

Vägar in i Sverige

BILAGA TILL INVANDRARPOLITISKA KOMMITTENS
SLUTBETÄNKANDE

SOU 1996:55



Statens offentliga utredningar
1996:55
Arbetsmarknadsdepartementet

A: Def KB
occ SOU
8

Vägar in i Sverige

Bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes,
Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets
förvaltningskontor.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Förord

Den invandrapolitiska kommittén (KU94:11) har bl a till uppgift att analysera frågor som berör mångkultur, arbetsmarknad, segregation och flyktingmottagande. Kommittén har lämnat ett delbetänkande, Arbete till invandrare, SOU 1995:76, och avlämnar nu sitt slutbetänkande.

Kommittén publicerar i denna bilaga ett antal forskarrapporter. De ingår i det underlagsmaterial som kommittén tagit del av. Rapporterna är skrivna av Gunnar Alsmark, Roger Andersson, Dominique Anxo, Mahmood Arai, Benny Carlson, Jose Alberto Diaz, Juan Fonseca, Lars Göran Karlsson, Peter Lindblom, Michele Micheletti, Iréne Molina, Owe Ronström, Hans Ingvar Roth, Harald Runblom, Ann Runfors, Lena Schröder, Börje Sjöquist, Lena Tanemar, Karin Wahlström och Aleksandra Ålund. Kommittén vill rikta ett varmt tack till författarna som själva svarar för innehållet.

Stockholm den 14 mars 1996

Björn Rosengren

/ Sture Öberg

Innehåll

Mångkultur

<i>Michele Micheletti:</i> Den mångkulturella demokratin	9
<i>Hans Ingvar Roth:</i> Samhällsidentitet i ett mångkulturellt samhälle	29
<i>Hans Ingvar Roth & Harald Runblom:</i> Stater, minoriteter och invandrade grupper	35
<i>Owe Ronström, Ann Runfors och Karin Wahlström:</i> "En svensk tiger" – eller "Det tydliggjorda kulturmötet"	47
<i>Aleksandra Ålund och Lars Göran Karlsson:</i> Svensk kulturpluralism i omvandling	57
<i>Jose Alberto Diaz:</i> Invandrarnas integration – några teoretiska och metodologiska utgångspunkter	71
<i>Juan Fonseca:</i> Det nya Sverige	93
<i>Peter Lindblom:</i> Informationsteknologi och det mångkulturella samhället	113

Arbetsmarknad

<i>Mahmood Arai och Lena Schröder:</i> Etableringshinder för invandrad arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden	123
<i>Dominique Anxo och Lena Tanemar:</i> Subventioner till hemtjänstesektorn – erfarenheter från Danmark och Frankrike	133

Segregation

<i>Roger Andersson och Iréne Molina:</i> Etnisk boendesegregation i teori och praktik	155
<i>Benny Carlson:</i> Malmö – invandrarstad	205

Flyktingmottagande

<i>Börje Sjöquist:</i> Frivilligorganisationernas roll i flyktingarbetet	245
<i>Gunnar Alsmark:</i> Slug som en räv och två gånger så snabb?	329

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

Mångkultur

Mängkultur

Michele Micheletti:

Den mångkulturella demokratin

Inledning

För några år sedan gav en välkänd jazzmusiker ut en CD som en hyllning till Jack Johnson. Jack Johnson var en svart professionell tungviktsboxare. Det faktum att han var en svart man och stolt över sin ras retade många vita människor som ansåg att han borde underordna sig. På grund av den stolthet Johnson kände över sin ras tvingades han att förlora en titelmatch mot en vit boxare 1912. Vi hör Johnsons röst på slutet av CDn:

I'm Jack Johnson heavyweight champion of the world.
I'm black. They never let me forget it.
I've black, alright. I'll never let them forget it (Davis inget datum).

Denna hyllning till Johnson förklarar i ett nötskal rötterna till den amerikanska medborgarrättsrörelsen från 1960-talet och den svåra situation som svarta amerikaner befinner sig i idag. Johnsons egen tolkning av sina erfarenheter är även ett utomordentligt bra sätt att sammanfatta de problem som finns i många västliga demokratier. Dessa problem berör frågor som invandring, etnisk identitet och den stolthet som växer ur att man tillhör en viss ras. Situationen i många länder är allvarlig. Problem med etnicitet och ras leder i vissa länder till våldshandlingar, som kan komma att skaka grunden för den politiska demokratin.

Etnisk heterogenitet skapar inte endast praktiska problem. Teoretiskt tänkande har av tradition antagit att demokrati utvecklas i länder som är etniskt homogena. Endast ett fåtal teoretiker har på allvar övervägt de effekter som avsaknad av ett gemensamt språk, en gemensam religion och en gemensam historia kan ha för demokratis fortbestånd. Medvetenheten om dessa problem har kommit relativt sent.

Många länder diskuterar nu hur de bör förhålla sig till de etniska grupper och olika raser som finns inom de egna gränserna. Dessa grupper utmanar den föreställning om enhet som finns inom politiken och samhället. Deras krav på erkännande ifrågasätter de traditionella föreställningar som vi har om den politiska demokratin.

Förslag på lösningar på de problem som den mångkulturella samhället orsakar varierar avsevärt. De spänner över åtgärder för att bekämpa kriminalitet till tvångsassimilering och etniska gruppers särbehandling. Att alla förslag läggs fram samtidigt visar hur olika problemet kan uppfattas inom en och samma nation.

Denna uppsats handlar om hur ras och etnicitet utmanar demokratin. Det första avsnittet behandlar de mest diskuterade begreppen inom den relevanta vetenskapliga litteraturen. Avsnitt två handlar om den mångkulturella demokratin. Det framhävs i detta avsnitt att den mångkulturella demokratin kan lösa de problem som diskrimineringen orsakar och befrämja att de underordnade grupperna och enskilda människorna utvecklas till aktiva och jämlika samhällsmedborgare. Det sista avsnittet granskar tillståndet i Sverige och utvärderar vår demokratiska infrastruktur och demokratiska anda. Den roll som staten, det civila samhället och enskilda samhälls-

medborgare kan spela i förverkligandet av den mångkulturella demokratin diskuteras i avsnittet.

Demokrati som jämlikhet och olikhet

Filosofier och samhällsvetare har bidragit mycket till den allmänna debatten om etnicitet och ras. De problem som heterogenitet skapar studeras på en mängd olika sätt. Men det bidrag som betonas i detta avsnitt är debatten om jämlikhet och olikhet (*difference*). Akademiker förhåller sig olika i denna fråga. Vi kan dela in dem i tre olika tankeskolor. Huvudfrågan är hur samhälleliga institutioner bör hantera individer och grupper. De institutioner som är av betydelse för denna diskussion är de som finns inom staten och det civila samhället.

Den första tankeskolan utgörs av liberala demokrater. **Liberala demokrater** menar att endast individer är grunden för demokrati. Måttet på en god och rättvis demokrati är välutvecklade rättigheter som tillhör individen. Det betyder inte att alla liberaldemokrater inte är kritiska till hur den politiska demokratin fungerar i praktiken. De är inte omedvetna om att den politiska demokratin slår olika mot enskilda individer och grupper (Rawls 1972). Flera författare lyfter fram de allvarliga problem som måste åtgärdas om demokrati skall kunna förverkligas till fullo. Men deras lösningar på dessa problem utgår från de liberaldemokratiska rättigheterna. Till exempel så menar man att ras och etnisk diskriminering som problem är avhängiga yttrandefrihetens och organisationsfrihetens utveckling. Förbättras fri- och rättigheterna så försvinner diskrimineringen som samhällsproblem.

De hängivna liberaldemokraterna uppfattar att endast en satsning på enskilda individer kan lösa de svåra problem som etnicitet och det mångkulturella samhället skapar i västvärlden. Universalism är svaret. De menar att om man förbättrar rättigheterna för den enskilde samhällsmedlemmen så löser man problemen. Allmän rösträtt, minimilön samt en universell välfärdspolitik är exempel på liberaldemokratiska lösningar. Diskriminering och marginalisering uppfattas som ett problem för de individer som är utsatta och för de individer som gör sig skyldiga till den. De offentliga institutionernas roll är att utfärda allmänna riktlinjer och program för individens demokratiska välbefinnande. Dessa riktlinjer utgör grunden för den procedurella demokratin (Dahl 1992).

Liberaldemokraterna har kritiserats under senare år. Kritiken grundas i de svårigheter som liberaldemokratin har när den försöker att handskas med grupper med väldefinierade identiteter, t.ex. urinvånare och vissa etniska delsamhällen. På sätt och vis är denna kritik inte helt träffande eftersom den betonar problem som snarare är förknippade med liberalismen än liberaldemokratin. Men de flesta kritikerna bortser från detta. Två grupper av kritiker kan identifieras. Båda fäster uppmärksamheten på konsekvenserna av underordning och på bristerna i den procedurella grunden för liberaldemokratin.

Gemenskapstänkare (*communitarians*) är de mest kritiska. Företrädare för denna tankeskola argumenterar för att det är grupper - inte individer - som utgör grunden för politiken och demokratin.¹ De pläderar för kollektiva- eller grupprättigheter och hyser misstänksamhet mot de universella lösningar som ingår som grundelement i den liberala demokratin.

De hängivna gemenskapstänkarna uppfattar universella principer som odemokratiska eftersom de inte tar hänsyn till gruppernas sociala betydelse. De menar att konsekvensen blir att grupper tvingas till att uttrycka sina intressen och sin identitet

i ett (universellt) sammanhang som de kanske finner främmande, förtryckande och hindrande. Förespråkare för gemenskapstänkandet tror att universella principer inte utgör en allmän grund för samhällskittet (*community-building*). De hävdar att dessa principer egentligen inte är universella utan istället återspeglar intressen hos de dominerande samhällsgrupperna. Gemenskapstänkarna hävdar därför att rättigheter bör utgå ifrån gruppen och inte ifrån individen. Detta betyder att länder som är heterogena måste acceptera att grupper kommer att lösa samhällsproblem på ett sätt som tillfredsställer gruppernas speciella, **partikularistiska**, behov.

Gemenskapstänkandet är mycket kontroversiellt. Kritiker anklagar skolan för dold totalitarism. De menar att enskilda individer inte garanteras fri- och rättigheter, och att gemenskapstänkandet sätter den nationella suveräniteten på spel genom att förespråka fragmentisering och balkanisering med provinsialism som resultat. Kritikerna hävdar vidare att demokrati inte kan grundas på grupprättigheter. Skälet är att grupprättigheterna inte är odelbara till skillnad från de individbaserade. Grupprättigheterna är med andra ord helt beroende av hur staten definierar och erkänner grupper. Gemenskapstänkandet betraktas som en människosyn som inte grundats i god politisk etik.

Trots kritiken mot gemenskapstänkandet kan man inte komma ifrån att västliga demokratier försummat de underordnande gruppernas politiska problem. **Radikal-demokraterna** utmanar både gemenskapstänkandet och liberaldemokratien genom att ställa följande frågor:

Is democracy letting citizens down, excluding or discriminating against us in some morally troubling way, when major institutions fail to take account of our particular identities? Can citizens with diverse identities be represented as equals if public institutions do not recognize our particular identities, but only our more universally shared interests in civil and political liberties, income, health care, and education? Apart from ceding each of us the same rights as all other citizens, what does respecting people as equals entail? In what sense should our identities...publicly matter? (Gutmann 1992, s. 3-4).

Enligt radikaldemokraterna är svaret på dessa frågor att både individer och grupper måste få spela en roll i demokratin. De anser att liberaldemokratien utgör en mycket bra teoretisk grund för politiken. Problemet är att den inte har förverkligats i praktiken. De menar att underordnade individer och grupper kommer att bli likställda de dominerande grupperna *om* deras gruppidentitet erkänns i politiken.

Radikaldemokraterna hävdar att offentliga institutioner måste tillåta gruppidentiteterna att spela en betydelsefull roll i politiken. Allmänna institutioner måste aktivt hjälpa underordnade grupper att bli jämställda andra grupper i politiken. Frågan är hur, och hur mycket kulturella olikheter och gruppegenskaper skall få betyda i politiken. Vad bör staten göra? (se t. ex. Young 1989).

Det råder ingen enighet bland radikaldemokraterna om hur dessa frågor bör besvaras. Särbehandling uppfattas av en del som ett medel att få individer att bli jämställda som samhällsmedborgare. Andra radikaldemokrater lägger fast att gruppegenskaperna eller olikheterna måste ingå som ett grundelement i den politiska demokratin.

Det är intressant att de problem som underordning skapar för politiken leder till olika förslag på lösningar hos radikaldemokraterna. Oenigheten kring lösningarna hjälper oss att granska betydelsen av olikheter. Den centrala frågan är hur mycket som måste förändras för att förverkligandet av en fullvärdig demokrati skall komma till stånd. De svar som förekommer i litteraturen är i hög grad beroende av vilken slags gruppunderordning man talar om.²

Radikaldemokraterna hävdar att:

1. Urinvånare behöver självbestämmande för att överleva som grupp. Staten måste erkänna urinvånare genom att bevilja dem rätten att bestämma över sig själva. Detta innefattar språkrättigheter samt politisk och rättslig territoriell kontroll. Det är det enda sättet att säkerställa deras överlevnad som kultur eller "historical communities, more or less institutionally complete, occupying a given homeland or territory, sharing a distinct language and history" (Kymlicka och Norman 1994, s. 372). Sedan får urinvånarna - både som individer och grupp - avgöra hur mycket kontakt de vill ha med majoritetssamhället.

2. Invandrare och etniska delsamhällen behöver särbehandling för att framgångsrikt integreras i majoritetssamhället. Dessa grupper är offer för uteslutning från majoritetssamhället. Etnisk diskriminering leder till att invandrarna saknar de sociala, ekonomiska och politiska möjligheter som behövs för ett framgångsrikt samhällsmedborgarskap. Det finns två allmänna mål. Majoritetssamhället måste lära sig att acceptera och uppskatta kulturella skillnader. Utbildning måste med andra ord prioriteras. Radikaldemokraterna är också medvetna om att i slutändan blir det ändå kanske nödvändigt att kvotera in invandrar- och etniska grupper samt utveckla ett program för positiv särbehandling. Det andra målet är att invandrarna och de etniska delsamhällena måste lära sig att vara stolta över sitt ursprung. Radikaldemokraterna menar att staten på alla möjliga sätt bör stödja utvecklandet av den etniska stoltheten.³ Invandrarna och de etniska grupperna bör även få inflytande över den offentliga politik som direkt berör dem. Vissa författare föreslår korporatistiska lösningar. Det allmänna målet är att dessa grupper blir integrerade i majoritetssamhället. Detta görs genom att befrämja etniskt medvetandegörande och genom att råda bot på diskriminering.

3. Permanenta minoriteter måste ges politiskt inflytande för att förhindra majoritetens fåtalsvälde (tyranny of the majority). Exemplet kommer från USA och gäller situationen för den svarta befolkningen. Trots att denna grupp utgör mindre än tjugo procent av den amerikanska befolkningen är den överrepresenterad bland de fattiga, arbetslösa och fängslade (Hacker 1992). Tidigare försök att bättra på deras situation har inte varit framgångsrika. Idag finns det flera svarta i politiker- och ämbetsmannakåren men de har inte kommit närmare den politiska makten. Svarta amerikaner saknar politiskt inflytande. Deras problem och erfarenheter intresserar inte den breda allmänheten. Det dystra faktumet är att: "Blacks may vote, but it is whites who will govern" (Guinier 1994, s. 22). Radikaldemokraterna menar att målet måste vara att ge de svarta amerikanerna samma möjligheter till politiskt inflytande som finns i det vita majoritetssamhället. De svarta amerikanerna måste ges de maktmedel som krävs för framgångsrika förhandlingar med det vita majoritetssamhället.

Ett av de mest tänkvärda förslagen är reformeringen av det amerikanska valsystemet. Reformförespråkarna vill förnya det amerikanska majoritetsvalsystemet (winner-take-all systemet) till ett kumulativt system som registrerar intensiteten bakom varje medborgares röst. Syftet är att bryta de vitas hegemoni i amerikansk politik och att ge alla medborgare och samhällsgrupper en äkta (autentisk) politisk röst. Denna idé är ytterst kontroversiell i USA men det som slår oss är att reformförslaget i viss mån liknar vårt eget valsystem med proportionell representation. Positiv särbehandling och politisk kvotering är andra omtalade förslag.

De svartas erfarenheter i USA används i detta avsnitt för att illustrera hur dåligt många permanenta minoriteter har det i den västerländska demokratin. I andra länder kan folkgrupper som zigenare och andra lättdefinierade etniska samhällen karakteriseras som permanenta minoriteter.

4. Numeriskt starka men politiskt svaga grupper måste bli erkända som politiskt betydelsefulla. Kvinnorna är det bästa exemplet på en numeriskt stark men politiskt svag grupp på den nationella nivån. Etniska grupper och invandarsamfund kan utgöra exempel på politiskt svaga grupper på den regionala och lokala nivån. Huvudsakligen är problemet att numerisk styrka inte leder till politisk, social och ekonomisk makt. Detta skapar tre problem för demokratin. För det första uppnås inte jämlikt deltagande. Vissa grupper är överrepresenterade medan andra är underrepresenterade i politiken och samhället. För det andra är underrepresenterade grupper en outnyttjad politisk resurs. Demokratin går miste om kunskap och arbetskraft. Slutligen har dessa grupper andra intressen än de grupper som är överrepresenterade i politiken. Målet är att den politiska demokratin måste omfatta de numeriskt starka men politiskt svaga grupperna. Välkända förslag går ut på kvotering, positiv särbehandling samt en politisk överenskommelse om att dessa grupper får spela en särskild roll i politikområden av särskild betydelse för dem.

De lösningar på underordnade gruppers politiska och sociala problem som radikaldemokraterna presenterat är ganska lätta att sammanfatta. De menar helt enkelt att dessa grupper måste beredas samma möjligheter som de inflytelserika grupperna, att de måste få synas och höras i politiken. Förslagen är rotade i det politiska system som synnerligen försummat underordnade grupper. För radikaldemokraterna är det ytterst angeläget att dessa politiska misstag rättas till. Kravet är rimligt. Men den intressanta frågan är om deras förslag är den enda lösningen på de problem som är förknippade med olikheter.

Vad är den mångkulturella demokratin?

”Multikulturalism” är ett uttryck som sammanfattar de problem som underordning skapar både för diskriminerade grupper och för den politiska demokratin. Uttrycket är inte särskilt gammalt. Multikulturalism är offentlig politik i Kanada. Den främjar och legitimerar kulturella skillnader som en viktig och väsentlig del i samhället och politiken. Uttrycket har även använts för att mobilisera stöd för etnocentrism. Etnocentrism kan uppfattas på olika sätt. De som förespråkar stark etnocentrism menar att enskilda medlemmar i en etnisk grupp har ingen egentlig rätt att utveckla sig som individer utanför gruppen. Svag etnocentrism går istället ut på att etniciteten får fungera som en kulturell referensram för de individer som söker sina etniska rötter (se Li 1990).

Kulturella skillnader kommer till sin rätt i den mångkulturella demokratin. Idén bakom teorin om den mångkulturella demokratin som lanseras i detta kapitel är att försöka hitta ett annat sätt än de som ovan diskuterats för att hantera de svåra problem som invandringen och förekomsten av underordnade grupper skapar för de västliga demokratierna.

Problemet som de västliga demokratierna står inför kan tyckas vara ett dilemma: å ena sidan är det ohållbart för länder att fortsätta kräva att etniska grupperna assimilerar sig i majoritetssamhället; å andra sidan behöver varje politisk demokrati någon slags samlingspunkt eller konsensus kring det nationella projektet och den nationella identiteten. Den mångkulturella demokratin som lösning kräver ett nytt samhällskontrakt. Det är ett kontrakt som förenar kraven från de underordnade grupperna med samhällets behov av sammanhållning, dvs. samhällssolidaritet och nationalism.

