rangordnade från lågt till högt mottagande för år 2015. Som framgår täcker skillnaderna in hela spannet, från kommuner som mer eller mindre helt avstod från mottagande till de som relativt till sin befolkningstotalitet tog emot många nyanlända. Det sträcker sig från Högsbys närmare 41 mottagna per 1000 invånare till Öckerös 0.08 mottagna per 1000 invånare.

Figur 1. Mottagning av nyanlända i kommuner (staplar), per 1000 invånare, 2015

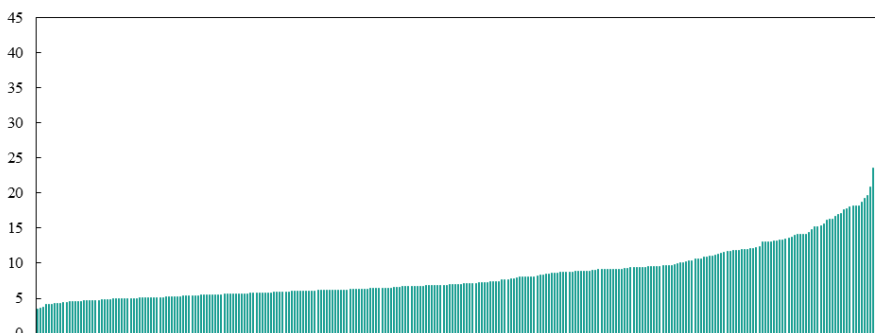


Källa: Migrationsverket 2020 och egna beräkningar.

En närmare analys av variationerna kommuner emellan 2015 pekar framför allt på hur mindre kommuner med en svagare arbetsmarknad tog emot relativt sett fler anvisade nyanlända.

I och med införandet av bosättningslagen har det kommunala mottagandet ändrats avsevärt kommunerna emellan, se Figur 2 för motsvarande uppgifter från 2017. Förvisso återstår vissa kommuner med mycket stort mottagande men lagstiftningsförändringarna åskådliggörs genom att inga kommuner längre mer eller mindre helt saknar mottagande av nyanlända. Det har alltså att göra med att det kommunala handlingsutrymmet generellt sett minskat och den statliga styrningen stärkts över mottagningspolitiken.

**Figur 2. Mottagning av nyanlända i kommuner (staplar), per 1000 invånare, 2017**



Källa: Migrationsverket 2020 och egna beräkningar.

Vad gäller de studerade fallstudierna har de haft olika stort mottagande innan bosättningslagens införande. Avesta och Östersund är de kommuner som tagit emot flest nyanlända av de undersökta kommunerna. Argumenten för deras mottagande handlar om både skäl som kan kopplas till solidaritet såväl som välfärdsvinster (Intervju med tjänsteman #1, Avesta kommun 2019; politiker #1, Avesta kommun 2019; politiker #2, Östersunds kommun 2019). Solidaritetsargumentet handlar i huvudsak om behovet av att hjälpa människor på flykt. Välfärdsvinster kan kopplas till den lokala arbetsmarknadens behov och framtida kompetensförsörjning. En av de intervjuade i Avesta beskriver skälen till mottagande på följande sätt:



Det är viktigt att alla [kommuner] hjälps åt. Det [mottagandet] är också berikande för kommunen.

Politiker #1,  
Avesta kommun 2019

När bosättningslagen infördes påverkade det emellertid kommunernas mottagande drastiskt utifrån den använda beräkningsmodellen. Avesta gick emot ett minskat, Vallentuna fick ett kraftigt ökat medan Östersund mötte ett någorlunda oförändrat mottagande. Avesta och Östersund fann sig i detta, även om de Jämtländska kommunerna i allmänhet hade önskat bättre möjligheter att på sikt bibehålla ett högre tillskott av människor till regionen. Vallentuna har haft ett mycket begränsat mottagande innan bosättningslagen, vilket utgjorts av egenbosatta och ensamkommande barn. Det gör att kommunen inte har haft någon större erfarenhet av mottagande vilket resulterar i avsaknad av uppbyggd kommunal organisation för att hantera detta. Vi menar att detta får betydelse för kommunens inställning i frågan. Men den avgörande faktorn för kommunens negativa inställning till mottagande beror i huvudsak på avsaknad av boende att erbjuda (Intervju med tjänsteman #1, Vallentuna kommun 2019).