Den mångkulturella demokratis förverkligande innebär att hela folket accepterar och verkar för att alla samhällsmedborgare behandlas lika. Hur åstadkommer vi

det? Nyckeln till framgång är deltagande, tolerans, ansvar, lyhördhet och institutioner som försvarar demokratin. De flesta av dessa begrepp utgör kärnan i modern demokratiteori. Det som särskiljer den mångkulturella demokratin från dessa teorier är den medvetna och systematiska satsningen på att underordnade grupper skall spela en aktiv roll i samhället och politiken.

I detta avsnitt diskuteras vad som är nödvändigt för att den mångkulturella demokratin skall förverkligas. Detta görs genom en kort utredning av nyckelbegreppen. Dessa begrepp sammanställs sedan i en figur som åskådliggör hur den tänkta mångkulturella demokratin fungerar i praktiken.

Deltagardemokrati kräver att varje människa ges de nödvändiga möjligheterna att bli aktiv som samhällsmedborgare. Detta innebär att var och en av oss är representerade, erkända och respekterade. **Deltagande** betyder dock inte att underordnade grupper alltid får som de vill i politiken. Det antyder snarare att olikheter bör räknas som ett viktigt inslag i politiska diskussioner och politiskt beslutsfattande. **Deltagande** betyder diskussion där alla inkluderas, vilket innebär att varje samhällsgrupp och samhällsmedborgare har en effektiv politisk röst. För att åstadkomma detta måste de underordnade grupperna beredas plats i politiken. Det kravet kan uppfyllas på olika sätt. Debatterade exempel är kvotering, vetorättigheter samt formella och informella sanktioner (Phillips 1993).

Tolerans är ett känt begrepp i filosofi och samhällsvetenskap. Ofta betraktas tolerans som någonting som görs för principens skull utan stor entusiasm, som negativ acceptans. Vi tolererar det som vi inte tycker om. Detta är inte det enda sättet att förstå begreppet tolerans. Tolerans är också respekt. Det är respekt för människor som är autonoma, självbeslutande politiska aktörer. Begreppet har denna betydelse i detta kapitel. Tolerans är respekt för individer och grupper - för vad de säger, hur de betar sig och hur de ser ut. Man måste vara öppen och lyhörd för olikheter (Mendus 1988, 1989). Annars är toleransen falsk (Marcuse 1965).

Tolerans är av särskild betydelse i de demokratier som är heterogena och när majoritetssamhället har makten över minoritetssamhällena. Likväl måste minoritetssamhällena aktivt delta i utvecklingen mot ökad tolerans. Tolerans är grundad i ömsesidig respekt. Individer och grupper som karakteriseras som toleranta är nyfikna på det som är annorlunda. Tolerans uppmuntrar till samtal och lyhördhet. För de flesta samhällsmedborgare kommer inte en öppen inställning till livet av sig själv. Toleransen är en egenskap som måste odlas och lockas fram. Institutioner och samhällsorgan måste därför aktivt stödja dess utveckling. Tolerans måste läras ut. Intolerans är ett brott mot den mångkulturella demokratin. De ansvariga institutionerna måste ta itu med utvecklingen mot det intoleranta samhället.

Av någon anledning har begreppet **ansvar** försumrats i samhällsvetenskapen. Det kan bero på att begreppet uppfattas syfta på den privata sfären. Ansvar kräver att individer och grupper både har ett utvecklat självförtroende och en klar målsättning med livet. Ansvar kan inte likställas med plikter, som leder till regelstyrt beteende. Det är ingenting som kan anfällas under hot om sanktioner. Istället krävs omdömesförmåga och en beredskap att befatta sig med samhällsproblemen. Ansvar utvecklas ur samhällsvärderingar och handlingar baserade på dem.

Ansvar handlar om politisk moral och etik. Det är en politisk dygd (Lucas 1993). Vad som krävs är förståelse för sannolika konsekvenser av olika politiska handlingsalternativ. Max Weber skrev om ansvarets etik, dvs. betraktandet av eventuella långsiktiga och kortsiktiga konsekvenser av politisk handling. En förutsättning för att enskilda samhällsmedborgare, det civila samhället och staten skall ta sitt ansvar är att det finns handlingsalternativ, resurser och kunskap. Ansvarstagandet kräver

att samhällsmedborgarna är autonoma och har en välutvecklad personlig integritet (se Petersson 1989).

Grunden för den nödvändiga samhällssolidariteten är en känsla av ansvar för familjen, vännerna samt de obekanta samhällsmedborgarna. Det innebär att vi bryr oss om händelser i samhället. Vi engagerar oss för att göra livet bättre. Vi tar ansvar för andra samhällsmedborgares välbefinnande. Staten, det civila samhället och enskilda individer måste anstränga sig för att rätta de demokratiska fel som uppstår i samhället. Ansvar gör medborgarna aktiva. Det är demokratisk solidaritet.

Nya forskningsrön i statsvetenskap betonar hur viktigt det är att politiska beslut verkligen övervägs på ett moget sätt. Begreppet som används för denna syn är "deliberation". Begreppet är svårligen översatt till svenska. Därför väljs det svenska uttrycket lyhördhet. Enligt det deliberativa synsättet är lyhördhet en konstruktiv dialog mellan grupper och individer. Det är viktigt att dialogen sker på ett sådant sätt att alla de inblandade grupperna känner att de får ut någonting ur diskussionerna. Lyhördhet är inte förhandling eller kompromiss. Det är ingen intressekamp utan snarare en process som omfattar kollektivt tänkande och beslutsfattande och som uppmuntrar deltagarna att utveckla sina intressen och identiteter i relation till varandra. Lyhördhet främjar tänkandet kring intressen, identiteter och grupper på nya och annorlunda sätt. Målet är att nå konsensuella lösningar på politiska problem utan att någon grupp känner att den har blivit lurad eller fångad i beslutsfattandet. Lyhördhet garanterar att grupper inte stänger ute omvärlden. Detta betyder att alla grupper - oavsett om de dominerar eller underordnas i samhället - visar varandra respekt och delar värderingen att kollektiva problem måste lösas genom offentlig debatt och inte genom maktkamp. Lyhördhet kräver att kollektiva problem hanteras med rättvisa och hederliga procedurer samt på beslutsarenor där deltagarna representerar alla de berörda grupperna och intressena. Lyhörda procedurer och beslutsarenor prioriterar alla grupper lika.

Lyhördhet utgör en viktig grund för samhällssolidaritet och för skapandet av det allmänna bästa. Samhällssolidariteten eller samhällskittet (community-building) utgår i detta sammanhang från hela kollektivet och bör därför inte förknippas med gemenskapstänkandet. Huvudförutsättningen är att alla deltagare betraktar det institutionella ramverket för offentliga diskussioner som legitimt. Det kan låta oproblematiskt men det kräver att folket har förtroende för de valda procedurerna och institutionerna. Ingen underordning får råda. Om detta kriterium inte uppfylls kommer diskussionerna snarare att likna en intressekamp där politisk styrka och politiska resurser bestämmer utfallet. Bestämmer ett folk att införa lyhörda procedurer och beslutsarenor kan det komma att betyda genomgående politiska reformer. Det kan exempelvis leda till valreformer, representationsreformer i det civila samhällets organisationer samt helt nya politiska beslutsformer.

De mångkulturella demokratierna måste även kunna handskas med de människor som motarbetar deltagande, ansvar, tolerans och lyhördhet. Det sista väsentliga elementet i den mångkulturella demokratin är självförsvaret. Demokratins självförsvaret innefattar olika slags åtgärder - allt från rättsligt tvång till övertygande argument. Mångkulturella demokratier måste få använda sanktioner mot enskilda individer och grupper som fortsätter att underordna andra människor. De behöver även institutioner som både kan förebygga underordningen samt hjälpa de grupper och individer som underordnas och de som gör sig skyldiga till diskrimineringen. De mångkulturella demokratierna behöver en inriktning och institutioner som kan handskas med den institutionaliserade diskrimineringen. Poängen med dessa institutioner är att de "help us to remember the injustices we commit, to continue seeing those

injustices as injustices, and to rework our understandings of those injustices creatively so that they may play some restitutional or inventive role in the future" (Mansbridge 1994, s. 54). Exempel på inriktning och på institutioner som kan handskas med diskriminering är de filmer och den skönlitteratur som tvingar oss att medvetet fundera på de diskriminerade gruppernas situation, folkrörelser som aktivt bekämpar underordningen samt offentliga institutioner som har såväl makten att straffa brott mot den mångkulturella demokratin som kraften att komma med konstruktiva förslag på hur den mångkulturella demokratin kan förverkligas i praktiken.

Det går inte att förneka att den mångkulturella demokratin kräver en oerhörd nationell satsning. Vad som behövs är samhällsmedborgare som är fullvärdiga demokrater, dvs. människor med en öppen och lyhörd attityd mot olikheter. Bigotta personer måste lära sig att respektera de grannar som är av en annan etnisk härkomst. De etniska grupperna och invandrarna måste lära sig att deras olikheter inte är allomfattande och att dessa skillnader kan kombineras med andra identiteter eller solidariteter som redan finns i majoritetssamhället. Alla måste lära sig att förstå att olikhet inte är någonting att frukta. Snarare är det så att man bör vara mottaglig för nyheter av olika slag.

Vilka aktörer är viktiga för den mångkulturella demokratin förverkligande? Svaret är folket, staten och det civila samhället. De enskilda samhällsmedborgarna och deras organisationsföreträdare måste ta aktiv del i detta demokratiska projekt. Staten, landstingen och kommunerna har en mycket betydelsefull roll att spela. De måste säkerställa att deltagandet, toleransen, ansvarstagandet, lyhördheten och demokratin självförsvaret verkligen ges en chans att utvecklas. Riksdagen, regeringen och den dömande makten måste ta ansvar för målstyrning och implementering. Staten måste vara en förebild och aktivt bekämpa den diskriminering som finns inom dess egna institutioner.

Det civila samhället spelar också en avgörande roll i den mångkulturella demokratin förverkligande. Det civila samhället omfattar de politiska partierna, folkrörelserna, intresseorganisationerna, frikyrkorna, massmedierna samt den privata företagsamheten. Det representerar institutioner med olika samhällsuppgifter som går att förena med den mångkulturella demokratin. Men vill dessa institutioner ansluta sig till det mångkulturella demokratiska projektet måste de genomgå interna reformer. De måste få bukt med den diskriminering som förekommer inom deras egna led. Ojämligheter måste jämnas ut. En lika viktig uppgift är opinionsbildningen, vars syfte är att motarbeta den institutionella diskrimineringen.

Den mångkulturella demokratin handlar om politisk makt. Den politiska makten har betydelse för våra institutioner, prioriteringar och samhällsvärderingar. Vill vi befria oss själva och vårt politiska system från diskriminering så måste vi skapa institutioner, bestämma våra prioriteringar och utveckla värderingar som tar sin utgångspunkt i den mångkulturella demokratin.

Figur 1 sammanfattar diskussionen om den mångkulturella demokratin. Dess grundelement organiseras kring tre nivåer i politiken. Den första nivån handlar om politiskt beteende och beslutsfattande. Representationsfrågan och hur den politiska dagordningen sätts utgör politikens andra nivå. Den tredje nivån är på många sätt den mest väsentliga. Den rör sig runt makten över tanken, värderingar och den allmänna opinionen.

Figur 1. Den mångkulturella demokratin och politikens omdaning.

Politisk makt	Målsättning	Nödvändig åtgärd	Demokratis självförsvar
statens och det civila	lyhördhet	skapandet av besluts-procedurer	inkludering av alla åsikter, särbehandling, samhällets
verksamhet och inriktning	och arenor	vetorättigheter	som verkligen främjar kollektivt handlande
beslut om prioriteringar och dagordnings-frågor inom staten och det civila samhället	deltagande	erkännande av olikheters betydelse i politiken	lagar mot politiska diskriminering
utformningen av preferenser och attityder hos folket, det civila samhällets organisationer och mass-medierna	tolerans ansvar	samhälls-solidaritet (community-building)	statliga organ och enheter i det civila samhället som bekämpar institutionell underordning, kulturarbarnas engagemang

Den mångkulturella demokratin och Sverige

Kan den mångkulturella demokratin frodas i Sverige? Har Sverige en tillräckligt utvecklad demokratisk infrastruktur som grogrund? Endast en översiktlig utvärdering av det demokratiska tillståndet i Sverige görs i detta avsnitt. En grundlig utvärdering kräver mycket mer forskning i hur väl de huvudsakliga elementen i den mångkulturella demokratin har förverkligats i vårt land. Flera frågor än svar ges i avsnittet. Endast gruppen invandrare behandlas.

Har invandrarna tillträde till lyhörda beslutsarenor? Är de välrepresenterade i de offentliga organen och i det civila samhället? Vi börjar med en statistisk översikt över invandrarnas deltagande i politiken. Statistiken är i viss mån något gammal, men den var den senaste som fanns att få när uppsatsen skrevs.

Tabell 1 visar att valdeltagandet bland utländska medborgare inte är särskilt högt och att det med få undantag har sjunkit sedan 1976. Tabell 2 redogör för andelen nominerade och valda utrikes födda kandidater vid de allmänna valen 1991. Fortsatt statistisk bearbetning visar att vissa nationaliteter såsom turkar, greker och personer från f.d. Jugoslavien sällan förekommer som kandidater på valsedlarna. Istället dominerar de som är födda i de övriga nordiska länderna och i Tyskland. Det behöver knappast påpekas att invandrare från dessa länder står väldigt nära de infödda svenskarna.

Sedan 1975 har de invandrare som bott i Sverige i tre år rösträtt i kommunal och landstingsval. De invandrare som blir naturaliserade medborgare äger rätt att rösta i

Tabell 1. Valdeltagande bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigvalen 1976-1994, i procent.

Medborgarskapsland	Röstande i procent av röstberättigade						
	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Chile	-	-	-	70	70	65	59
Danmark	57	46	49	46	41	42	45
Etiopien	-	-	-	-	-	-	34
Finland	56	51	49	45	39	35	40
Grekland	76	65	61	49	46	37	28
Irak	-	-	-	-	-	-	42
Iran	-	-	-	38	39	41	41
Italien	61	60	58	52	50	44	49
Jugoslavien, f. d. Jugoslavien	66	56	52	45	38	35	27
Norge	59	54	52	49	45	46	42
Polen	64	59	54	47	40	36	32
Storbritannien	71	57	55	54	50	48	48
Turkiet	63	62	61	54	54	51	47
Tyskland	67	64	61	59	52	51	51
USA	45	45	47	45	44	43	40
Samtliga utländska medborgare	60	53	52	48	43	41	40

Källa: SCB 1995.

Tabell 2. Andelen nominerade och valda utrikes födda kandidater vid allmänna valen 1991, efter parti och i procent.

	M	C	FP	KdS	MP	NyD	S	V	Övr.
Kommunfullmäktigvalen nominerade	4,4	1,9	4,4	4,4	7,9	7,1	6,1	9,5	7,5
valda	3,8	1,2	3,5	3,3	6,9	6,3	5,1	7,1	4,6
Landstingsvalen nominerade	5,0	1,9	4,4	4,3	8,2	23,8	6,0	7,6	10,4
valda	3,9	0,5	3,2	5,3	5,9	0,0	4,3	5,3	0,0
Riksdagsvalet nominerade	3,4	1,2	3,3	3,4	4,7	5,1	4,4	5,9	3,4
valda	1,3	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0
Andelen som är parti-politiker	4,5	1,9	4,3	4,3	7,6	7,2	6,1	8,7	7,6

Källa: SCB 1992ab.

riksdagsvalet. Invandrarnas valdeltagande i kommunal och landstingsval har, som visas i tabell 1, minskat sedan 1976. Detta resultat skiljer sig avsevärt från andra grupper, exempelvis kvinnor, som tidigare fått rösträtt. Det finns olika förklaringar till detta hot mot den mångkulturella demokratin.

För det första blir många invandrare naturaliserade medborgare. Forskning visar att det är just denna invandrargrupp som är mest aktiv i politiken. Invandrare med rösträtt endast i de kommunala och regionala valen har antingen inte bött i Sverige särskilt länge eller utgör en grupp som inte kan eller vägrar att naturalisera sig (Bäck och Soininen 1994). En viktig fråga är om den invandrargrupp som inte naturaliserar sig består av marginaliserade individer, dvs. enskilda samhällsmedborgare som känner att politiken inte angår dem.

En andra förklaring till det låga valdeltagandet är att det är mycket svårt att få de politiska partierna att ta upp frågor som har speciell betydelse för invandrarna och flyktingarna. Dessa frågor blir överskuggade av frågor som angår majoritetssamhället. Om detta händer så fungerar inte valkampanjerna på ett lyhört sätt. Det finns visst belägg för att invandrarfrågor medvetet eller omedvetet utesluts ur kommunal-fullmäktigevalen 1994 (*Svenska Dagbladet* 1994).

För det tredje är enskilda invandrare inte särskilt engagerade i partiorganisationerna. Avsaknaden av entusiasm för partierna sammanfaller i viss mån med det låga valdeltagandet. Det är möjligt att invandrargrupperna och de etniska delsamhällena är så heterogena att det är svårt för grupperna att företräda ett samlat invandrarintresse i svensk politik. Möjligtvis har invandrarna mer gemensamt med majoritetssamhället än med varandra. Tyvärr saknar vi tillräckligt med forskning om de enskilda invandrarna och de etniska grupperna för att kunna besvara denna fråga tillfredsställande.

Sammanfattningsvis kan man säga att invandringen och flyktingpolitiken är viktiga frågor i svensk politik. Allvarligt är att invandrarna och flyktingarna inte tar aktiv del i debatten om dessa frågor. Dessa grupper betraktas snarare som en del av det politiska problemet än en berörd grupp med erfarenhet och kunskap om det aktuella politiska området. Detta skapar problem för den mångkulturella demokratin.

Tabellerna 3 och 4 visar att både invandrare och infödda svenskar har låga aktivitetsnivåer i de politiska partierna. Alla tre invandrarkategorierna - andra generations- och naturaliserade invandrare samt utländska medborgare - tenderar att vara mindre aktiva än de infödda svenskarna. Mer forskning behövs för att förstå varför så är fallet. Utifrån den befintliga statistiken kan några viktiga forskningsfrågor ställas. Rekryterar de politiska partierna aktivt bland invandrargrupperna? Finns det hinder i vägen för invandrare och för etniska grupper att delta i de politiska partierna? Hur värderar partierna invandrades politiska intressen? Erkänner de politiska partierna att olikheter har en roll att spela i svensk politik? Har invandrare och de etniska grupperna tillåtit sig att marginaliseras i svensk politik? Finns det ett fåtalsvälde som gynnar de infödda svenskarna (dvs. majoritetssamhället) över invandrarna i de svenska politiska partierna?

Tabellerna 5 och 6 redogör för invandrades representation i det civila samhällets organisationer. Tabell 5 är inte helt jämförbar med tabeller 3 och 4 eftersom det görs ingen indelning i invandrarkategorier. Tabell 5 visar att invandrare - dvs. andra-generations invandrare, naturaliserade invandrare och utländska medborgare - är relativt välrepresenterade i några centrala organisationer. Det går emellertid inte att utröna om det finns skillnader mellan invandrarkategorier vad gäller deltagandet i det svenska föreningslivet. Tabell 6 visar att invandrare inte är särskilt mycket mindre

Tabell 3. Invandrades medlemskap och aktivitet inom politiska partier, personer 16-84 år, 1992, i procent.

	Passiva medlemmar	Aktiva medlemmar	Förtroende- uppdrag	Hela gruppen
2:a generations	4.5	1.3	0.4	6.2
Naturaliserade	4.5	0.5	0.6	5.6
Utländska medborgare	3.4	0.0	0.7	4.0
Infödda svenskar	9.1	1.0	2.1	12.2

Källa: Häll 1994, s. 117.

Tabell 4. Invandrades engagemang i möten eller sammankomster med politiska partier, personer 16-84 år, 1992, i procent.

	Varit på politiskt möte senaste året				Hela gruppen
	Noll	Ett	Två el. tre	Minst fyra	
2:a generations	95.0	2.4	2.2	0.4	5.0
Naturaliserade	94.8	2.0	1.7	1.5	5.2
Utländska medborgare	95.4	1.7	2.6	0.4	4.6
Infödda svenskar	92.1	2.9	2.8	2.8	7.9

Källa: Häll 1994, s. 122.

engagerade i fackliga organisationer än infödda svenskar. Men oavsett invandrarnas delaktighet i organisationerna är den centrala frågan vad dessa sammanslutningar gör för att främja invandrarssamhället. Hur försöker de få invandrargrupper att känna sig välkomna som medlemmar och hur arbetar de för att få invandrare att aktivt delta i organisationens verksamhet? Kort och gott vad gör de för att främja den mångkulturella demokratin?

Det är beklagligt att det inte föreligger forskningsresultat som kan hjälpa oss att förstå vad medlemskap i medborgarsammanslutningar ger de invandrargrupper som bor i Sverige. Detta kapitel efterlyser en studie av invandrades deltagande och inflytande i det civila samhällets organisationer. Det är speciellt viktigt att studera hur det kommer sig att de "svenska" organisationerna lockar fler invandrare än invandrarorganisationerna.

Tabell 7 redovisar invandrades deltagande i invandrarorganisationer. Den visar att deltagandet har förändrats över åren. Man frågar sig varför medlemskap allmänt sett var högre i mitten på 1980-talet. Kan man tolka utvecklingen som ett tecken på att invandrare blir alltmer assimilerade i samhället? Tabellen visar att delaktigheten i invandrarorganisationerna har ökat bland tjänstemän och minskat bland arbetare. Statistiken leder denna författarinna till att fråga sig vad samhällsklass betyder för invandrades möjligheter i det svenska samhället. Eller reflekterar denna statistik demografiska förändringar inom invandrargrupperna? Man kan också fråga sig var-

Tabell 5. Invandrare och det svenska civila samhället.

Organisationstyp	Andelen invandrare som medlemmar
Fredsorganisationer	16
Boendeföreningar	15
Fackliga organisationer	15
Idrottsföreningar	12
Miljöorganisationer	12
Motororganisationer	12
Nykterhetsorganisationer	5
Friluftsföreningar	6
Ordensällskap	6
Konsumentkooperativ	6
Handikappföreningar, aktieägarföreningar, lokala aktionsgrupper, samfälligheter	7

Källa: Häll 1994, s. 13. Avser 2:a generationens invandrare, naturaliserade invandrare, utländska medborgare i befolkningen 16-84 år.

Tabell 6. Invandrades medlemskap och aktiviteter i fackliga organisationer.

	Passiv medlem	Aktiv medlem	Förtroende- uppdrag	Hela gruppen
2:a generations	62.1	2.6	11.2	75.9
Naturaliserade	69.8	4.7	10.2	84.5
Utländska medborgare	64.9	3.6	6.9	75.3
Infödda svenskar	68.4	3.2	11.9	83.6

Källa: Häll 1994, s. 85.

för män fortfarande är mer aktiva än kvinnor? Kan man dra slutsatsen att invandrare från arbetarklassen och invandrarkvinnor är politiskt fattiga samhällsmedborgare, att de saknar institutioner som företräder deras behov och intressen? Eller pekar statistiken snarare på allvarliga interna problem hos de svenska invandrarorganisationerna? Den centrala frågan är om invandrarorganisationerna fyller en viktig samhällsuppgift. Kort sagt hur väl företräder invandrarorganisationerna invandrargrupperna i Sverige?

De tabeller som presenteras i detta avsnitt ger oss en fingervisning om hur väl Sverige har förverkligat två viktiga mål som den mångkulturella demokratin ställer upp, nämligen lyhördhet och deltagande. Trots att det inte går att dra definitiva slutsatser från materialet är det uppenbart att mycket måste göras för att förverkliga den mångkulturella demokratin. Frågan är vad som bör göras för att inkludera invandrare och etniska grupper i det svenska folkhemmet? En kort diskussion om de sista tre elementen i den mångkulturella demokratin - tolerans, ansvar och demokratins självförsvar - belyser problematiken.

Tabell 7. Invandrades delaktighet i invandrarorganisationer, i procent.

	1978	1984	1992
Naturaliserade invandrare	3.5	10.4	7.8
Utländska medborgare	14.8	17.4	8.2
Män	12.2	14.7	8.8
Kvinnor	7.1	12.7	7.3
Arbetarklassen	12.6	15.0	6.3
Tjänstemän	4.6	8.1	10.6

Källa: Häll 1994, s. 213.

Forskare vid Centrum för invandringforskning vid Stockholms universitet har under olika perioder studerat huruvida svenskar är toleranta mot invandrare och de etniska delsamhällena. Deras undersökningar visar att de infödda svenskarna över åren har blivit mer toleranta mot de olikheter som invandrare och de etniska grupperna representerar. De infödda svenskarna uppfattar numera etniska grupper och invandrargrupper som mindre olika dem själva. Negativa åsikter om olikheter har inte ökat över de senaste tio åren. Dessa resultat bör dock inte övertolkas. De betyder inte att invandrare inte upplever att de diskrimineras och förnedras av de infödda grupperna. Den mångkulturella toleransen har inte förverkligats till fullo. Det finns tyvärr fortfarande ett nära samband mellan etnicitet och de infödda svenskarnas uppfattning om avvikelser. Invandrare som kommer från länder långt ifrån Sverige betraktas i högre grad som mer olika den inhemska svenska befolkningen (Lange och Westin 1994, se särskilt s. 53-55).

Intressanta studier har även gjorts om massmedias roll. Frågan gäller journalister- nas inverkan på den allmänna opinionen, på invandrargrupperna och på de etniska delsamhällena. Tillgänglig forskning visar att massmedierna inte har levt upp till den mångkulturella demokratins grundssatser. Massmedierna kan karakteriseras som oansvariga. Deras hållning har i sin tur bidragit till att polarisera den allmänna opinionen om invandringen och invandrarsamhället. Polariseringen av opinionen gör att det nästan är omöjligt för lyhörda beslutsarenor att fungera tillfredsställande. Risken finns att polariseringen leder till en utveckling mot ökad intolerans i samhället.

Det finns flera viktiga problem här. Ett problem är att de infödda svenskarna fortfarande utgör nästan hela journalistkåren. Trots att situationen på denna punkt har förbättrats under senare år förekommer fortfarande få invandrare och invandrar- ansikten i televisionens nyhetsprogram och på tidningarnas nyhetssidor. Det ger en falsk bild av den svenska befolkningen. Ett annat problem är att journalister skriver om invandrare och de etniska grupperna på ett speciellt sätt. Massmedierna fokuse- rar på problem där invandrare är inblandade och på konflikter mellan infödda svenskar och invandrarsamhället. Assimilerade eller integrerade invandrare före- kommer knappast i mediareporteringen. Ett tredje problem är att information om invandrare och flyktingar presenteras på ett sådant sätt att allmänheten uppmuntras till att läsa mellan raderna i tidningsartiklarna eller till att dra vissa slutsatser från vad de hör eller se på televisionen. Detta kan leda till en mycket skev bild av invand- rarsamhället. Ibland målar journalister en alldeles för positiv bild av invandrare och flyktingar. Andra gånger är bilden alldeles för negativ.

Den oansvariga nyhetsrapporteringen skapar förvirring bland allmänheten. Det försvårar en lyhörd utvärdering av olikheter. Detta problem förvärras av att journa-

listerna har en benägenhet att rapportera händelser på ett ytligt, sensationellt och fragmenterat sätt (*Invandrare i tystnadsspiralen* 1985, Brune 1990).

Med detta sagt bör läsaren inte dra slutsatsen att alla journalister är oansvariga när de informerar allmänheten om invandrare, flyktingarna och de etniska delsamhällena. Långt ifrån alla journalister har hetsat folket till xenofobism. Men det är klart att situationen definitivt kan förbättras.

Forskning visar t.ex. att de journalister som arbetar för lokala tidningar är benägna att överdramatisera den lokala opinionens känslor för ortens flyktingmottagning. Deras sätt att informera leder den lokala allmänheten till att tro att xenofobism och rasism råder i Sverige (Brune 1994). Det är heller inte ovanligt att journalister på ett okritiskt sätt upprepar det som andra journalister redan har rapporterat. Om en journalist bedömer att ett invandrarproblem har nyhetsvärde så gör andra journalister det också. Ett sensationsbetonat inslag i en tidning eller på televisionen eller i radion ger ofta en snöbollseffekt, dvs. sprids i de övriga massmedierna. Det spelar ingen roll om inslaget redovisar korrekt information eller inte. Det betyder att opartiska och självständiga nyhetsvärderingar inte blir gjorda. Det finns även visst belägg för att massmedierrapporteringen har underlättat för allmänheten att komma i kontakt med invandrarfientliga, extremhöger organisationer som finns i Sverige (Löw 1994ab).

Vilken roll kan det civila samhället, de enskilda samhällsmedborgarna och staten spela för den mångkulturella demokratins förverkligande i Sverige? Svaret är att de deltar i demokratins självförsvar.

Än så länge gör den svenska staten mest. Staten har en aktiv roll i utvecklingen mot en mångkulturell demokrati. Lagar mot diskriminering har stiftats. En speciell myndighet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, också kallad Diskrimineringsombudsmannen (DO), bekämpar den institutionella diskrimineringen och underordningen. Nästan tio år har gått sedan DO inrättades. Det är dags att utvärdera hur väl denna myndighet främjar den mångkulturella demokratin.

Kommittéväsendet har också spelat och fortsätter att spela en roll i det mångkulturella demokratiska sammanhanget. Den svenska invandrapolitiken har utretts ett flertal gånger. En utredning, Diskrimineringsutredningen, penetrerade problemet med etnisk diskriminering och invandrarfientlighet. En viktig fråga är om kommittéväsendet inriktar sin verksamhet på de rätta frågorna och om invandrare och flyktingar i önskvärd utsträckning deltar i kommittéernas arbete. Det vore intressant att få svar på följande fråga: Hur främjar kommittéväsendet att olikheter inkluderas i det nya samhällskontrakt som måste skrivas om Sverige skall kunna förverkliga den mångkulturella demokratin?

Staten bidrar till den mångkulturella demokratin även på andra sätt. Det förvånar utländska betraktare att den svenska staten ger ekonomiskt bidrag till invandrarorganisationerna. Med tanke på det låga engagemanget i dessa organisationer kan man undra hur väl resurserna kommer till godo. En utvärdering av invandrarorganisationernas roll i det svenska samhället är kanske på sin plats.

Staten har också inrättat och finansierar särskilda institut för forskning om invandrare. Dessa institut står för merparten av forskningen inom området och utformar vår offentliga bild av invandrarssamhället. Ett problem förknippat med dessa särskilda institut är att de ganska lätt blir isolerade från andra akademiska discipliner och nya teoretiska inriktningar. En viktig fråga är om denna isolering har en negativ inverkan på forskning om den mångkulturella demokratin och på vår bild av invandrarssamhällets förhållande till majoritetssamhället.

Sammanfattningsvis tar Sverige problemet med institutionell underordning på

allvar. Invandrarproblematiken har en politisk dignitet som saknar motsvarighet i många västliga demokratier. Diskussionen i detta avsnitt visar dock att det är befogat att fråga om staten gör allt den kan och om den har valt de rätta metoderna för att arbeta med denna stora demokratiska utmaning.

Staten och det civila samhället samarbetar ofta med varandra för demokratins självförsvar. Lokala nätverk, ideella organisationer och även de etablerade folkrörelserna har aktivt verkat mot rasism och invandrarfientlighet. Ett berömvärt exempel kommer från Frikyrkliga studieförbundet som för ett antal år sedan utvecklade ett projekt för att hjälpa de människor som diskriminerar invandrare och etniska grupper. Den traditionella studiecirkelverksamheten användes för att bearbeta problemet. Målet var att medvetandegöra genom lyhördhet och genom främjande av den enskilda samhällsmedborgarens ansvar.⁴

Liknande projekt förekommer i andra länder. "White awareness" träning förekommer i vissa brittiska skolor. Det är ett sätt att bekämpa invandrarfientligheten bland grundskoleelever. "Diversity training" är nu ganska vanligt i vissa områden i USA. Men dessa länder har ingen studiecirkeltradition att falla tillbaka på. De saknar denna betydelsefulla demokratiska infrastruktur som finns över hela det svenska riket. De svenska studieförbunden kan därför spela en viktig roll för den mångkulturella demokratins förverkligande.

Andra intressanta erfarenheter från det svenska civila samhället är bildandet av ideella organisationer och nätverk för att motverka hets mot folkgrupp. Farsor och morsor på stan föreningar som finns över hela riket och ungdomscentret Fryshuset i Stockholm är nämnvärda exempel. Båda arbetar nära invandrarungdomarna. Ett av Fryshusets mål är att skapa gemensamma mötesplatser för invandrarungdomar och infödda svenska barn. Det största problemet är att många organisationer i det civila samhället fortfarande inte har börjat ta den mångkulturella utmaningen på allvar. I synnerhet kan arbetsmarknadsorganisationerna kritiseras för deras svaga engagemang. Landsorganisationen har ett flertal invandrare som medlemmar. Det är beklagligt att dessa medlemmars speciella situation fortfarande har låg prioritet. Utgångspunkten för LO:s arbete är fortfarande de infödda svenska männen.

Sveriges svagaste punkt är att de enskilda samhällsmedborgarna inte tar sitt fulla ansvar för utvecklingen mot den mångkulturella demokratin. Folket har passiverats till att anlita staten för att lösa alla samhällsproblem. Våldshandlingar bland såväl invandrarungdomar och skinnhuvuden under senare tid har ställt problemet på sin spets. En förhöjd och mer omfattande känsla av samhällssolidaritet måste utvecklas för att förebygga sådana problem. Invandrare och etniska grupper måste ingå som en viktig del i den svenska nationella identiteten. Det är ingenting som kan åstadkommas enbart genom politikernas goda vilja och statliga ekonomiska bidrag.

Ett försök att arbeta med de problem som olikheter skapar för de yngre generationerna lovordas här. Det är ett filmprojekt som heter "På osäker mark".⁵ En arena för lyhörd debatt mellan svenska ungdomar och invandrarungdomar skapades genom filmprojektet. Dessa grupper orsakade tidigare en hel del bråk i skolan. De tyckte illa om och var rädda för varandra. Flera av de svenska pojkarna visade sin främlingsrädsla genom sin klädsel och engagemang i invandrarfientliga föreningar. Projektet skapade en mötesplats både i Sverige och i Libanon. En av invandrapojkarna kom från Libanon. Båda grupperna reste därför dit och den svenska gruppen kunde iakttä flyktingarna i en ny och annorlunda samhällsmiljö. Ungdomarna samtalade med en libanesisk kvinna om hur etnisk och religiös strid inverkar på samhällssolidariteten. Den libanesiska invandrapojken lärde sig att prata med svenskarna. Han fann att han hade felbedömt dem. Denna träning i lyhördhet förändrade dessa pojkars liv.

Deras erfarenheter och utveckling filmades. Filmen används nu som ett medel i opinionsbildningen i skolor och vid konferenser om rasism och våldet i samhälle.

De exempel som diskuterats i detta avsnitt visar att Sverige har en tillfredsställande infrastruktur och en tradition för demokratins självförsvar. Denna infrastruktur utgör en mycket god grund för den mångkulturella demokratin. Det finns också en lång tradition av lyhördhet som representeras av studiecirkelverksamheten och kommittéväsendet. Det svenska folket är också mer tolerant mot olikheter än vad nyhetsrapporteringarna gör gällande. Lyhörda procedurer finns både inom staten och det civila samhället. Offentliga institutioner och det civila samhället är väl förberedda för opinionsbildningssatsningar för den mångkulturella demokratin. Det är dags att dessa resurser utnyttjas till fullo för att skapa inkörsportar för invandrades och de etniska gruppernas delaktighet i den svenska modellen. Men allting är inte tillfredsställande här i landet. De enskilda samhällsmedborgarna måste lära sig att ta ansvar för samhällssolidariteten, det kitt som håller samhället samman. Massmedierna måste rannsaka sig själva och fundera kring den roll som de spelar i den mångkulturella demokratin.

Slutligen och på ett mer allmänt plan är det avgörande att de infödda svenskarna förstår att konflikter i samhället spelar en viktig roll för demokratin. Konfliktundvikande är en svensk benägenhet. Det har förödande konsekvenser för invandrare och etniska grupper. Konfliktundvikande innebär att de infödda svenskarna drar sig för att förklara och försvara svenska traditioner och värderingar för samhällets nya invånare. Denna benägenhet förhindrar en lyhörd dialog och leder till frustration, irritation, isolering och fördomar bland både svenskar och invandrare.

Konfliktundvikande har en annan negativ effekt. Det leder till att invandrare betraktas som andrarangens samhällsmedborgare. De infödda svenskarna förstår mycket väl att invandringen skapar svårigheter för de enskilda människorna, att invandrare och flyktingar i början är svaga samhällsmedborgare och att de saknar det sociala kapital som behövs för framgång i sitt nya land. De infödda svenskarna hyser sympati för och känner solidaritet med invandrare och flyktingar. De kanske även har lite dåligt samvete för att Sverige relativt sett har det så bra ställt.

Problemet är att denna förståelse också leder till att svagheterna accepteras. Man godtar ett sämre samhällsbeteende. I det långa loppet försvagar denna inställning invandrades situation i Sverige. Svenskarna har blandat ihop förståelsen för varför någonting är problematiskt med att acceptera de befintliga problemen och bristerna. Man ursäktar istället för att ställa krav på invandrarna och flyktingarna. Det skapar oönskade skillnader.

Det bästa exemplet på konfliktundvikandets förödande effekter är att de infödda svenskarna accepterar att invandrare och flyktingar talar dålig svenska. Alla förstår att det är svårt att lära sig ett nytt språk och att det kan vara speciellt svårt för de flyktingar som måste bearbeta erfarenheter som de flesta av oss lyckligtvis har undgått. Men denna förståelse leder svenskarna till att passivt acceptera att invandrare talar knackigt svenska. Resultatet blir att invandrare utesluts från majoritets-samhällets sociala, politiska, kulturella och ekonomiska sfärer.

Konfliktundvikandet som svensk tradition har ingenting att göra med den mångkulturella demokratins tolerans. Det liknar snarare likgiltighet för att invandrare som grupp behöver samma respekt och solidaritet som alla andra i samhället. Nya forskningsrön visar att svenskar börjar bli mindre konfliktundvikande. De problem som invandringen skapar offentliggörs på ett helt annat sätt än tidigare. Det är grundläggande att denna nya benägenhet att problematisera och diskutera förhållandet mellan mottagarlandet och de nya och gamla invandrargrupperna inte leder till

ökad intolerans. Det är ytterst viktigt att det svenska samhället, när det omprövat sitt slappa accepterande inte glömmer det som det en gång hade förståelse för. Främlingsrädslan får inte tillåtas att dominera den offentliga debatten om det mångkulturella samhället.

Noter

¹ En författare som funderat runt grupprättigheter och gemenskapsuppbyggnad är Alasdair Macintyre. Han prioriterar behovet av välordnade grupper högre än fri- och rättigheterna (Macintyre 1981).

² Underordning kan definieras på flera olika sätt. De kan omfatta systematisk ekonomisk, social och politisk diskriminering. **Utnyttjande** sker när en grupp inte kan dra materiell nytta av dess egna arbetsbidrag. **Marginalisering** sker när en grupp utesluts ur politiken. En grupp är **maktlös** när den saknar autonomi. En grupp saknar **kroppssintegritet** när den utsätts för våld och trakasseri. Flera samhällsvetare menar att underordningen har institutionaliserats. Detta betyder att den har blivit en del av vår egen samhällsuppfattning. Diskrimineringen behöver inte vara en medveten handling. Illviljan eller motiv är inte nödvändiga villkor. För en diskussion om institutionell underordning se Micheletti (1994).