Det kan kopplas samman till hur vi i tidigare studier har visat på att den kommunala organisationen och dess kapacitet har betydelse för kommunernas inställning likväl som möjlighet för mottagande (Lidén & Nyhlén 2015). Sammanfattningsvis kan sägas att bosättningslagen jämnat ut skillnader som funnits mellan kommunerna avseende mottagande. Dock finns fortfarande återstående variationer, vilka bl.a. drivs av möjligheterna för egenbosättning. Det finns också skillnader när det kommer till hur kommunerna tolkar bosättningslagen och hur de ställer sig till långsiktig bostadsförsörjning av denna grupp. Detta visar sig vara i huvudsak kopplat till tidigare erfarenheter samt hur tillgången till bostäder ser ut (Holmqvist et al. 2022).

### Den lokala integrationspolitiken

Även när det kommer till lokal integrationspolitik kan stora skillnader noteras mellan svenska kommuner. Före flyktingkrisen under åren 2013–2015 kan vi se flera exempel från vår undersökning där kommuner avstod från att formulera en egen integrationspolitik och fullt ut lutade sig mot den statliga politiken och de insatser som myndigheterna erbjöd. I dessa fall kan man säga att kommunerna avstod från att nyttja det handlingsutrymme som

de kunde ta. Vi kan identifiera två orsaker till detta handlade. Det ena är låg motivation till att utarbeta egna integrationsinsatser när kommunen fört en strikt mottagningspolitik (Intervju med tjänsteman #1, Vallentuna kommun 2019). Den andra orsaken är emellertid att Sverige i likhet med många andra europeiska länder centraliserat sin integrationspolitik vilket har minskat incitamenten för en lokalt formulerad integrationspolitik (Emilsson 2015; Gebhardt 2016).

I perioden efter flyktingkrisen, 2016–2019, är emellertid situationen en annan. I statistiska beskrivningar framgår stora variationer i hur mycket landets kommuner anstränger sig när det kommer till olika insatser kopplad till arbetsmarknad, utbildning och bostäder (Holmqvist et al. 2022). I samtliga tre närstuderade fall har ett större intresse kommit att riktas mot att driva lokal integrationspolitik. Men integrationspolitiken i de undersökta kommunerna faller olika ut i termer av vilka insatser som görs och hur omfattande dessa är. I den formulerade politiken i de undersökta kommunerna finns en tydlig koppling mellan synen på migranter och om de ses som långsiktiga invånare i kommunen eller kortsiktiga sådana. Insatserna anpassas efter denna syn. Exempelvis uttrycker en tjänsteman från förvaltningen i Vallentuna att kommunens tolkning av bosättningslagen där man bara erbjuder nyanlända temporära bostadskontrakt gör integrationsarbetet svårt och bygger på kortsiktiga ambitioner. Resultatet av politiken blir att många av dem lämnar kommunen efter två år (Intervju med tjänsteman #4, Vallentuna kommun 2020).

Det gör det svårt att klassificera den lokala integrationspolitiken i Vallentuna kommun som något annat än att den bygger på en syn på nyanlända som människor som är på "genomresa" och inte som några som kan utgöra framtida resurser för lokalsamhället. Såväl Avesta som Östersund kontrasterar denna bild. Båda kommunerna har en integrationspolicy som ser nyanlända som långsiktigt boende i kommunen och därmed ställer upp mål med integrationsarbetet som motsvarar det (Östersunds kommun 2009, 2016; Avesta kommun 2016; Intervju med tjänsteman #2, Avesta kommun 2019). En intervjuad tjänsteman i Östersund beskriver betydelsen av att erbjuda tillsvidarekontrakt på följande sätt:

När du kommer till Östersund som nyanländ så får du ett förstahandskontrakt på en lägenhet. Jag tror det är väldigt viktigt för hur bra du kommer att integreras.