³ Ett intressant exempel är inrättandet av ett museum för att hylla invandringen till USA. Museet finns på Ellis Island i New York. Ellis Island var ankomsthavnen för de flesta utvandrarna från Europa under sent 1800- och tidigt 1900-tal.

⁴ Projektet kallades "Mångfald och Dialog" (MOD). "...MOD-programmets syfte är att medvetandegöra deltagaren om samhällets och individens roll i detta sammanhang. Vi måste bearbeta våra känslor, ventilerar våra åsikter och vår oro, värdera våra ställningstaganden och få se resultaten av vårt handlande...MOD-programmets pedagogik går ut på att få igång en dialog - och ett engagemang bland deltagarna. Aktiva värderingar, rollspel, 'brainstorming', videofilmer, gruppövningar mm leder till att deltagaren engageras både intellektuellt och känslomässigt i programmet" (Frikyrkliga studieförbundet inget datum, s. 2).

⁵ Peå Holmquist är personen bakom projektet. Han tog initiativet till filmprojektet.

Referenser

- Ackerman, Bruce (1989), "Why Dialogue?" *The Journal of Philosophy* 86: 5-22.
- Brune, Ylva (1990), Flyktingfrågorna i pressen 1985-1988 (Stockholm: DEIFO).
- Brune, Ylva (1994), "Var plåga har sitt skri för sig", *Ny i Sverige* nr. 3: 90-97.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen (1994), "Invandrarnas valdeltagande". I Henry Bäck och Anders Håkansson (red.), *Väljare i kommunalvalet. Om misnöje, misstroende och politisk kultur* (Stockholm: SNS förlag).
- Davis, Miles (inget datum), *A Tribute to Jack Johnson* (Columbia Jazz, 1992).
- Fishkin, James (1994), "The Deliberative Poll: Some Summary Results". Föredrag vid seminariet *Reconceiving Democracy* vid American Political Science Associations årsmöte, New York.
- Frikyrkliga studieförbundet (inget datum), *MOD - Mångfald och dialog. Samtal och utmaningar kring frågor om främlingsfruktan, främlingsfientlighet och rasism* (Älvsjö: Frikyrkliga studieförbundet).
- Guinier, Lane (1992), *The Tyranny of the Majority. Fundamental Fairness in Representative Democracy* (New York: Martin Kessler Books).
- Gutmann, Amy och Dennis Thompson (1990), "Moral Conflict and Political Consensus". I R. Bruce Douglass, m. fl. (red.), *Liberalism and the Good* (New York: Routledge).
- Gutmann, Amy (1992), "Introduction". I Charles Taylor, *Multiculturalism and "the Politics of Recognition"* (Princeton: Princeton University Press).

- Gutmann, Amy (1993), "The Challenge of Multiculturalism in Political Ethics", *Philosophy and Public Affairs* 22: 171-206.
- Hacker, Andrew (1992), *Two Nations. Black and White, Separate, Hostile, Unequal* (New York: Charles Scribner's Sons).
- Hernes, Helga Maria (1987), *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism* (Oslo: Norwegian University Press).
- Häll, Lars (1994), *Föreningslivet i Sverige - en statistisk belysning* (Stockholm: SCB, rapport 86).
- Kymlicka, Will och Wayne Norman (1994), "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics* 104: 352-381.
- Invandrare i tystnadsspiralen. Journalisten som verklighetens dramaturg* (1985), (Stockholm: Rapport från Diskrimineringsutredningen, 1985).
- Lange, Anders och Charles Westin (1994), *Den mångtydiga toleransen. Förhållningssätt till invandring och invandrare 1993* (Stockholm: Centrum för invandringsforskning, Stockholms universitet).
- Li, Peter S. (red.) (1990), *Race and Ethnic Relations in Canada* (Toronto: Oxford University Press, 1990).
- Loury, Glenn C. (1994), "Beyond Victimhood. The Disappearance of Virtue from American Public Discourse", *Times Literary Supplement*, 10 juni, s. 15-16.
- Lucas, J. R. (1993), *Responsibility* (Oxford: Clarendon Press).
- Lööw, Heléna (1994a), "För en ny antirasistisk strategi", *Ord & Bild* nr. 1: 5-11.
- Lööw, Heléna (1994b), "Rasistiskt våld - myter och verklighet". Föredrag vid Center för Invandringsforskning, Stockholms universitet, 30 september.
- Macintyre, Alasdair (1993), *After Virtue. A Study in Moral Theory* (London: Duckworth, första upplagan 1981).
- Mansbridge, Jane (1994), "Using Power/Fighting Power", *Constellations* 1: 53-73.
- Mansbridge, Jane J. (red.) (1990), *Beyond Self-Interest* (Chicago: University of Chicago Press).
- Marcuse, Herbert (1965), "Repressive Tolerance". I Robert Paul Wolff, Barrington Moore, Jr. och Herbert Marcuse, *A Critique of Pure Tolerance* (Boston: Beacon Press).
- Mendus, Susan (1989), *Toleration and the Limits of Liberalism* (London: Macmillan).
- Mendus, Susan (red.) (1988), *Justifying Toleration. Conceptual and Historical Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Micheletti, Michele (1994), *The Concept of Dominant Society* (Uppsats för American Political Science Associations årsmöte, New York).
- Petersson, Olof (1989), *Makt i det öppna samhället* (Stockholm: Carlssons).
- Petersson, Olof (1992), *Kommunalpolitik* (Stockholm: Publica).
- Phillips, Anne (1993), *Democracy and Difference* (Cambridge: Polity, Press).
- Phillips, Anne (1994), "Dealing with Difference", *Constellations* 1: 74-91.
- Rawls, John (1972), *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press).
- Safran, William (1994), "Non-Separatist Policies Regarding Ethnic Minorities", *International Political Science Review* 15: 61-80.
- SCB (1991), *Allmänna valen 1991, Del 2* (Stockholm: SCB).
- SCB 1992a, *Nominerade och valda kandidater vid allmänna valen 1991* (Stockholm: SCB, rapport Be 31 SM 9201).
- SCB 1992b, *Valdeltagande vid valet 1991* (Stockholm: SCB, rapport Be 36 SM 9201).
- SCB 1995, *Valdeltagande vid valet 1994* (Stockholm: SCB, rapport Be 37 SM 501).
- Svenska Dagbladet* (1994), "Tysk om invandrarfrågan. En tredjedel av befolkningen dåligt representerad", 10 september.
- SOU 1987:19, *Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation*.
- Taylor, Charles (1991), *The Ethics of Authenticity* (London: Harvard University Press).
- Young, Iris Marion (1989), "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics* 99: 250-74.

Hans Ingvar Roth:

Samhällsidentitet i ett mångkulturellt samhälle

Det mångkulturella samhället har sina förespråkare och kritiker. Förespråkarna menar att kulturell mångfald är något positivt. Mångfalden kan bidra till kulturell utveckling, och den kan även antas ha ett värde i sig. Det mångkulturella samhället kan här stå för en mosaik av värdefulla livsstilar. Kritikerna menar emellertid att ett mångkulturellt samhälle präglas av polariseringar. Ett polariserat samhälle har inte några gemensamma grundvärderingar. Olika grupper bekänner sig till skilda normsystem och livsåskådningar som kan stå i konflikt med varandra. Ett kulturellt homogent samhälle föredras eftersom det antas möjliggöra en större solidaritet och samhällsgemenskap.

Det finns en problemformulering som mångfaldens förespråkare och kritiker tar som utgångspunkt för sina diskussioner: hur skall en samhällsidentitet formas i ett redan givet land som består av olika kulturella identiteter som t ex etniska och religiösa. I denna artikel presenteras och problematiseras tre möjliga svar på denna frågeställning. Svaren kan givetvis komplettera varandra i praktiken. Frågan blir i det här sammanhanget var tyngdpunkten skall ligga.

Samhällsidentitet utifrån etnisk tillhörighet

De mångkulturella samhällena kan vara av flera olika slag. Det utpräglade immigrationssamhället kännetecknas av mångkulturalism ända sedan starten. Kanada och USA är här representativa exempel. Vi har även mångkulturella samhällen där etniska grupper sedan länge kan lokaliseras till specifika områden. Belgien, Schweiz och det forna Jugoslavien exemplifierar denna grupp. Vi har för det tredje mångkulturella samhällen som fortfarande har etniska majoriteter. Flera västeuropeiska länder som Danmark, Sverige och Tyskland tillhör denna grupp. Den ökade migrationen under senare år har gjort dessa länder mer pluralistiska ur etnisk synvinkel. Ovanstående mångkulturella samhällen brukar ofta kontrasteras mot homogena etniska nationalstater. De etniska nationalstaterna kännetecknas av att medborgarna har en gemensam historia, ett gemensamt språk och mer allmänt – en gemensam kultur. Den etniskt homogena nationalstaten har figurerat som samhällsmodell i över två hundra år. Modellen är med andra ord inte något uråldrigt fenomen utan en skapelse av den moderna tiden. Den etniska nationalismen som ideologi formulerades på inflytelserika sätt av bl a författarna Herder och Fichte. Nationerna betraktades hos dem som organiska enheter med unika uttrycksformer. Centrala föreställningar i denna form av nationalism är att nationer och stater skall sammanfalla med varandra, och att medborgarnas väl och ve inte kan särskiljas från nationens.

Det etniskt homogena samhället är emellertid inte realistiskt i dagens värld. Den accelererade migrationen har fått till följd att de flesta länder blivit multi-etniska. Den etniskt homogena nationalstaten har i dag få exemplifieringar. Det exempel som de flesta författare brukar referera till är Island. Utifrån moraliska skäl kan man även

ifrågasätta den etniska nationalismen. Det är en exkluderande samhällsmodell som inte ställer sig öppen inför de invandrare som väljer att leva och verka inom ett land. I de fall då invandrarna ej delar den etniska gruppens historia eller medlemmarnas övriga kännetecken blir invandrarna utestängda. Den etniska nationalismen "löser" problemet med att förena samhällsidentitet och pluralism genom att helt enkelt utestänga de etniska minoriteterna.

Man kan även ifrågasätta de pretentioner som den etniska nationalismen har när det gäller att hålla ihop ett samhälle. Den gemensamma historien är i flera fall en relativt innehållslös identitet. Vad är egentligen den gemensamma historien hos en etnisk grupp? Ett lands medborgare har i de flesta fall upplevt sociala spänningar inom samhället. Den gemensamma historien hos en rik borgare och en fattig arbetare har säkerligen överskattats. Den gemensamma historien har kanske bara bestått i att borgarna och arbetarna delar ungefär samma språk och att de har försvarat landet mot yttre fiender. Officiella historieskrivningar innehåller i flera fall konstruerade inslag i syfte att skapa en gemensam historia för dessa grupper. Mer generellt kan man säga att det finns människor med skilda erfarenheter inom ramen för en etnisk nationalstat. Vi finner grupper avgränsade bl a utifrån region, religion, ideologi, kön, ålder, utbildning, yrke, social- och ekonomisk ställning. Om gruppidentiteter primärt beskrivs i etniska termer så lämnas det också ett begränsat utrymme för att skapa andra gemenskaper. Människor från olika etniska grupper kan nämligen finna att de under vissa tidsperioder har gemensamma ekonomiska och politiska intressen. Om den gemensamma historien betonas som ett primärt inslag i en samhällsidentitet, så kan man även hävda att medlemmar i ett multietniskt samhälle kan ha en gemensam historia. Denna gemensamma historia kan t ex utgöras av medlemmarnas invandrabakgrund. En delad etnisk bakgrund och en, för olika individer, sammansvetsande historia behöver således ej gå hand i hand.

Samhällsidentitet utifrån ideologi

Ett annat sätt att förstå begreppet samhällsidentitet är att förstå identiteten utifrån ideologisk identitet. Denna konstitutionella eller ideologiska nationalism har vissa fördelar i jämförelse med den etniska nationalismen. Den är på ett helt annat sätt öppen gentemot de personer som vill leva i landet. Allt vad som krävs för att bli delaktig i samhällsidentiteten är att de ideologiska principerna anammats. Den ideologiska nationalismen tycks även lämna ett spelrum för olika kulturer och livsstilar inom landet. De etniska kulturerna kan leva kvar under förutsättning att de inte kommer i konflikt med grundläggande principer som t ex demokratiskt styre, tolerans och jämställdhet.

Det finns flera exempel på formuleringar av en ideologisk nationalism. En intressant formulering har givits av den tyske filosofen Jürgen Habermas. Habermas har försökt ersätta en historiskt baserad nationalism med en konstitutionell nationalism. Denna konstitutionella nationalism anser Habermas vara speciellt lämplig när nu Europa blir mer och mer integrerat genom EU. I Habermas filosofi ingår bl a en abstrakt princip om "ostörd" kommunikation som fundament för den politiska dialogen. Habermas menar att den konstitutionella nationalismen skall baseras på demokratiskt självstyre där medborgarna på ett fritt sätt får artikulera sina uppfattningar. Denna form av nationalism kontrasterar Habermas mot en nationalism som är baserad på historiska traditioner.

Det går dock att finna olika blandformer av ideologisk- och historisk nationalism. Den amerikanska identiteten har byggts upp bl a utifrån en rättighetsförklaring med

västerländsk härkomst där liberala principer om åsiktsfrihet och tolerans bejakas. Den amerikanska identiteten har också historiska inslag genom specifika händelser i landets historia. I traditionell amerikansk historieskrivning har bl a frihetskriget haft en central betydelse. För närvarande pågår det en strid om hur den amerikanska historieskrivningen skall se ut. Kampen står mellan de som betonar det europeiska arvet och de som vill ge utrymme för olika gruppers historiska perspektiv. Utifrån det sistnämnda synsättet har man försökt nedtona de västerländska klassikernas dominans i läroplanerna.

Flera kritiska frågor kan ställas till en ideologisk samhällsmodell av liberalt snitt. (En liberal samhällsmodell skall här förstås som en modell vilken betonar individuella rättigheter som åsiktsfrihet och religionsfrihet samt rätten till individuellt självförverkligande.) En kritik tar fasta på att modellen inte lever upp till sina ideal. Även om den liberala nationalismen *de jure* uttrycker att olika kulturella identiteter skall respekteras kan modellen ofta få helt andra följder. En liberal stat existerar alltid i ett bestämt kulturellt sammanhang där vissa grupper eller traditioner har en mer dominerande ställning än andra. I USA är det fortfarande fråga om de europeiska invandrarna och deras kulturella arv. I Sverige är det fråga om en protestantiskt präglad majoritetskultur. Minoriteter med en annan kulturell bakgrund får således svårt att hävda sig. Om den liberala staten skall lyckas med att respektera den kulturella pluralismen, så måste staten gå in med speciella resurser för att ge likvärdiga villkor åt olika grupper. Liberala filosofer har försökt formulera speciella grupprättigheter för olika minoriteter i syfte att skydda sårbara kulturer. Här uppenbarar sig dock klara avgränsningsproblem. Vilka kulturella identiteter skall räknas in, och vad skall betraktas som ett tillräckligt beaktande? Svaren på dessa frågor kan variera beroende på vilken grupp som tillfrågas.

En annan form av kritik tar sikte på den liberala doktrinen i sig. Denna normativa kritik kan ta sig olika uttryck och den förutsätter egentligen olika uppfattningar om vad liberalismen kan stå för. En kritik säger att den liberala samhällsidentiteten i själva verket är partisk. Den liberala nationalismen ger uttryck för en bestämd människosyn där individuellt självförverkligande prioriteras. Olika former av ekonomisk och yrkesmässig framgång sätts också i högsädet av liberalismen i sina vanligaste varianter. I ett samhälle som ensidigt betonar individuella rättigheter negligeras även de kollektiva dimensionerna i det mänskliga livet. Kulturer som betonar kollektiv gemenskap står här i konflikt med den liberala filosofin. En annan form av kritik säger att den liberala doktrinen är för innehållslös. Den liberala strategin består nämligen i att formulera abstrakta procedurregler. Syftet är att frambringa en neutral stat som lämnar de livsåskådningsmässiga frågorna åt den privata sektorn. En stat som ger uttryck för en bestämd livsåskådning eller värdegemenskap hämmar nämligen den livsåskådningsmässiga pluralismen i ett samhälle, och därigenom medborgarnas autonomi. Den neutrala statens underlåtande att diskutera och formulera mer substantiella politiska visioner har dock inneburit att ekonomiskt starka aktörer, t ex storföretag, har kunnat få ökat spelrum när det gäller spridningen av olika värderingar och livsåskådningar. Att säga att en stat skall vara neutral i vissa frågor kan således få till konsekvens att vissa aktörer får det lättare än andra att sprida sina värderingar.

Den ideologiska nationalismen behöver givetvis inte ha liberala förtecken. Man kan tänka sig andra former av ideologisk nationalism. I den liberala nationalismen ingår det dock principer som individuell frihet och tolerans vilka vid första anblicken ter sig som speciellt lämpliga för mångkulturella samhällen. Rent generellt kan man emellertid säga att en renodlad ideologisk nationalism lider av ett stort problem. Den

ideologiska nationalismen försöker nämligen formulera en "superprincip" eller en "superidentitet" som bl a skall fälla utslaget vid normkonflikter. Frågan är om detta är en realistisk ambition. För det första kan man säga att risken finns att en superprincip är en partisk princip som favoriserar majoritetens värderingar. För det andra kan det hävdas att så länge värdepluralismen tas på allvar så får människor acceptera att leva med konstanta normkonflikter. Värdepluralismen säger nämligen att det existerar flera ojämförbara värden som inte alltid går att förverkliga samtidigt. Hur skall t ex värden som individuell frihet och kollektiv gemenskap kunna vägas mot varandra på ett precist och meningsfullt sätt? På vilket sätt kan vi forma sociala strukturer som kan förverkliga de båda värdena samtidigt?

De sociala gemenskapsvärden som vi förknippar med ett jordbrukssamhälle kan just vara svåra att förena med de värden som associeras med urbana samhällen som t ex individuell självständighet.

Samhällsidentitet utifrån aktiviteter

Den tredje samhällsmodellen uttrycker det som skulle kunna benämnas som en "associativ samhällsidentitet". Här är nyckelordet 'aktivitet' snarare än 'etnicitet' och 'ideologi'. Det är utifrån aktiviteter som delas av olika gruppmedlemmar som en samhällsidentitet kan växa fram. Denna modell ansluter sig till en kom-munitariansk idétradition inom den politiska filosofin. (Det engelska ordet "communitarianism" har sitt ursprung i ordet "community".) Kommunitarianismen understryker bl a betydelsen av lokala aktiviteter och föreningar för samhällslivet. Den amerikanske teologen och filosofen Jeffrey Stout har hävdad (i konversation under hösten 1993 i Princeton) att det som vi behöver i ett mångkulturellt samhälle är inte någon superidentitet eller superprincip som kan förena oss utan snarast delade aktiviteter.

Stouts uttalande förutsätter emellertid någon form av värdegemenskap som kan göra det möjligt för oss att identifiera vilka aktiviteter som kan komma ifråga. Någon form av värdegemenskap krävs även för att lösa eventuella intressekonflikter mellan de olika associationerna och för att motivera ett närmare samarbete mellan dem. Vissa gemensamma behov måste kunna identifieras som grund för de olika projekten t ex olika kreativitetsbehov. Ett övergripande behov kan också vara behovet av att känna sig uppskattad och behövd inom ett arbetsområde. Ett annat behov kan vara ett "nyfikenhetsbehov" vilket innebär att man är intresserad av andra människors livserfarenheter. Vissa principer behövs även för att reglera umgänget inom och mellan föreningarna. Principer om ömsesidig respekt och tolerans kan här tjänstgöra som utgångspunkter. Dessa principer kan sedan preciseras i ljuset av deltagarnas gemensamma erfarenheter. Om medlemmarna i ett mångkulturellt samhälle skall kunna känna en djupare gemenskap med varandra så är det väsentligt att principerna inte bara är bestämda av en majoritetskultur. Det mångkulturella samhällets medlemmar måste uppleva att formuleringen av de etiska principerna är ett gemensamt ansvar.