Intervju med tjänsteman #5,  
Östersunds kommun 2019

För Östersunds kommun är förstahandskontraktet en viktig pusselbit för att nå maximal effekt på de övriga integrationsinsatserna som man arbetar med. Boende blir därmed en central aspekt för framgång även inom andra områden av den lokala integrationspolitiken. I Avesta har det funnits stor tillgång på lediga bostäder vilket lett till många egenbosatta. Det skapade en situation där man efter flyktingkrisen fick en brist på bostäder. De många egenbosatta gjorde att kommunen efter bosättningslagens införande inte fick några anvisade nyanlända (Intervju med politiker #1, Avesta kommun 2019).

Som ett resultat av bosättningslagens införande har genomförandet av lokal integrationspolitik i nätverk formaliserats och institutionaliserats ännu mer än vad som var fallet innan bosättningslagen. Nätverken består av i huvudsak aktörer från civilsamhället och näringslivet. Dessa aktörer framträder i alla våra undersökta fall. I Avesta utgörs ett nätverk i huvudsak av aktörer från det lokala näringslivet, vilket domineras av några större företag samt idrottsföreningar. Idrottsföreningarna är särskilt framträdande. De erbjuder en plattform för idrottande och social samvaro i kommunen (Intervju med politiker #1, Avesta kommun 2019; tjänsteman #1, Avesta kommun 2019). Även om den totala insatsen varit begränsad har föreningslivet och näringslivet i Vallentuna spelat en viktig roll för integrationsarbetet. En av de intervjuade politikerna uttrycker det på följande sätt:

Civilsamhället har spelat en stor roll. Organisationerna har hjälpt till att tillhandahålla verktyg [för integration] samt för välkommandet. De har också haft kontakter med myndigheterna, erbjudit bostättning, assisterat i att skriva CV osv.

Intervju med oppositionspolitiker #2,  
Vallentuna kommun 2019

Företag har också spelat en stor roll i kommunen genom att bland annat erbjuda praktikplatser för nyanlända. I Östersund har organisationerna och näringslivet på olika sätt stöttat integrationsarbetet. Kommunen har haft ett systematiskt arbete med att utveckla samverkan med framför allt

frivilligorganisationerna i kommunen. Arbetet har pågått under flera år och över tid institutionaliserats i större uträkning än i de två andra undersökta kommunerna (Intervju med politiker #3, Östersunds kommun 2019; tjänsteman #1, Östersunds kommun 2019; Östersunds kommun 2016).

Kommunerna har tagit sig rollen, genom integrationssamordnarna, att koordinera aktörerna på lokal nivå och aktiviteterna mellan aktörerna i nätverken. Även om civilsamhället och näringslivet betytt mycket för integrationsarbetet i samtliga undersökta kommuner är det sammantagna intrycket att det betytt ännu mer i Vallentuna då våra resultat visar att frivilligorganisationerna och näringslivet tagit stort ansvar för integrationsarbetet och saknat stöd och information från kommunen (Intervju med företrädare för civilsamhället, Vallentuna kommun 2020; representant från näringslivet, Vallentuna kommun 2019).

Sammanfattningsvis kan sägas att perioden efter flyktingkrisen har gett spår av en mer aktivt förd lokal integrationspolitik. I de undersökta kommuner där man tidigare saknat en nedskreven och beslutad integrationspolitik har man, efter flyktingkrisen, arbetat fram en sådan. Samtidigt ser integrationspolitiken olika ut bland kommuner, vilket bland annat handlar om synen på migranter samt vilka resurser man valt att nyttja. Det sträcker sig från interna resurser till samverkan mellan förenings- och näringsliv. Vi ser också hur nätverk av aktörer i kommunen blivit mer institutionaliserade och formaliserade.