Konkret kan vi tänka oss yrkesaktiviteter, idrottsklubbar, musikföreningar och lokala politiska föreningar som utgångspunkter för en vidare samhällsidentitet. Deltagarna kan uppleva att de genom sina aktiviteter bidrar till något inom ett specifikt samhälle. Det är med andra ord viktigt att aktiviteterna är integrerade i det övriga samhällslivet för att en bredare samhällsidentitet skall kunna utvecklas. Idrottens lokalföreningar, som tillsammans bildar ett nationellt nätverk, är ett exempel på just detta.

Vi kan i det här sammanhanget göra en åtskillnad mellan två typer av associationer. För det första kan vi tänka oss mer kulturellt eller etniskt neutrala associationer som vissa idrottsklubbar. Inom dessa associationer spelar den kulturella hemvisten inte någon större roll för själva deltagandet utan medlemmarna kan mötas på ett kulturellt neutralt mark. (Idrotten är dock inte kulturellt neutral när det gäller ursprung och förekomst. Cricket är till exempel en typisk engelsk sport som framför allt förekommer i Storbritannien och i samväldsländerna.) Vi kan också tänka oss en annan typ av association där kulturella särarter just kan ha en stor betydelse för verksamhetens form. Olika musikgrupper kan sägas illustrera detta faktum. Med musiken som utgångspunkt kan människor från olika kulturer mötas och musiken kan då förändras och berikas av de skilda kulturella perspektiven.

I ett mångkulturellt samhälle som präglas av starka värderingskonflikter kan man inledningsvis sträva efter att befärma ett generellt deltagande i opolitiska föreningar som till exempel idrottsklubbar. Speciellt föreningar som är resultats-orienterade i form av konkreta projekt kan vara lämpliga mötesplatser. Här överskuggar själva projektet eventuella normskillnader. Projekten kan till exempel vara att bygga en lekplats i ett bostadsområde eller att sköta om ett grönområde. När medlemmarna i samhället möts inom ramen för sådana projekt finns det förutsättningar till konstruktiva diskussioner kring skilda värdeuppfattningar. Det som föreföll vara en låst situation kan förändras i ljuset av att deltagarna upplever ett gemensamt ansvar för ett projekt. Man uppvisar allmänt en större vilja att förstå varandra om det är möjligt att identifiera ett gemensamt ansvarsområde. Detta resonemang förutsätter att det finns möjligheter för människor att mötas inom ett samhälle. Det är således inte eftersträvan av att invandrare bor och lever i segregerade områden eller att de ensidigt betonar de egna institutionerna på bekostnad av mer allmänna mötesplatser eller föreningar.

Det bör påpekas att normkonflikter inte nödvändigtvis behöver föreligga mellan några specifika etniska eller religiösa grupper utan snarare när enskilda individer låser sig fast vid bestämda förhållningssätt. Man tillåter inte här att samtalet utvecklas till en öppen och dynamisk dialog mellan jämlika parter. De kulturella identiteterna "frysas fast" och individerna låter sig inte påverkas av den nya mångkulturella situationen.

Vissa föreningar är exklusiva till sin karaktär och har stängda dörrar mot olika kategorier av människor. I en del fall är verksamhetens art sådan att den kräver en speciell kompetens av sina medlemmar. I andra fall betingas dock gruppexklusiviteten av andra bevekelsegrunder som social tillhörighet. (Det går också att dra en grov skiljelinje mellan de personer som är inne i en verksamhet sedan länge och de övriga som försöker ta sig in. Den förstnämnda gruppen kan ofta uppvisa protektionistiska tendenser samt en ovilja att ta till sig nya impulser utifrån. Nykomlingarna kan betraktas som ett hot och artificiella trösklar kan introduceras i syfte att utestänga dem.) De stora utmaningarna ligger i att göra befintliga föreningar mer öppna mot samhällets invånare samt att skapa möjligheter till nya sammanslutningar som avspeglar individernas intressen. Även inom de olika sammanslutningarna är det av stor vikt att deltagarna är lyhörda beträffande varandras kapaciteter och intressen. Men dessa utmaningar gäller egentligen alla samhällen, oavsett om de är mångkulturella eller ej. Sociala spänningar uppstår när människor finner att de inte är delaktiga i samhällets sfärer. När en människa oavsett etnisk eller social bakgrund finner att hon behövs i en förening eller i en organisation så har hon ett möjligt sätt att lokalisera sig i förhållande till det omgivande samhället. En person som har ett engagemang i flera olika sammanslutningar löper även mindre risk att bli isolerad i en bestämd gruppgemenskap. De olika föreningarna kan göra det möjligt för personen att skapa en bred kommunikation och en bred kontaktyta inom samhället.

Man kan också hävda att föreningar eller sammanslutningar som utgör länken mellan individen och staten spelar en betydelsfull roll för normbildningen och det politiska engagemanget inom ett samhälle. Ett positivt exempel på lokala sammanslutningar i ovanstående avseenden är de svarta baptistkyrkorna i den amerikanska södern. Inom dessa kyrkor odlades en demokratisk fostran som bl a präglade medborgarskapsrörelsen i USA under 60-talet. I baptistkyrkorna fick människor möjlighet att ta gemensamt ansvar för olika projekt. Lokala föreningar kan, enligt filosofen Michael Sandel, befrämja demokratiskt självstyre i ett land genom att människor engagerar sig i frågor som går utöver de rent privata intressena. Talande exempel från Sverige är nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen och arbetarrörelsen.

En associativ samhällsmodell har vissa uppenbara fördelar i jämförelse med de renodlat etniska och ideologiska samhällsmodellerna. En associativ samhällsidentitet kan bli tillgänglig för en människa när hon engagerar sig i ett speciellt arbetsområde. Den associativa samhällsidentiteten kan också sägas vara en mer eller mindre opartisk identitet. Det finns ansvarsområden som alla grupper kan identifiera sig med oavsett kulturell eller livsåskådningsmässig bakgrund. Det finns dessutom ett incitament till att lösa eventuella normkonflikter genom att man har ett gemensamt ansvar för ett konkret projekt. Den associativa identiteten uppfyller framför allt kravet på att vara en konkret och påtaglig identitet. Det är med andra ord inte abstrakta principer som primärt för människor samman utan deras engagemang inför så påtagliga fenomen som närmiljön.

Referenser

- Habermas, Jürgen, "Historical Consciousness and Post-Traditional Identity: The Federal Republic's Orientation to the West", i *The New Conservatism: Cultural Criticism and the Historians' Debate*, Cambridge, Mass., 1989.
- Habermas, Jürgen, "Citizenship and National Identity", i *The Condition of Citizenship*, ed. by. Bart van Steenbergen, London 1994.
- Mulhall, Stephen och Swift, Adam, *Liberals and Communitarianism*, Oxford 1992.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1992.
- Roth, Hans Ingvar, *Mångfaldens gränser*, Stockholm, 1996.
- Sandel, Michael, "Democrats and Community", *The New Republic*, February 22, 1988.

Stater, minoriteter och invandrade grupper

De senaste decennierna har präglats av minoritetspolitisk nyorientering runt om i världen. Av olika skäl har denna utveckling accelererat under det senaste tio åren. Allra mest har Europa påverkats, men faktorerna bakom denna utveckling är delvis av global karaktär.¹

Sedan 1960-talet har ett internationellt genombrott ägt rum när det gällt att hävda ursprungsbefolkningars och historiska minoriteters villkor och rättigheter. Påtagligt har den rättsliga situationen stärkts för ursprungsbefolkningar i västerländskt präglade demokratier. Här finns dock en stor diskrepans mellan högtidliga deklarationer och vardagsvillkoren för grupper vilkas existens varit hotad under de senaste två-tre hundra åren. Antalet minoriteter i riskzonen är förskräckande hög, och det gäller alla delar av världen utom Västeuropa, Nordamerika och Australien/Nya Zeeland. Oroande är i hög grad det förändrade globala konfliktmönstret: tendensen till väpnade konflikter inom stater har ägt rum "på bekostnad" av bilaterala konflikter mellan stater. Många av dessa konflikter och krig gäller minoriteters sociala och politiska villkor. Ex-Jugoslavien är det mest närliggande exemplet.

Under senare år har det funnits en bredare opinionsmässig, politisk och rättslig grund för att föra fram anspråk från kulturella, språkliga och religiösa minoriteter. Ett genombrott kom på 1960-talet med medborgarrättsrörelsen och den svarta revolten mot rasmässig diskriminering i USA; successivt har USA infört lagar som förbjuder diskriminering på rasmässiga grunder. USA:s svarta har förvisso fortfarande många sociala problem (låg utbildning, hög arbetslöshet etc.) men de *rättsliga* barriärerna till förfång för deras avancemang i olika former har undanröjts. Den antidiskriminatoriska lagstiftningen har främst gällt den svarta befolkningen, men USA har gått i bräschen för att utveckla former för positiv särbehandling (affirmative action), vilket har gällt diskriminerade grupper överlag.

Det finns sannolikt samband mellan den amerikanska minoritetsrättsrörelsen och likartade fenomen på andra håll i världen: indigenismen i Latinamerika (som betonat den indianska befolkningens hemortsrätt och den indianska kulturens speciella kulturvärden), europeiska territoriella minoriteters autonomianspråk samt genombrottet för multikulturalismen i Kanada och Australien. På en del håll har det gällt sammanvävning av "rättighets"-frågor för inhemska och invandrade befolkningsgrupper. Samefrågans kopplingar till invandrade gruppers rättsliga och kulturella situation i Sverige är ett exempel på detta samband. (Kulturutredningen 1995 har i detta avseende gjort en halsbrytande hopbuntning av kulturella spörsmål som gäller samer, invandrare och tornedalingar. Utredningens sammanfattning, sidorna 30–31.) Det tycks finnas ett inbyggt mentalt motstånd mot att betrakta samisk och tornedalsk kultur som inhemsk.

Minoritetsskydd

Man kan tänka sig olika former av skydd för etniska minoriteter. Internationella konventioner har varit viktiga. Det efter första världskriget upprättade europeiska

systemet för att tillvarata minoritetsintressen (i första hand genom Nationernas Förbund) fungerade hjälpligt under 1920-talet men kapsejsade på grund av medlemmarnas bristande respekt för det kollektiva konfliktlösningssystemet. Till och med minoritetsbegreppet blev diskrediterat, därför att man såg minoritetsfrågorna som en bidragande orsak till andra världskrigets utbrott. 1938 och 1939 hänvisade den tyska regeringen till tyska befolkningsgruppers olidliga situation i Tjeckoslovakien och Polen och använde detta som en förevändning för intervention och krigsförklaring. Sannolikt bidrog 1930-talets misslyckande till att man i det internationella konventionsarbetet efter andra världskriget lade betoningen på *individuella* rättigheter; detta satte sin prägel på FN:s deklaration 1948 om mänskliga rättigheter (individual human rights). Alltmer, och inte minst som ett resultat av europeisk säkerhetspolitik inom Nordiska rådets, Europarådets, ESK:s med fleras ramverk har intresset i ökande grad inbegripit kollektiva minoritetsrättigheter. Ett grundläggande dokument utgör "Declaration on the rights of persons belonging to national, ethnic, religious and linguistic minorities", som antogs av FN:s generalförsamling 1992. Den västeuropeiska integrationen har med viss nödvändighet lett till ökad uppmärksamhet på "minoriteternas" situation, eftersom fri rörlighet är ett av fundamenten för samarbetet; man vill skapa drägliga villkor för medlemsländernas befolkningar när de söker sig till andra unionsländer.

Internationella konventioner och staternas godkännande av dessa är *en* rättslig grundpelare, en annan är bilaterala och multilaterala överenskommelser mellan länder för stärkande av respektive utländska medborgares rättigheter i ett annat (avtals)land. Här är en lång rad av avtal mellan de nordiska länderna viktiga att notera. Både i Norden (1954, vissa lättnader redan tidigare) och i Benelux-staterna (1960) utvecklades tidigt gemensamma arbetsmarknader med åtföljande garantier och rättigheter för dem som rörde sig över gränserna inom dessa system. Nordiska medborgare har i "andra" nordiska länder en stark rättslig och social ställning. Det kan till och med vara lämpligt att använda beteckningen *nordiskt medborgarskap*, även om denna inte har någon rent rättslig grund. Här finns det fog att tala om sär-rättigheter eller ett slags långtgående "positiv" diskriminering: nordiska medborgare behandlas annorlunda än medborgare från andra länder. Inom EU torde man snart kunna tala om ett "union citizenship". Mönstren för positiv diskriminering (som i den förfördelades ögon kan ses som negativ diskriminering) har blivit mer komplexa, efter hand som fler och fler grupper särbehandlats. Sålunda har medborgare i icke-EU-land med uppehållstillstånd i ett visst EU-land en starkt begränsad rörelsefrihet inom EU som helhet; idén har framförts om ett särskilt "union membership" varigenom EU:s princip om arbetskraftens fria rörlighet skulle gälla även denna kategori. Ett sådant kanske kan mildra arbetslöshetens verkningar i EU som helhet, eftersom en del länder räknar med arbetskraftsbrist inom kort (exempelvis Belgien).

Befolkningssammansättningen i ett antal länder har blivit mer komplex. Inte minst har ökade flyttningsströmmar mellan tredje världen å ena sidan samt Europa, USA/Kanada och Australien å den andra sidan givit en ny dimension åt etniska spänningar i den industrialiserade världen. En ökande andel av befolkningarna har annan etnisk, språklig och religiös bakgrund än majoriteten i landet. Det finns dock en motström i form av minoriteternas återflyttning. *Aussiedler* har "flyttat tillbaka" till Tyskland, i många fall efter flerhundraåriga vistelser i andra områden. I Rumänien har de gamla "traditionella" minoriteterna (judar, tyskar och ungrare) minskat drastiskt under senare år, dels till följd av nya möjligheter till repatriering, dels på grund av den rumänska regimens repressiva politik. Motsvarande gäller även i före detta Sovjetunionen, där ryssar flyttar tillbaka till Ryssland, kazaker till Kazakstan

etc. Den gamla sovjetiska befolkningspolitiken, som bland annat gick ut på en omfattande cirkulation och "nationsblandning" har de senaste åren reverserats. Detta gäller även Finland, dit finska grupper från f.d. Sovjetunionen inbjudits att återkomma. Främst ingermanländare har "flyttat tillbaka" men många har tappat det finska språket. Det finns en tendens till ett mer finskspråkigt Finland, vilket förklaras med en relativt sett hög utflyttning till Sverige av svenskspråkiga finländare. Andelen svensktalande har även minskat på grund av frivilliga språkbyten. Bilden är dock inte entydig, eftersom det finns en positiv syn på svenskan i tvåspråkiga familjer.

Minoritet och minoritetsrättigheter

Det finländska fallet aktualiserar även termen minoritet. I den internationella litteraturen betecknas de svensktalande i Finland som minoritet, medan finländska forskare vanligen talar om de grupper (finsktalande och svensktalande) som gemensamt utgör nationen. Den finska regeringsformen föreskriver att svenskan och finskan är republikens språk. Däremot talas om samiskan, romani och teckenspråk som minoritetsspråk. Samiskan, vars ställning är svag i förhållande till svenskan, är dock officiellt språk i vissa kommuner.

På vissa håll (exempelvis Norge och Australien) har en viss motsättning uppstått mellan ursprungsbefolkningar och nyligen immigrerade grupper. Här finns dock den grundläggande frågan om invandrade grupper skall räknas som minoriteter och om dessa "nya minoriteter" i så fall bör och kan åberopa rättigheter och förmåner som traditionellt tillkommer "traditionella minoriteter".

En illustration till denna problematik kan man få genom att jämföra olika grupper rättigheter i det svenska samhället. Samernas speciella ställning har markerats på skilda sätt; däremot har samerna inga *grundlagsfästa garantier* till skydd för sin kollektiva status som ursprungsbefolkning. Sverige har inte heller ratificerat den ILO-konvention från 1989 som gäller urbefolkningars status. Som inhemska minoriteter räknas ändå samer och tornedalsfinnar; dessa kan alltså åberopa någon form av historisk hävd. Finskans särställning har nyligen bekräftats av den svenska riksdagen. Samernas särställning markeras av att man sedan några år har ett *Something* med vissa politiska befogenheter. I Västtyskland har tre grupper ett officiellt erkännande som minoriteter. Danskar åtnjuter på grund av en dansk-tysk överenskommelse 1954 särskilda rättigheter, medan sorbernas särställning finns markerad i återföreningsavtalet mellan Östtyskland och Västtyskland; en tredje grupp med erkänd status som minoritetsgrupp är friserna. Vissa äldre etniska grupper (*Roma und Sinti*; polacker) saknar motsvarande ställning men har på grund av medlemmarnas medborgarskap (*Staatsangehörigkeit*) en bättre bas för att framföra sina krav än nyare invandrare som har svårt att förvärva medborgarskap.

Grupprättigheter och individuella rättigheter

Minoritetspolitik handlar i mångt och mycket om vilka grupprättigheter som olika minoriteter kan tillerkännas. Talet om grupprättigheter har fått en mer framträdande plats i politisk och vetenskaplig diskussion inte minst på grund av att etniska och religiösa grupper i invandringsländer rest krav på särbehandling under de senaste decennierna. En trend bland liberala filosofer (Will Kymlicka) och "kommunitära" filosofer (Charles Taylor) är hävdandet att individuella fri- och rättigheter inte är tillfyllest för att hjälpa upp socialt eftersatta grupper (t. ex. afroamerikaner i USA)

och kulturellt sårbara grupper (nordamerikanska indianer, inuiter). Politisk-teoretisk debatt och juridisk diskussion visar att värden som språk, religion och kultur alltmör kommit i förgrunden. Många av de värden som *enskilda individer* betonar, när de skall definiera sina egna centrala intressen, har just anknytning till kollektiva värden. En finsktalande i Sverige som önskar att barnen skall lära sig finska kan anknyta till det finskspråkiga kollektivets kulturella huvudmål, även om han (eller hon) inte är organiserad i finska föreningar eller sammanslutningar. Det är alltså fråga om värden som kommer en människa till del inom ramen för en gruppstillhörighet, även om den från individens synpunkt kan upplevas som lös eller *ad hoc*-mässig.

Två grupprättigheter som är relevanta för olika minoritetsgrupper är (1) sociala och (2) kulturella. De *sociala rättigheterna* syftar till att skapa likvärdiga livsvillkor (ibland sägs livschanser) för alla individer i samhället. Det kan inkludera positiv särbehandling för vissa grupper på arbetsmarknaden och inom utbildningssystemet. De sociala rättigheterna (välfärdsbefrämjande åtgärder på individ- och grupp-nivå) bygger på föreställningen att enskilda individer skall vara föremål för lika behandling när det gäller viktiga områden som hälsovård och utbildning. En annan (2) grupprättighet syftar i stället till att skydda och befrämja en gruppens kulturella särart. Ett exempel kan vara en gruppens krav på att praktisera särskilda familjerättsliga lagar, det vill säga som ett rent undantag för gällande lag. Den sistnämnda formen av grupprättigheter kan kallas *kulturella rättigheter*. Dessa rättigheter är primärt riktade mot enskilda individer men har till syfte att skydda och befrämja kollektiva värden som är väsentliga för individernas identitet och självförverkligande.

Dessa två grupprättigheter kan i vissa lägen komma i konflikt med varandra. Samhällets ambition att stödja och bevara en traditionell kultur kan ibland gå på tvärs mot ambitionen att integrera en grupp ekonomiskt och socialt. En utbildningstradition hos en viss grupp kan således försvåra för gruppens medlemmar att integreras på arbetsmarknaden. Hemspråksundervisningen i Sverige har enligt vissa kritiker haft denna karaktär; viss kritik har varit saklig medan annan kritik har dock haft klara populistiska inslag som har varit opportuna i ekonomiska åtstramningstider. En religiös kultur som strikt betonar den absoluta sanningen hos den egna religionen kan även blockera dialogen med företrädare för andra livsåskådningar. *Black muslims* i USA och fundamentalistiska kristna grupper kan anföras på denna punkt. Från samhällets sida kan man alltså fråga sig hur långt man skall stödja en sektarisk verksamhet med hänsyn till ambitionen att uppmuntra kulturell mångfald.

I en del fall kan sociala eller välfärdsbefrämjande grupprättigheter förutsätta välfärdsbegrepp som är kulturellt bestämda av en majoritetskultur. En konsumtionsinriktad majoritetskultur kan här komma på kontrakurs mot grupper som betonar icke-materiella värden. I detta fall får vi en mer djupgående konflikt mellan olika grupper kring definitionen av de olika rättigheterna. Upprätthållandet av en traditionell kultur hos en ursprungsbefolkning kan även innebära ett försvar för ett patriarkaliskt system, som strider mot grundläggande sociala värderingar i majoritetskulturen. Det kan också uppstå konflikter mellan sociala och kulturella rättigheter i de fall då en ursprungsbefolkning (såsom samer i Sverige eller inuiter i Kanada) gör anspråk på ett landområde som har stor ekonomisk eller rekreativ betydelse för ett helt lands befolkning. Tillämpandet av kulturella rättigheter för minoriteter tycks även förutsätta att minoritetsgrupperna eller minoritetskulturer kan avgränsas på ett något så när entydigt sätt. Men vad gör vi i de fall då vi kan tala om minoriteter inom minoriteter? Autonomilösningar och politisk självständighet för ett mindre område inom ett stort, leder ofta till minoritetsproblem i nya tappningar. Sålunda kan ett självständigt Estland, Katalonien eller Quebec aldrig

bli en definitiv lösning på minoritetsproblemen, eftersom nya majoritets- och minoritetsförhållanden uppstår.

De sociala och kulturella rättighetsanspråken brukar ofta formuleras som politiska krav. En minoritetsbefolkning kan exempelvis göra anspråk på ett speciellt inflytande med hänvisning till sin kulturella situation. Dansksinnade i Schleswig-Holstein och tysksinnade i Sønderjylland har periodvis haft en parlamentarisk representation som är oproportionerlig i förhållande till gruppens numerär. En grupp kan också göra anspråk på *självbestämmande* i vissa centrala frågor som berör gruppens kulturella identitet. Normalt gäller detta territoriella minoriteter, exempelvis Åland, men det har förekommit även i andra fall. Estlands kulturautonomilag från 1925 brukar här ofta åberopas som föredömlig; den gav självbestämmanderätt i skolfrågor m.m. till ryssar, judar och svenskar och tyskar. I kommuner där svenskar utgjorde majoriteten var förvaltnings språket svenska. I sina krav på särbehandling har Sverige-finnarna på senare tid hänvisat till detta estniska exempel.

Grupp rättigheter formuleras ofta som ett kollektivs rättigheter visavi en stat. Det är staten som primärt har ansvaret för att rättigheterna skall respekteras. I den politisk-filosofiska debatten har det emellertid dykt upp en skepsis mot statens möjligheter att tillgodose grupp rättigheter av den andra formen – de så kallade kulturella sär rättigheterna. (Nyliberaler kritiserar även att staten tar det huvudsakliga ansvaret när det gäller de sociala rättigheterna.)

Det finns alltid en risk att proklamerandet av kulturella rättigheter för vissa grupper får formen av en konstgjord andning med huvudsakligen symboliskt värde. Frågan är väl om inte hemspråksreformen i Sverige haft en viktig symbolfunktion: man har legitimerat olikhet, medan reformen som sådan för många språkgrupper haft begränsade språkliga effekter. En långtgående mångkulturell politik vittnar å andra sidan om att samhället genomsyras av en öppen och respektfylld attityd gentemot olika kulturer. En realistisk kulturpolitik kan här skapa ett ramverk för olika kulturella grupper i den mån som deras kultur inte kräver ett sådant svängrum att den hämmar eller hindrar andra grupper att utveckla sin kultur, praktisera sin religion eller torgföra sina värderingar. I andra fall kan de vikarierande motiven vara uppenbara. DDR:s författningsmässiga stöd för de slavisktalande sorberna på gränsen mot Tjeckoslovakien hade kanske främst ett internationellt sett legitimitetshöjande värde för regeringen i Östberlin.

Minoritetspolitikens tillämpningar

Minoritetspolitiska diskussioner kretsar ofta kring frågan hur olika grupper skall väljas ut för minoritetspolitiska åtgärder. Vilka grupper skall tillskrivas vissa angivna rättigheter? Olika länder visar här upp skillnader alltefter de historiska omständigheterna. I USA är det framför allt svarta, spansktalande (*Hispanics*) och indianer som valts ut för olika välfärdsbefrämjande särbestämmelser. Speciella rättigheter till land som indianbefolkningen åtnjuter kan hänföras under kategorin *kulturella rättigheter*. En ursprungsbefolkning som indianerna identifierar sig starkt med vissa landområden, och tillgången till områdena antas vara en förutsättning för att man skall kunna upprätthålla en traditionell kultur.

Flera länder har i sin minoritetspolitik visat en ovilja att låsa fast människor i juridiska kategoriseringar. Australien har sålunda tagit starkt avstånd från strikta definitioner av olika invånares grupptillhörighet. Rädslan för att hamna i juridiska hårklyverier och att förorsaka stigmatisering har varit påtaglig. De enda grupperna som har en klart definierad ställning är *aborigines* och *Torres Strait Islanders*. Den

kategori som hänförs under beteckningen "of non-English-speaking birth or origin" (NESB) har dock kommit i åtnjutande av speciella program för en bättre integrering på arbetsmarknaden. Liknande välfärdsbefrämjande åtgärder existerar i Storbritannien och Nederländerna. I Storbritannien används termen "etnisk grupp" framför allt när det är fråga om invånare med ursprung i samväldesländerna. I Nederländerna refererar beteckningen "diskriminerade grupper" oftast till molucker, invånare från Surinam och inflyttare från Nordafrika.

Länder med klart avgränsade språkgrupper som Belgien, Finland, Kanada och Schweiz har på olika sätt försökt att balansera språkgruppernas särintressen. I exempelvis Kanada har det franska språket erkänts som officiellt språk vid sidan av engelskan. Dessa länder kännetecknas av att språkgrupperna i relativt stor utsträckning kan lokaliseras till vissa regioner. Här finns många olika kombinationer. Svenskans roll som skolspråk och administrativt språk i Finland är beroende av den demografiska strukturen i städer och landsbygdskommuner. Det svenskspråkiga styrkebältet har efter hand blivit svagare i Finland, medan de schweiziska kantonerna och framför allt de stora städerna blivit "flerspråkligare". Ofta står språkfrågan för en vidare problematik, där inte bara språk utan också kultur i en mer allmän mening kommer i fokus. Den fransktalande befolkningen i Quebec har inte enbart kämpat för det franska språkets ställning i Kanada utan även för bevarande av en kultur med mer allmänna francofona drag, inbegripet katolicismen. Många fransktalande quebeckares starka identifikation med det geografiska området Quebec bär självfallet upp det politiska engagemanget. En stötesten för många quebeckare är att vissa andra provinser i Kanada (Manitoba, New Foundland) har varit ovilliga att erkänna Quebec som ett distinkt samhälle i federationen Kanada.

I de minoritetspolitiska diskussionerna förekommer även frågor som berör själva praktiserandet eller implementeringen av de minoritetspolitiska målen. Olika länder skiljer sig åt ifråga om hur decentraliserad minoritetspolitiken är. I länder som Nya Zeeland och Australien har minoritetspolitiken implementerats på federal nivå, även om decentraliseringen blivit alltmer påtaglig, speciellt i Australien. I flera västeuropeiska länder som Belgien och Nederländerna verkställs de minoritetspolitiska besluten mer på en regional och lokal nivå. I Belgien är minoritetspolitiken respektive språkområdes ansvar. Federala uppgifter inskränker sig till områden som bestämmandet av antal invandrare. En ofta påtalad risk med en decentraliserad minoritetspolitik är att lokala majoriteter kan brista i lyhördhet inför olika minoritetsgrupper. Fördelen är å andra sidan att man på den lokala nivån har större kännedom om de olika minoriteternas förhållanden.

Immigration och medborgarskap

Beträffande medborgarskapets innebörd och förvärv av medborgarskap skiljer sig länder åt. Sverige har i motsatt till många andra länder en i hög grad instrumentell syn på medborgarskapet i motsats till Tyskland. Sverige kräver ingen "svensk" kulturell kompetens av den som söker svenskt medborgarskap. Utlänningar kan jämförelsevis lätt bli *svenska* medborgare, men detta innebär inte att nationen Sverige har deetnifierats. Svenskt medborgarskap i sig ger inte individen någon hallstämpel som kulturell svensk. Det är sannolikt betydligt svårare att bli svensk i Sverige än amerikan i USA, och här har det att göra med komplicerade kulturella processer som är kopplade till historiska arv och nationsbyggande. (Jfr utförligare nedan.)

Existensen av stora minoritetsgrupper behöver dock ej automatiskt innebära att landet har speciellt gynnsamma förutsättningar för en fungerande minoritetspolitik.

Om det i ett lands historia har ingått ständiga försök att finna intrikata balansgångar mellan olika historiska minoriteter, så kan landets beredvillighet att lyssna till nya etniska grupper i en del fall ändå vara blygsam. Fokuseringen på förhållandena mellan de olika historiska minoriteterna kan till stor del uppta statsmaktens och medborgarnas intressen. Man kan hävda att Schweiz är ett exempel på detta. En schweizisk forskargrupp har gjort en ekonomisk och social analys av Edsförbundets migrationspolitik under efterkrigstiden. Resultaten är intressanta och av principiellt intresse. Schweiz har haft en större *andel* utländsk arbetskraft än andra länder i Europa (möjligen med undantag av småstater som Lichtenstein).² Här har landet långa traditioner; redan på 1890-talet, tidigt i ett europeiskt perspektiv, registrerade Schweiz ett nettointflöde av arbetskraft, som sedan fortsatt. Icke-integration av arbetskraften har varit modellen, Den schweiziska modellen har givit upphov till en hel status-skala (här med engelska beteckningar):

- citizen (medborgare)
- denizen (utlänning med permanent uppehållstillstånd)
- one-year-permit-holder (utlänning med ett års uppehållstillstånd)
- seasonal workers (säsongarbetare)
- frontier workers (gränsarbetare)
- asylum seekers (asylsökande)

Inget europeiskt land har, som sagt, självt gjort sig så beroende av utländsk arbetskraft: italienarna har dominerat, omkring en tredjedel (för närvarande en minskande andel). Den schweiziska modellen har byggt på att arbetskraften *inte* integrerats i samhället. Gästarbetarpolitik är en bättre etikett på Schweiz än på något annat väst-europeiskt land, men även i Schweiz håller systemet på att ändras. Arbetare kan numera meritera sig och avancera i stegen upp mot medborgarskap. Gästarbetare har stannat i lågkvalificerade befattningar för att få bli kvar i landet. Resultatet har blivit minskad flexibilitet, sett från den schweiziska ekonomins synvinkel.

Som kontrast till det schweiziska exemplet kan man tänka sig att en stat som enbart har små etniska minoriteter mycket väl kan tillåta sig att vara öppen och generös mot gruppernas kulturella särkrav, eftersom majoritetskulturen ej påtagligt hotas av minoriteterna. (Respekten för en minoritetskultur kan också grundas på och motiveras med övertygelsen att minoriteten därigenom får en starkare identifikation med det övriga samhället.) Norges samepolitik efter andra världskriget kan här tas som exempel, men den står i skarp kontrast till den som tillämpades mot samer och kväner (finnar som bosatt sig i Nordnorge) under decennierna kring 1900.

Invandrarländer och utvandrarländer

Man kan tala om traditionella invandrar- och utvandrarländer. Över en längre tidsperiod tenderar alla länder att vara bägge delarna, och ofta är länder både utvandringsländer och invandringsländer. Flera traditionella europeiska utvandringsländer har under de senaste decennierna blivit invandringsländer. Mest drastisk är denna förändring i Italiens fall; till denna kategori hör även Spanien, vars korta sjöbarriär mot Marocko betecknats som landets Rio Grande. Invandringen har hittills varit begränsad. Invandringen till Spanien kan betraktas som en effekt av att de mer klassiska europeiska invandringsländerna stängt sina dörrar, medan Spanien (ännu) inte infört den typ av invandringsstopp av det slag som förekommit i flertalet västeuropeiska länder redan på 1960-talet. Erfarenheterna av invandringspolitik är

dock små, och invandringspolitiska åtgärder har varit *ad hoc*. Ett problem har varit den illegala invandringen från Mahgreb-regionen, framför allt Marocko, och vid tre tillfällen efter 1985 har generell amnesti (på vissa villkor) beviljats.

Spanien kämpar med ett negativt historiskt arv. Det gäller främst utdrivningen av morerna och judarna vid medeltidens slut. Vissa initiativ har tagits för att reparera det dåliga rykte som dessa utdrivningar renderat Spanien. Under efterkrigstiden har judar åter invandrat till landet och vissa gester av koncilians har regeringen på senare tid gjort. Exemplet Spanien är på många sätt illustrativt och aktualiserar relationen mellan inhemska etniska grupper och nyanlända migranter. I Spaniens fall får detta en särskild dimension genom demokratiseringsprocessen efter Francos död.

Spanien har en låg andel utländsk befolkning, uppskattningsvis 1,5% av en befolkning på 40 miljoner. Från integrationssynpunkt finns i Spanien flera "besvärliga" komponenter. En är invandring från tredje världen. Dessutom har regioner i Spanien alltmer eftersträvat självständighet (Baskien, Katalonien, Galicien) och vunnit visst gehör när det gäller ambitionerna att bevara sin kulturella särart. I Spanien post Franco är decentralisering och regionalism framträdande. Landet är uppdelat i i sjutton *comunidades* med en påfallande grad av självständighet inom vissa områden. Spanien har blivit mer mångspråkligt; bokutgivningen på de regionala språken, främst katalanska, blomstrar. Invandringen till de halvautonoma regionerna, främst Katalonien, från andra områden i Spanien har lett till att spanjorer tvingats till språklig anpassning i eget land. Detta fenomen förstärks av att det katalanska Barcelona-området varit den expansivaste regionen av Spanien. Spanien har fått både regionala och icke-regionala minoriteter. Landet, som har en generös välfärdspolitik, har snarast hamnat i ett slags gästarbetarpolitik som har många drag gemensamma med Tysklands under 1960-talet.

Länder och stater som präglats av en tidig invandrarhistoria, där flera grupper kan skönjas, kan i viss utsträckning sägas ha gynnsamma betingelser för minoriteters särkrav. En tidig invandrarhistoria behöver dock inte innebära att landet visat sig lyhört inför en kulturellt diversifierad invandring eller en generös minoritetspolitik. Australien hade fram till 1970-talet en assimilationistisk politik och en motvilja mot inflyttning från det asiatiska "närområdet". En väsentlig fråga i detta sammanhang är vilken form av nationalism eller samhällsidentitet som vuxit fram i invandrarländerna. I USA har den nationella identiteten delvis tagit sin utgångspunkt i historiska dokument, inte minst den så kallade *Bill of Rights*. De rättighetsidéer som där återfinns har satt strikta gränser för den kulturella mångfalden i USA: den starka betoningen på individualism har delvis skett på bekostnad av gruppriktade värden. Under en stora del av USA:s historia har det funnits en nationalism som framför allt betonat det europeiska arvet.

Religionsfrihet och minoriteter

När det gäller olika gruppers möjligheter att ge uttryck för sina religiösa identiteter bör man fråga sig hur förhållandet mellan stat och religion regleras. I ett land som Storbritannien är fortfarande den anglikanska kyrkan dominerande inte bara när det gäller förhållandet till staten. I länder som dagens Belgien och Nederländerna ges olika religiösa grupper offentligt stöd på skilda sätt. Bägge länderna betalar löner eller arvoden till präster och andliga ledare från skilda trossamfund som utför själavårdande tjänster inom försvaret och fängelseväsendet.

Länder definierar också religionsfrihet på olika sätt, vilket sedan får konsekvenser för toleransnivåerna ifråga om religiösa särkrav. I Nederländerna praktiseras en ge-

nerösare religionsfrihetslag än i Sverige. I Sverige kan exempelvis inte religiösa grupper som judar och muslimer hänvisa till en religionsfrihetslag när de för fram sina krav på att praktisera slakt med respekt för religiöst präglade krav på denna hantering. I Sverige är i praktiken sådana frågor inte av religionsfrihetskaraktär. Det är vanligt att betrakta det religiösa livet som en avskild sida av tillvaron, och religionen bör praktiseras i slutna rum. Detta leder också till att religiösa spörsmål ofta separeras från ett vidare sammanhang. Vad som för en grupp kan ses som en religiös fråga kan av majoritets-Sverige primärt betraktas som en djurskyddsfråga eller en hygienfråga. När det sekulära samhället tar över frågor som inom vissa samhällen ses som integrerade med det religiösa livet innebär detta ett hot mot invandrarnas kulturella valfrihet. Det finns, om man så vill, en potentiell konflikt mellan av välfärdssamhället utformade sociala arrangemang å ena sidan och kulturell frihet å den andra.

Olika länders skiftande erfarenheter av friskolor eller privatskolor har också spelat en stor roll när det gäller beaktandet av gruppers krav på särskilda skolor eller specifik religionsundervisning. I Nederländerna anställs lärare med bakgrund i särskilda religioner i det allmänna skolväsendet (ett slags "religiös hemspråksundervisning", *mutatis mutandis*). Man har tillämpat en tolerant skolpolitik, där även muslimska skolor byggts upp med hjälp av offentliga medel.

I vissa muslimska präglade länder har det funnits en långtgående tolerans mot vissa grupper. Det så kallade *millet*-systemet i det osmanska väldet är ofta åberopat. Svagheten med modellen, sett i från ett efterhandsperspektiv, är att den gav individerna mycket liten frihet i förhållande till den egna gruppen och att den läste befolkningen vid en statisk modell. Giftermål över religionsgränserna och konvertering mellan religioner var omgärdade med restriktioner.

De historiska traditionernas betydelse

En central fråga berör olika länders skilda förutsättningar för att utforma och praktisera en minoritetspolitik. Minoritetspolitiska riktlinjer formuleras alltid i specifika sammanhang som både sätter gränser och som skapar möjligheter. Några faktorer som vi tidigare kommenterat är:

- 1) Vilka erfarenheter har ett land haft när det gäller stora historiska minoriteter?
- 2) Vilken invandringshistoria har präglat landet?

Det svenska exemplet är belysande. Kan Sverige med sina speciella traditioner och sitt historiska arv anpassa sig till de pluralistiska grundvärderingar som man officiellt antagit. Vissa historiska förhållanden pekar snarast på svårigheter härvidlag. Kanske kan de enkelt summeras på följande sätt: Sverige är byggt på en enhetskultur. I motsats till länder som Kanada är Sveriges nationella identitet ej baserad på förekomsten av distinkta kulturella eller språkliga grupper. Det finns inget inbyggt historiskt balansproblem som i den schweiziska modellen. En konsekvens av detta är att Sverige (trots existensen av samer och tornedalingar inom landamärena) saknar historisk erfarenhet av minoritetsfrågor och minoritetslagstiftning.

Vidare är Sverige en gammal stat, i sin nuvarande form vid sidan av Danmark en av Europas äldsta. De centralistiska tendenserna går tillbaka på många av 1600-talets administrativa reformer. Få europeiska stater har så mycket av enhetskaraktär som Sverige. Inte minst inom utbildningsområdet har enhetssträvandena varit stora: 1600-talets alfabetiseringskampanj i kyrkans regi; folkskolan utformning efter 1842 års reform; skolreformerna efter andra världskriget med enhetsskola och grundskola

och mycket begränsat svängrum för privata initiativ på skolområdet; hemspråksreformen kan ses i detta enhetsperspektiv, och en uniform lösning föreskrevs för stora grupper (finskspråkiga) och små grupper (afrikanska och asiatiska språkgrupper) när skilda organisatoriska och pedagogiska lösningar borde ha legat nära till hands. Vad den historiska enhetsmodellen för religion och kyrka betytt kan också spekuleras över.