## Några policyrekommendationer

Nedan följer några policyrekommendationer listade i punktform vilka summerar några av de centrala lärdomar man kan dra från vår studie.

- Trots en ökad statlig reglering så kan lokala variationer uppstå, bland annat beroende på hur lagstiftningen tolkas på kommunal nivå. Kommunernas tolkning av bosättningslagen hänger samman med tidigare erfarenhet av mottagande, tillgång till bostäder men också synen på nyanlända. Slutsatsen är att en mer centraliserad mottagningspolitik inte per automatik leder till att lokala variationer uteblir. Lokala variationer kommer fortsättningsvis att uppstå men i andra former. Detta på grund av lagstiftningens konstruktion och möjligheterna för kommunerna att tolka och utmana den.

- Vi menar också att systemet med läns- och kommunal behöver reformeras så att den kommunala autonomi ökar. Det kan exempelvis ske genom att göra det lättare för kommuner med gemensam arbetsmarknad men i placering i angränsande län att kunna omfördela nyanlända emellan sig. Detta skulle kunna leda till ett effektivare system där arbetsmarknadens dimensionering skulle spela större roll än idag och där mottagnings- och integrationspolitik skulle kopplas starkare samman.
- Samverkan behöver förbättras mellan departement som hanterar frågor relaterade till mottagande och integration. Anledningen till förslaget är att vi menar att genom detta kan reformer inom olika men angränsande politikområde på ett bättre sätt samordnas och att längre planeringstid ges för införandet av reformer. Annars riskerar reformer att inte få avsedd effekt. En annan lösning vore att ett departement fick ansvar för hela migrationspolitiken. På så sätt skulle ett samlat ansvar ge tydlighet för aktörer också på regional och lokal nivå.
- Vi efterfrågar ökad samordning av den statliga politiken samt längre tidshorisonter för planering vid genomförande av reformer. Ett problem som vi noterat är att reformer inom migrationspolitiken genomförs som skapar större problem än de som ska lösas. Det beror på för korta tidshorisonter när reformerna genomförs samt brist på samordning mellan departement i Regeringskansliet och bristande konsekvensanalyser av förslagen som ska genomföras.

## Referenser

Alexander, M. (2007). *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Oxford: Ashgate.

Avesta kommun (2016). *Program för interkulturell integration 2016–2020*.

Bazurli, R. (2019). Local Governments and Social Movements in the 'Refugee Crisis': Milan and Barcelona as 'Cities of Welcome'. *South European Society and Politics*, 24(3), s. 343–370. <https://doi.org/10.1080/13608746.2019.1637598>

Betts, A., Memişoğlu, F., & Ali, A. (2021). What difference do mayors make? The role of municipal authorities in Turkey and Lebanon's response to Syrian refugees. *Journal of Refugee Studies*, 34(1). <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa011>

Bolin, N., Lidén, G., & Nyhlén, J. (2014). Do Anti-immigration Parties Matter? The Case of the Sweden Democrats and Local Refugee Policy. *Scandinavian Political Studies*, 37(3), s. 323–343. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12031>

Campomori, F., & Caponio, T. (2017). Immigrant integration policymaking in Italy: Regional policies in a multi-level governance perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), s. 303–321. <https://doi.org/10.1177/0020852315611238>

Caponio, T., & Borkert, M. (Eds.). (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: The multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), s. 1995–2010.

Emilsson, H. (2015). A national turn of local integration policy: Multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 3(7), s. 1–16. <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0008-5>

Filindra, A., & Goodman, S. W. (2019). Studying Public Policy through Immigration Policy: Advances in Theory and Measurement. *Policy Studies Journal*, 47(3), s. 498–516. <https://doi.org/10.1111/psj.12358>

Filomeno, F. A. (2017). *Theories of Local Immigration Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Fisher Williamsson, A. (2018). *Welcoming New Americans? Local Governments and Immigrant Incorporation*. Chicago: University of Chicago Press.