Avslutning

Man kan allmänt säga, att ett land som strävar efter generella lösningar inom politikens skilda sakområden har svårt att ta till sig argument som betonar särbehandling av olika grupper. Ursprungsbefolkningar och historiska minoriteter grupperas för lättvindigt samman med invandrare. Följden blir en ovillighet att ge utrymme för vissa gruppers särkrav, därför att man är rädd för att andra grupper skall uppfatta sig som förfördelade. Olika minoritetsgrupper skiljer sig dock åt i avseenden som kan vara politiskt relevanta. För vissa grupper spelar exempelvis religionen en väsentlig roll och för vissa ursprungsbefolkningar är identifikationen med ett bestämt landområde eller olika kultplatser betydelsefull. I den proklamation som tillkännager Israels grundande fastslås det exempelvis att den nya staten skall skydda alla religioners heliga platser.

En stor del av den framtida teoretiska debatten om minoritetspolitiken kommer att kretsa kring frågor som har att göra med minoriteters kulturella rättighetskrav inom centrala områden: utbildning, religion, rättsväsende.

Den historiska erfarenheten från 1900-talets många experiment visar att regelsystemen för kulturell samexistens ständigt måste omprövas, att efterlevnaden av principerna ständigt måste bevakas men att rättsliga åtgärder aldrig ensamma kan vara tillfyllest. På de många komplicerade etniska och kulturella samlevnadsfrågorna finns inga på förhand givna svar, utan olika gruppers krav på respekt för sina kulturella särdrag bör värderas i ljuset av politiska dialoger, där ömsesidig respekt är en ledstjärna för kommunikationen.

Noter

¹ Denna artikel har författats i nära anslutning till forskningsprojektet Pluralismens gränser (finansierat av Socialvetenskapliga forskningsrådet) vid Centrum för multietnisk forskning, Uppsala universitet. Vi tackar fil. dr Leena Huss för konstruktiva synpunkter.

² Den stora omflyttningen mellan Estland och andra delar av Sovjetunionen åren 1945–1989 får dock inte glömmas bort. Estland är sannolikt det europeiska land som i förhållande till sin storlek haft den största befolkningsomsättningen under efterkrigstiden.

Litteratur

- Alwall, Jonas, Religionsfrihet endast för svenskar? *Invandrare och minoriteter* 1993:2.
- Brox, Ottar, ed., *Integrasjon av minoriteter: Kan Carmen och Khalid bli gode i norsk*. Oslo: TANO Norsk institutt for by- og regionforskning 1995.
- Cornelius, Wayne A., *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, Cal., 1995.
- Ehn, Billy, Frykman, Jonas & Löfgren, Orvar, *Försvenskningen av Sverige. Det nationellas förvandlingar*. Stockholm 1993.
- Gurr, Robert & Harff, Barbara, *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder: Westview, 1994.
- Jupp, James, *Managing Ethnic Diversity: How does Australia Compare? I: Australia Compared: People, Policies and Politics*. 1991.
- Koplin, Bernhard, *Nationale und ethnische Minderheiten im Verfassungsrecht der osteuropäischen Staaten. Eine rechtsvergleichende Darstellung*. Berlin: Berlin Verlag Arno Sptiz, 1995.
- Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Kymlicka, Will, *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Lundström, Mats, Nya Zeeland — bikulturalism eller mångkulturalism. *Internationella Studier*, sommaren 1995.
- Roth, Hans Ingvar, *Mångfaldens gränser*. Stockholm 1996.
- Runblom, Harald, *Majoritet och minoritet i Östersjöområdet. Ett historiskt perspektiv*. Stockholm: Natur och kultur, 1995.
- Shadid, W.A.R. & van Koningsveld, P.S., eds., *The Integration of Islam and Hinduism in Western Europe*. Den Haag: Pharos, 1991.
- Sigler, Jay A., *Minority Rights. A Comparative Analysis*. Westport, Conn., 1983.
- Söhrman, Ingmar, *Ethnic Pluralism in Spain*. Uppsala 1993. (Uppsala Multiethnic Papers 29.)
- Taylor, Charles et. al., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.
- The Rights of Third Country Nationals in the New European Order*. (Copyright: Immigration and Nationality Research and Information Charity, 1994.)

Owe Ronström, Ann Runfors och Karin Wahlström:

"En svensk tiger" – eller "Det tydliggjorda kulturmötet"

Kulturmöten i barnomsorgen i norra Botkyrka

Inledning

Under ett antal år i början och mitten av 80-talet forskade etnologen Billy Ehn kring daghemsliv och kulturmöten. Sitt material samlade han in under åtta månaders anställning som vikarierande barnskötare på fyra olika daghem i norra Botkyrka, samt under sju månaders vistelse på ett och samma daghem, "Tigern", också det i norra Botkyrka. Utgångspunkten för den första av de båda studier som blev resultatet, "Ska vi leka Tiger?" (1983), var en idé om daghemmen som en brännpunkt, där djupt ligande och därför vanligen svåråtkomliga värden, idéer och tankefigurer i det svenska samhället kunde komma att föras upp till ytan. För Ehn förkroppsligade daghemmen "vissa centrala drag i nutida svensk kultur, t ex vissa föreställningar om barn, om arbetsmoral, könsuppdelning och om förhållandet till naturen." Tanken var att grundläggande motsättningar i den svenska kulturen, "som de mellan barn och vuxna, individ och kollektiv, personligt och opersonligt, kaos och ordning, samt mellan lek och allvar", skulle kunna bli särskilt tydligt gestaltade i den normativa miljö som daghemmet utgör (Ehn 1983:15).

I den andra daghemsstudien, "Det otydliga kulturmötet" (1986) utgick Ehn från idén om daghemmen som en kulturell byggarbetsplats där möten mellan olika sätt att leva kunde studeras med ovanlig skärpa. Vad han ville undersöka var "vad som faktiskt sker när svenskar och invandrare möts i ett bestämt sammanhang. /.../ I första hand analyseras daghemmet som en kulturmötesarena och i fokus står de sociala strategier som människor använder för att bemästra mångfalden." (Ehn 1986:17) Om varför just daghem skulle vara en lämplig arena att bedriva kulturmötesstudier på, skriver Ehn:

När jag började den här undersökningen tänkte jag mig kulturmötet mellan svenskar och invandrare på dagis som en tydlig konfrontation mellan olika sätt att leva och tänka. Jag trodde också att just barnuppfostran skulle vara särskilt konfliktfylld, eftersom den är så viktig för etniskt överlevande och kulturell överföring. (Ehn 1986:156)

Men varför då bedriva sådan forskning just i norra Botkyrka? Svaret är enkelt: på få platser i Sverige är den kulturella mångfalden större. Omkring 50% av befolkningen är utländska medborgare eller födda utomlands. Av barnen under 7 år har ca 75% utländsk bakgrund, omkring 40% av dem är utländska medborgare eller födda utomlands.¹

I sin vardagliga praktik har barnstugorna därför att möta barn och föräldrar med språk, erfarenheter, vanor, värderingar, ideologier och livsstilar från en lång rad

främmande länder över hela världen.² På de flesta barnstugor är barnen med svenska som modersmål i minoritet. På en av stugorna finns 71 barn, varav 7 har svenska som modersmål. På en annan finns 81 barn och av dessa är tre "svenska", medan de övriga barnen har åtminstone en förälder med utländsk bakgrund.³

Av den "områdesprofil" som kommunen låtit sammanställa framgår att flest bland de många olika invandrarna är de från Turkiet, Finland och "övriga Asien", därefter de från "övriga Europa", Chile, Jugoslavien och Afrika. Bakom var och en av dessa beteckningar döljer sig människor med olika språk, religion, klass, kultur. Det som är utmärkande för befolkningsstrukturen i norra Botkyrka som helhet är själva mångfalden, att ingen invandrargrupp är stor nog att göra sig gällande, att ingen är mäktig nog att diktera villkoren för de andra. Hur denna mångfald ska organiseras blir därför en ständigt brännande fråga, såväl ideologiskt som i vardaglig praxis, såväl på gator och torg, som på barnstugor, i skolor och på vårdinrättningar.

Resultatet av sina kulturmötesstudier sammanfattade Ehn under rubriken "Det otydliga kulturmötet". Vad han mötte i norra Botkyrka i början och mitten av 1980-talet, var en värld där "mångfalden raderade ut sig själv", genom att man följde "den minsta gemensamma nämnarens etikett". En "kulturell vapenvila" rådde, till vilken inte minst barnen bidrog,

genom att lekande lätt bortse från de nationella skillnaderna och istället behandla varandra som kamrater, beroende på ålder, kön, intressen. Hur de än grupperar sig påminns de om förskolans grundregler: alla får vara med, alla är lika bra, alla ska dela med sig. (Ehn 1986:161)

Också personalen bidrog aktivt till den kulturella vapenvilan. En vanlig strategi för att bemästra och neutralisera mångfalden var att precis som barnen bortse från nationella och kulturella skillnader och istället individualisera främlingarna, genom betona deras unika, personliga egenskaper. En annan var tvärtom att exotisera dem och se dem som typiska representanter för sin kultur. En tredje strategi var att "konkretisera mångfalden i ett par hanterliga problemområden och sedan ägna den mesta av uppmärksamheten åt dessa" (Ehn 1986:44). Genom att översätta kulturmötet till en fråga om språk, kunde personal och föräldrar få det att anta konkret form. De kulturella skillnaderna blev hörbara och därmed också förhandlingsbara.

Det sammanlagda resultatet av allt detta, menar Ehn, var en kosmopolitisk anda, en artighetskultur som han karaktäriserar med termen "samlevnadsfrid". Den kulturkamp om "hur man bör leva och tänka" som han väntade sig finna, "urladdades genom att majoritetssamhällets livsstilar blev detsamma som tillfredsställelse av legitima behov" (Ehn 1986:163). Sätten att åstadkomma detta var bl.a. psykologisering, försakligande, betonande av rationalitet och att låta "sunda förnuftet" råda.

Att det "sunda förnuftet" i det här sammanhanget faktiskt är ett uttryck för svensk kultur gör varken personal eller barn något väsen av. Det praktiska livet både avdramatiserar kulturmötet och förstärker majoritetens påverkan genom att de starkaste idéerna och vanorna uppfattas som "naturliga". (Ehn 1986:162)

Tio år senare

Hur är det då idag, tio år senare? Ehns båda studier har utgjort viktiga teoretiska utgångspunkter och jämförelseobjekt för oss när vi nu, knappt ett decennium senare, vänt oss till samma område för att ställa liknande frågor.⁴ "Samlevnadsfrid" råder ännu på daghemmen i norra Botkyrka, så långt vi kan bedöma. Även i början av 1990-talet framstår kulturmötet till väsentliga delar som otydligt. Av våra intervjuer

att döma används samma slags strategier för att möta mångfalden och bemästra kulturmötet också av dagens personal. I vissa bestämda typer av situationer lyfts barnens och deras föräldrars kulturella bakgrund fram och hyllas, särskilt i samband med dans, musik och mat. Men det finns också situationer i vilka det kulturella ursprunget betraktas mer som en belastning, som något som bör slipas av. Typiska exempel är när barnen genom klädsel, uppträdande eller sätt att leka ger uttryck för "stereotypa könsrollsmönster", eller när de löser konflikter genom att slåss istället för att prata.

En vanligare strategi tycks dock vara att åsidosätta den kulturella tolkningsramen. Det kan göras genom att individualisera barnen och framhäva dem som unika personligheter, eller genom att "generalisera" barnen och se dem som medlemmar i en universell enhetlig kategori ("barn är ju ändå alltid barn"), som följer en naturlig, objektiv och vetenskapligt fastställd utvecklingskurva ("det gäller att kunna barns utveckling på sina fem fingrar"). Genom pedagogiserande, försakligande, vetenskapliggörande och betonande av rationalitet, får man det som utifrån lätt skulle kunna uppfattas som konfrontationer mellan olika värdesystem att framstå som möten mellan kunskap och okunskap, normalitet och onormalitet, sunt förnuft och oförnuft. I sina hem må barnen tala hemspråk och "ha sin kultur". Men på dagis transformeras "det kulturliga" i barnen till "det naturliga" och kulturmötet osynliggörs.

Också den tredje av Ehns strategier är tydligt framträdande i våra intervjuer. Genom att konkretisera mångfalden, översätta den till "ett par hanterliga problemområden", till exempel svenskspråksträning, naturvivelser, firande av traditioner, blir den möjlig att hantera på en vardaglig nivå. Med tiden har man försett sig med färdiga lösningar och väl inövade handgrepp för att möta avvikande vanor och beteenden av olika slag. Ett lager av extra stövlar, tröjor och "galonisar", gör det möjligt även för dem som kommit till dagis i finkläder att följa med ut i naturen. Man kan "råka" spilla på smutsiga eller illaluktande barn, för att få anledning att tvätta dem och deras kläder. Att vissa inte äter fläsk och andra inte mjölkprodukter är nu så vanligt att det blivit en del av de vardagliga rutinerna.

Betydligt svårare att hantera är barn som slåss, föräldrar som agar sina barn, eller inte är tillräckligt engagerade i deras uppfostran. Och vad ska man egentligen göra när föräldrar kräver att deras barn lämnas utanför födelsedagsfirande och julfirande? En av dagiskulturens allra viktigaste regler är ju att alla ska få vara med! Grundinställningen till dessa problem är positivt pragmatisk och flexibel. Säkert är flexibiliteten en nödvändig anpassning till arbetets ständigt skiftande villkor. Genom att vara flexibel och sträva efter enkla lösningar kan man undvika konfrontation och konflikt. Man kan ju inte ständigt ta strid om allt! Men flexibilitet är inte bara en effektiv strategi för konfliktundvikande, utan också ett viktigt medel att upprätthålla de självklara och grundläggande värden som dagiskulturen som helhet vilar på. Här är återigen bufferten av stövlar och galonisar ett bra exempel, den gör ju att man kan undvika bråk med föräldrar som skickar sina barn till dagis i söndagskläder och ändå med gott samvete skicka barnen ut i friska luften varje dag, i alla väder.

Förändringar

Så långt överensstämmer våra iakttagelser alltså ganska väl med Billy Ehns. Men även om mycket är sig likt, finns det trots allt sådant som uppenbarligen förändrats. I "Ska vi leka tiger" skriver Billy Ehn om tveksamhet och osäkerhet som karaktäristiska drag i dagiskulturen. Denna tveksamhet och osäkerhet tog sig många uttryck,

till exempel hur man ska få barnen att lyda och samarbeta, vilka pedagogiska metoder som ska gälla och vad som är rätt och fel, sant och falskt. Ehn beskriver hur personalen eftersträvar konkreta lösningar, "åtgärder", och hur de tycktes vänta på det förlösande receptet för att motverka det omgivande samhällets alla problem och skapa ett lyckat samhälle (1983:45).

I våra intervjuer finns inte många spår av en sådan tveksamhet eller osäkerhet. Ett genomgående tema är istället hur medvetenheten om dagisarbetets innehåll och mål ökat under de senaste åren. Inte heller kan vi finna några ekon efter rop på förlösande recept. Snarare tycks det som om "trösklarna" för att överhuvudtaget uppfatta saker och ting som problem höjts betydligt.

Det i intervjuerna mest medvetet framhävda och också mest värdeladdade är utan tvekan "det svenska". I sina beskrivningarna framställer personalen barnstugorna i norra Botkyrkas invandrartätaste områden som svenska utposter i en annars icke-svensk omgivning. En barnskötare uttryckte det väl när hon sa: "Vi ger nästa generation koderna till vår kultur. Det stärker oss alla tillsammans och vi känner att detta är ett svenskt dagis." Det medvetet framställda innehållet i denna "vår kultur" är framförallt språket, naturen och traditionerna. Att vara svensk översätts till att tala svenska, att respektera allemansrätten och uppskatta lukten av svamp i skogen en klar höstdag, att fira midsommar, påsk, lucia och andra "svenska dagar". Tillsammans och var för sig fungerar språket, naturen och traditionerna som metaforer för kulturell identitet, såväl som tecken på graden av assimilation och integration.

Också i Ehns beskrivning av daghemskulturen har "det svenska" en viktig roll. Det svenska språket stod även på 1980-talet i centrum för den mångkulturella praktiken på dagis, inte minst som metafor för gemenskap och förståelse. Men det som då närmast var en självklar och därför relativt osynlig fond eller ram för interaktionen, har idag lyfts fram i förgrunden och synliggjorts på ett mycket medvetet sätt. Det handlar inte längre om gemenskap och kulturell förståelse i allmänhet, utan om gemenskap kring *svenska traditioner* och förståelse av *svensk kultur*.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att "det otydliga kulturmötet" i vissa bestämda avseenden blivit mindre otydligt. Beredskapen för att möta mångfalden tycks ha ökat. Mål och metoder har blivit mer medvetandegjorda, verbaliserade, genomlysta. Det finns nu fler färdiga strategier och handgrepp för att hantera och bemästra olikheter och avvikelser. Samtidigt har ribban för att överhuvudtaget uppfatta olikhet som problem höjts betydligt. Genom språkräning, naturvivelser och firandet av traditioner förmedlas kunskaper, beteenden och värden som personalen själva framhåller som "typiskt svenska". Men precis som tidigare fortsätter förstås överförandet av mer osynliga värden, normer och beteenden, som konfliktundvikande, rationalitet, strävan mot modernitet och individens frihet.

Målen

Barnomsorgen har att utgå från det varande, uppgiften är att vårda skyddade och fostra. Men siktet är samtidigt inställt på det kommande; uppgiften är ju också att lära och utveckla, att skapa framtidens medborgare. Personalen ser som sin uppgift att fostra trygga, stabila barn, frimodiga, hänsynsfulla barn, som kan samarbeta i grupp, som inte berövas 99 av sina 100 språk och som dessutom är väl insocialiserade i det svenska samhället. Men hur ska det gå till? Vilka mer långsiktiga mål kan barnomsorgspersonalen i norra Botkyrka tänkas ha?

En näraliggande tolkning är att målet helt enkelt är försvenskning, en påtvingad assimilering till svensk kultur. Det tycks verkligen som om den kulturellrelativistiska

ideologi som förbehållslöst predikar valfrihet och kulturell pluralism på alla områden och till varje pris, har få anhängare bland dagispersonalen. Visst uppmuntrar man och hyllar kulturell mångfald, men det är en mångfald som begränsas till vissa situationer och till vissa positiva och problemfria områden, som mat, dans och musik. Trots att de valt att arbeta i en av de mest mångkulturella miljöerna i Sverige, har dagispersonalen ändå i stort sett samstämmigt valt att öppet och mycket bestämt framhålla sina arbetsplatser som *svenska dagis*.⁵ Man vill få barnen att tala och tänka på svenska, att fira svenska traditioner, att uppleva och förstå naturens skönhetsvärden. De kortsiktiga effekterna av dessa strävanden är svåra att uppskatta, men på lång sikt kan resultatet svårigen bli annat än assimilering, försvenskning.

En annan näraliggande tolkning är att målet är att skapa en "minsta gemensamma nämnarens kultur". För hur ska man egentligen kunna få vardagens alla enkla, praktiska rutiner att fungera på en barnstuga med 71 barn, där blott sju är svenska (dvs har minst en svensk förälder) och de andra har antingen laotiska, kantonesiska, arabiska, bengaliska, polska, turkiska, spanska, finska, syrianska eller något ytterligare språk som modersmål? På en av avdelningarna på detta dagis talar de bland de 17 barnen nio olika språk!