Flamant, A. (2020). The local turn in integration policies: Why French cities differ. *Ethnic and Racial Studies*, 43(11), s. 1981–2000. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1738522>

Gebhardt, D. (2016). When the state takes over: Civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), s. 742–758. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1111132>

Hammar, T. (Ed.). (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holmqvist, E, Jutvik, K, Lidén, G. (2022). Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015. *Frontiers in Political Science*, 4 (885892), s. 1-13.

Jacobsen, K. (1996). Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes. *International Migration Review*, 30(3), s. 655–678.

Jørgensen, M. B. (2012). The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level. *International Migration Review*, 46(1), s. 244–278. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2012.00886.x>

Lidén, G., & Nyhlén, J. (2014). Explaining Local Swedish Refugee Policy. *Journal of International Migration and Integration*, 15(3), s. 547–565. <https://doi.org/10.1007/s12134-013-0294-4>

Lidén, G., & Nyhlén, J. (2015). Reception of refugees in Swedish municipalities: Evidences from comparative case studies. *Migration and Development*, 4(1), s. 55–71. <https://doi.org/10.1080/21632324.2014.894178>

Lidén, G., & Nyhlén, J. (2022). *Local Migration Policy: Governance, Structures and Policy Output in Swedish Municipalities*. Cham: Palgrave MacMillan.

Martínez-Ariño, J., Moutselos, M., Schönwälder, K., Jacobs, C., Schiller, M., & Tandé, A. (2019). Why do some cities adopt more diversity policies than others? A study in France and Germany. *Comparative European Politics*, 17(5), s. 651–672. <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0119-0>

McDaniel, P. N., Rodriguez, D. X., & Wang, Q. (2019). Immigrant integration and receptivity policy formation in welcoming cities. *Journal of Urban Affairs*, 41(8), s. 1142–1166. <https://doi.org/10.1080/07352166.2019.1572456>

Migrationsverket (2020). Antal kommunmottagna enligt ersättningsförordningen, 20200520.

Paquet, M. (2015). Bureaucrats as Immigration Policy-makers: The Case of Subnational Immigration Activism in Canada, 1990–2010. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(11). s. 1815–1835. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1023185>

- Rodríguez, C. M. (2008). The Significance of the Local in Immigration Regulation. *Michigan Law Review*, 106(4), s. 567–642.
- Steen, A., & Røed, M. (2018). State Governance or Local Agency? Determining Refugee Settlement in Norwegian Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(1), s. 27–52.
- Varsanyi, M. W. (2010). Local and State Politics of Immigration, i Denmark, R. (red.), *The International Studies Encyclopedia*, Oxford: Blackwell.
- Walker, K. E., & Leitner, H. (2011). The Variegated Landscape of Local Immigration Policies in the United States. *Urban Geography*, 32(2), s. 156–178.  
<https://doi.org/10.2747/0272-3638.32.2.156>
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), s. 241–246.  
<https://doi.org/10.1177/0020852316688426>
- Zuber, C. I. (2019). Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multilevel party politics. *Regional Studies*, 54(11), s. 1486–1497.  
<https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1599845>
- Östersunds kommun (2009). *Strategi för integration*.
- Östersunds kommun (2016). *Integrationsstrategi 2020: Strategi för inflyttning, kompetensförsörjning och social sammanhållning*.



# Lokal migrationspolitik

## Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner

Jon Nyhlén och Gustav Lidén

Delmi Policy Brief 2023:3  
Stockholm 2023  
ISBN 978-91-89701-27-4

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och  
policyrekommendationer



**Delegationen för  
Migrationsstudier  
Ju 2013:17**