På dagis, liksom för övrigt i mycket av den samhälleliga debatten om invandrarna och det mångkulturella samhället, låter man ofta gemensamt språk tjäna som metafor för social och kulturell gemenskap. Den bakomliggande tanken går i cirkel runt sig själv: Talar man svenska är man svensk, med svensk kultur; och är man svensk, med svensk kultur, så talar man svenska! En av de viktigaste grundläggande reglerna på dagis är ju att alla ska kunna vara med, att ingen ska lämnas utanför. Förutsättningen för, liksom också tecknet på att man är med, delaktig, innanför, är att man talar svenska. De många språken bland barnen utgör därför ett potentiellt hot mot gemenskapen.

Flexibilitet är ett av de viktigaste medlen mot denna hotande disintegration. Mycket tid och kraft går åt till att "fixa till det". Problem omdefinieras till utmaningar, och själva utmaningen ligger i att i den givna situationen, alla svårigheter till trots, upprätthålla den grundläggande ordning och de bakomliggande värden som dagiskulturen vilar på. Ett sådant utmanande problem som flera av de intervjuade berättat om är att när blandningen blir tillräckligt omfattande tycks den kunna lösa upp sig själv och omvandlas till normalitet. Vad man är rädd för tycks vara det som i antropologisk litteratur brukar kallas "kreolisering" (jfr Hannerz 1992), dvs att barnen i norra Botkyrka utvecklar en särskild, och underförstått sämre, "blandkultur" som gör dem till stigmatiserade avvikare i sitt eget land.⁶ Framför allt är man rädd för kreolisering av svenska språket:

Det är också så att svenska barn kan färgas i språket av alla de olika språken på avdelningen. Det blir inte ren svenska, det blir lite halvt. Därför läser vi kapitelböcker och sagor, lyssnar på band. Språket erövrar också genom musik och danser och sagor. Man förklarar både med ord och med kroppen. (Barnskötare)

Ett sätt att förklara satsningen på svenska och svensk kultur skulle faktiskt kunna vara att det i personalens ögon helt enkelt inte finns något annat alternativ. Blandningen av språk, livsstilar, seder och bruk på dagis, är nu så stor att "det svenska" framstår som den enda möjliga gemensamma nämnaren.⁷ Om dagis ska fungera, om alla ska kunna vara med, krävs att alla förstår svenska och svensk kultur.

Men allt handlar inte bara om att skapa möjligheter för barnomsorgen att fungera. Personalen är i högsta grad medveten om att det finns en värld också utanför

dagis, dit barnen ska slussas om bara några år. Denna medvetenhet behöver man inte läsa mellan raderna för att uppfatta, den är klart och tydligt uttryckt i de flesta av våra intervjuer. Också för att barnen ska "integreras i samhället", klara skolan, och senare få arbete och ett värdigt liv, är det nödvändigt att lära dem tala svenska och leva "på svenska". Det är ju trots allt i Sverige barnen ska leva i framtiden!

Vad ska man då tro? Är målet assimilering, att radera ut den etniska mångfalden och skapa svenskar? Eller är det att bygga vidare på och förstärka en lokal "minsta gemensamma nämnarens kultur"? Eller är det rent av så att det ena följer mer eller mindre automatiskt av det andra?

Det är uppenbart att ett av de viktigaste målen för de personer vi intervjuat är att i den intensiva mångfalden av språk, kulturer, beteenden i norra Botkyrka skapa en gemensam "upplevelsevärld", en "lingua franca-kultur", där man kan mötas och utbyta erfarenheter på ett gemensamt språk. Så långt liknar det vad Billy Ehn i sin bok "Det otydliga kulturmötet" beskriver som en gemensam "artighetskultur". Det som nu tillkommit är den klart uttalade uppfattningen att denna gemensamma kultur ska vara svensk, om så bara av praktiska skäl. Men som redan påpekats, vare sig man är medveten om det eller inte kan resultatet av detta knappast bli annat än assimilering.

Vid en noggrannare läsning av intervjuerna framträder också ett annat mål, ibland mellan raderna, ibland tydligt markerat. En barnskötare med ursprung från Finland berättade att hon hade så många barn med annat modersmål än svenska att ta hand om, att svenskspråksträningen självklart framstod som en av hennes allra viktigaste arbetsuppgifter. Men hon framhöll också en annan aspekt som framstår som ännu viktigare:

Vi ska inte göra avdelningarna tvåspråkiga. Det är svenska vi ska prata. Vi aktar oss väldigt noga för tvåspråkiga grupper. OR: Hur ser du på hemspråksundervisningen på dagis, på språkfrågan överhuvudtaget. IP: Hemspråk, det beror på lärare. Det finns bra och dom som bara kommer och sitter ur tiden. OR: Men tvåspråkiga grupper aktar ni er för? IP: Här pratar vi svenska, det tycker jag är viktigt, att vi håller oss till ett språk. Sen är det upp till föräldrarna att utöva sitt hemspråk hemma. OR: Varför är det viktigt? IP: Vi har svenska barn. Det är viktigt att vi håller oss till ett språk, det är det vi ska använda i vårt jobb, inte blanda många olika. Jag vill att barnen när de börjar skolan, att de är väldigt starka just i svenska språket. Det är viktigt att de lär sig läsa och skriva, att även de här invandrarbarnen har chansen att bli duktiga i skolan. Dom har ju sån nackdel, de är inte så himla duktiga i språket, de svenska barnen har försprång språkligt. (Barnskötare)

För henne, liksom för de flesta bland personalen, är "samlevnadsfrid" kring en gemensam kultur ett viktigt mål på vägen, en nödvändighet för att det samhälle man har omkring sig överhuvudtaget ska kunna bestå. Men det är också något mer. Barnen är olika, intensivt olika. De har olika förutsättningar och det leder till att de inte får lika möjligheter i skolan, på arbetsmarknaden, i livet. Det medvetet framodlade svenska blir i detta ljus inte ett mål, utan ett *medel*. Målet är istället en framtid där den hotande konfliktyllda, segregerade mångfalden ersätts av en löftesrik konsensusfylld, integrerad, mångfald. Satsningen på "det svenska" tycks i detta ljus handla om hur man ska kunna ge barnen förutsättningar att "klara sig i samhället" och få sin rättmätiga del av den svenska välfärden, kort sagt, hur man ska åstadkomma *jämlikhet och rättvisa*.

Ett sätt att tolka dagispersonalens strävanden kunde alltså vara att se dem som försök att omsätta det invandrarpolitiska jämlikhetsmålet till en mer konkret praktik. Men ser man till innehållet i dessa försök är det nog rimligare ändå att se dem

som utslag av ett grundläggande drag i svensk byråkratisk tradition, ja till och med i den skandinaviska kulturen som helhet, den likhetsprincip med lång historisk kontinuitet som legat till grund för såväl Jantelagen, som folkhemmet och efterkrigstidens välfärdspolitik.

Fronten

Samtidigt med det tydligt framhävda strävandet efter ett harmoniskt, konfliktfritt och jämlikt samhälle finns också ett starkt framträdande konfliktperspektiv i personalens berättelser. De tycks uppfatta sig själva som mitt uppe i en social och kulturell kamp om barnens och i förlängningen hela Sveriges framtid, en kamp vars själva front löper tvärs genom dagis och vars mål är ett framtida harmoniskt, konfliktfritt och jämlikt samhälle.

När vi bitt personalen berätta om sitt arbete har de ofta svarat med att jämföra med andra områden. Budskapet man vill ge är att "dom därborta" inte vet hur bra de egentligen har det. Det som "på andra håll" är stora och besvärliga problem, är bara småpotatis i jämförelse med situationen i norra Botkyrka.

Behoven är större i Botkyrka än på andra håll, menar personalen, och det medför att deras arbete blir mer krävande, men samtidigt känns mer meningsfullt. I "svenska" områden har barnen kanske till och med mer än vad de behöver, men i norra Botkyrka måste man "ge dem allt", omvårdnad, trygghet, normer, intellektuell och emotionell stimulans av olika slag. I hemmen uppföstras barnen till att bli olika - och därmed ojämlika. En av barnomsorgens viktigaste uppgifter i norra Botkyrka blir därför att utjämna skillnaderna, att fungera som alternativ och komplement till hemmen. Eftersom invandrare inte tar med sina barn ut i naturen får dagispersonalen göra det; eftersom invandrabarn tittar så mycket på kabel-TV, får personalen ta med dem på bio och teater:

Skogen naturen är nåt fint, vi vill lära barnen det. Att det finns bio och teater istället för kabel. Men tex i Rönninge kan det vara tvärtom. Där finns det så mycket att göra med ridning, bio och teater tex. (Pedagoghandledare)

I dessa och andra liknande beskrivningar tonar dagispersonalen fram som frontkämpar som slåss för barnens bästa, för lika villkor och lika förutsättningar. Man slåss för rättvisa och jämlikhet genom att motsätta sig den ideologi som okritiskt hyllar etnisk olikhet och segregering. Mångfald är bra, när man kan välja. Men barnen ska inte tvingas in i segregering. Vapnen i kampen är tuktning och näringstillförsel: å ena sidan svenska språket, traditionerna, naturen, det som uppfattas som typiskt svenskt; å den andra musiken, rytmen, leken, allt det som de inte får i hemmen. Det är därför det är så särskilt viktigt just i norra Botkyrka att ha välutbildad, engagerad och framför allt svensk personal.

En finsk barnskötare vi mötte berättade att det inte var svårt att få jobb när hon vid mitten av 1980-talet kom till Botkyrka. Men om hon skulle sökt arbete på sitt eget dagis i dag, skulle hon nog få nobben. Därför ville hon bestämt avråda unga invandrartjejer att söka förskolläraryrket, "de får inget jobb om inte svenskan är perfekt", åtminstone inte i norra Botkyrka. Strävandena på dagis att slippa särbehandla invandrarnas barn i framtiden, kan alltså paradoxalt nog leda till att man idag ser sig tvingade att särbehandla invandrare som söker anställning inom barnomsorgen!

Avslutning

Som vi ser det kan dagispersonalens uttalanden förstås som en motståndskamp mot den etniska ideologi som under de senaste decennierna vunnit allt mer terräng i Sverige.⁸ Utanför dagis må folk "ha sin kultur" och vara aldrig så olika. Men inom de gränser som personalen har att bestämma över motsätter man sig den ideologi som predikar alla världens totala relativitet, därför att man menar att den i praktiken leder till att alla inte får samma chans. Så uppfattat tycks personalens budskap vara just vad "det mångkulturella samhällets" kritiker redan många gånger påpekat, det är majoriteten som är vinnarna - Åt dem som har skall varda givet! Risken man tycks se framför sig är att det av barnen i norra Botkyrka blir inget annat än andra klassens medborgare, med rådbråkad svenska och med främmande traditioner och vanor, därför också med sämre förutsättningar.

Vad vår studie tyder på är att om man tidigare kunde säga att "det svenska" var en rad abstrakta värden och symboler som hade med samhället som helhet att göra, "folkhemmet", "välfärd", "rättvisa" osv, så handlar det nu på en nivå mer om språket (i bestämd form!) och vissa bestämda och tydligt artikulerade seder, bruk och traditioner. På en annan och mindre tydligt artikulerad nivå handlar det dessutom om vissa upplevelsekvallitéer (tex lukten av svamp en höstdag), sätt att behandla känslor (konfliktundvikande), att vara rationell och modern och inte bunden av klass eller traditioner, att vara en väljande och fri individ.⁹

Våra intervjuer ekar inte av kraftfullt formulerade ideologiska uttalanden och slagord med patos, utan snarare av försiktiga funderingar kring egna och ofta dyrköpta erfarenheter. Det perspektiv personalen tycks vilja förmedla är, som vi förstått det, att den typ av mångkulturell retorik som varit rådande i de flesta av de byråkratiska strukturer som omger dagisvärlden, döljer det enkla faktum att det trots allt är i Sverige barnen ska leva, oavsett deras ursprung. Detta Sverige är kanske inte alltid den bästa av världar, nog skulle vi kunna leva också på andra sätt. Men nu har vi det som vi har det, och att låta några hamna utanför gemenskapen är varken jämlikt eller rättvist.

Noter

¹ Enligt befolkningsstatistik från Botkyrka kommun fanns 1980 4865 barn under 7 år, vilket motsvarade ca 14 % av befolkningen. 1992 var antalet barn mellan 0-6 år 3791, vilket motsvarade ca 11 % av den totala befolkningen på 34.000 personer.

² Våren 1993 finns sjutton barnstugor i norra Botkyrka, med sammanlagt 425 anställda (inklusive städ och kökspersonal) och 1375 inskrivna barn. I Alby finns våren 1993 6 daghem, i Fittja 4, i Eriksberg 2 och i övriga Hallunda/ Norsborg 4. Drygt 50% av barnen i norra Botkyrka är inskrivna i barnomsorgen. Motsvarande siffra för hela riket är 49%. Som jämförelse kan nämnas att i Stockholms stad är 69,4% av alla barn under 7 år inskrivna i barnomsorgen (USK-aktuellt 1993:2 ss 49-51).

³ Eftersom föräldrar med annat hemspråk än svenska kan komma att utnyttja rätten till hemspråksutbildning för sina barn är förmodat hemspråk en vanlig indelningsgrund på daghemmen i norra Botkyrka. Att avgöra hur många barn på en stuga som är svenskspråkiga och har svenska som modersmål är inte alltid lätt. En del föräldrar med utländsk bakgrund talar svenska hemma med sina barn, men lär dem också sitt eget modersmål. Av barnstugan Anemonens 84 barn har fem föräldrar med svenskt ursprung, men omkring tio talar svenska hemma med sina föräldrar.

⁴ Till skillnad från Ehn har vårt intresse enbart rört personalens uppfattningar om sitt arbete, varför vi begränsat oss till intervjuer.

⁵ Här är det värt att påminna att detta gäller såväl den svenska som den invandrade personalen.

⁶ Att rädslan inte är obefogad visar debatten om den s.k. "Rinkebysvenskan". I ett hårdnande ekonomiskt och politiskt klimat löper de som talar bruten svenska med stor sannolikhet större risk än andra att bli utan arbete, utbildning och bostad. En motsvarighet till "Rinkebysvenska" finns också i Botkyrka, av lärare där benämnd "Hallundasvenska" eller "Fittjaspråket".

⁷ Så uppfattat påminner situationen i norra Botkyrka inte så lite om förhållandena i den mångkulturella staden Sohar (Barth 1983). Där har människor av många slag levt samman så länge att det utvecklats en kultur för umgänge över etniska och sociala gränser. Det är just denna typ av "interkulturell" kultur som Billy Ehn menade sig finna i norra Botkyrka i 1980-talets början. Om något har ändrat sig sedan dess skulle det i så fall vara att intensiteten i lanseringen av "det svenska" ökat, kanske som ett svar på att mångfalden ökat. "Det svenska" framstår alltmer som den interkulturella kulturen, eller "gemensamma nämnare", man strävar efter att införa.

⁸ Med detta perspektiv kan, men behöver alltså inte, en värdenas kontinuitet impliceras.

⁹ Etnologen Karl-Olov Arnstberg (1989) har beskrivit hur det "moderna" rationalistiska tänkandet som utvecklades under 1900-talet i västvärlden slår rot i Sverige. Den rationellt målinriktade människan ser förnuftet och logiken som det som styr henne: "Hon vill inte se sig själv som bärare av en tidsbunden retorik och estetik utan såsom bärare av ett 'förnuft på väg'.../ Det kulturella skulle vara ett nederlag, ett uppgivande av förnuftet såsom ledstjärna, ett uppgivande av utvecklingstanken. (s. 129, efter Runfors 1993). Det "rationella målinriktade tänkandet" kan innebära att inställningen till kultur blir tvehågsen. Arnstberg använder begreppsparet "kultur som aktivitet" och som "kultur som determinant" för att beskriva detta. Så länge kultur är något man kan förhålla sig till och välja utifrån rationella förnuftsskäl går det bra. Däremot har den "rationella människan" svårt att acceptera kultur som "determinant", som något som genomsyrar tillvaron och påverkar handlandet. Människor som inte har ett logiskt, praktiskt förhållningsätt till kultur utan låter "kulturen bestämma" blir med detta synsätt mindre moderna människor (Arnstberg 1989:119ff, efter Runfors 1993). "Kulturella hänsyn" och acceptering av vissa etniska mönster kan alltså helt komma i motsättning till det "rationella tänkandet". (Runfors 1993:35).

Svensk kulturpluralism i omvandling

I det svenska samhället möter vi allt oftare i såväl institutionella som vardagliga sammanhang bestämda föreställningar om vad som är "normalt", utifrån vilka bilden av "de andra" och "de främmande" utvecklas. Denna typ av normalitetsföreställningar bygger i grunden på en uppsättning stereotypier om kulturella skillnader i termer av närhet och distans till "den svenska kulturen". Sådana generaliserande omdömen får konsekvenser såväl för "de främmandes" integrationsmöjligheter som för utgallringen av de flyktingar och invandrare som skall ges permanent uppehållstillstånd. Tillståndspraxis i asylärenden har redan kommit att skärpas av SIV (Statens invandrarverk) och Utlänningsnämnd. Invandrades rätt till uppehållstillstånd förbinds allt oftare med deras "skötsamhet". Förmodad "oskötsamhet" har kommit att allt mera uttalat anföras som ett hinder för permanent uppehållstillstånd.

Denna typ av särbehandling hotar att rasialisera den svenska invandrarpolitiken och att kriminalisera mänsklig nöd, vilket också redan har påpekats i offentlig debatt och kritik av dagens svenska flyktingmottagning. Hela kollektiv av flyktingar och invandrare kan komma att på ett godtyckligt sätt stigmatiseras som potentiellt oskötsamma och därför opassande. Den fråga som måste resas är "Vad är skötsamhet?" och "Vad är oskötsamhet?" Vem skall bedöma vad som är det ena och det andra? Hur skall man kunna veta vem som är potentiellt skötsam eller oskötsam?

Det allvarliga är att föreställningar om flyktingars och invandrades "skötsamhet", och därmed rätt till uppehållstillstånd eller överhuvudtaget närvaro i Sverige, förankras i en redan existerande kulturellt betingad sortering av människor i skilda tillhörigheter, etiketterade som mer eller mindre främmande eller lämpliga. "Vi" polariseras mot "dom". Den ideologiska hållning som ligger bakom en särskiljandets politik leder också automatiskt till att de som definieras som avvikande och främmande måste utsättas för skilda uppfostransåtgärder. Föreställningar om kulturella skillnader och sortering efter etniska skiljelinjer möter vi på dagis, i skola och på arbetsmarknad. Invandrare tenderar att uppfattas som avvikande redan från början och segregeras eller diskrimineras inom alla samhällssfärer; när man söker bostad och arbete, på dagis och i utbildningssystem, i relation till socialtjänst och sjukvård och så vidare. Man uppfattas som främmande i sig, opassande och olämplig. Invandrades och flyktingars arbetslöshet och sociala misär förklaras med hänvisning till deras kulturella mentaliteter, beskrivna genom kulturella stereotypier. De uppfostransåtgärder som allt oftare före-språkas syftar till att utveckla en allomfattande svensk kulturkompetens, ett slags gemensamt kulturkitt, som skall hålla samman en multi-kulti befolkning och utgöra garantin för att alla skall vara likvärdiga och därmed kunna bli jämlikt bemötta utifrån sina individuella förutsättningar (se t.ex. Ronström, Runfors och Wahlström, 1994).

I en larmuppgift från Stockholms stad (USK, Ljungdahl, 1994) konstateras att socialbidragsberoendet uppgår till nära hundra procent bland Somalier, tätt följt av andra nyanlända flyktinggrupper. AMS (1993 och 1995) har också konstaterat en dramatisk försämring av anställningsmöjligheterna för invandrare i relation till icke

invandrade ända sedan slutet av 80-talet. Men flyktingars utbildningsmässiga kompetens eller "kulturdistans" står inte i någon rimlig proportion till detta utanförskap. "Invandrare hade i början av 1990-talet (1991) lägre lön per arbetad timme än icke invandrare, givet utbildning, antal arbetsår med flera karakteristika" (Wadensjö, 1995). En undersökning av förhållandena 1989 visar också att "Invandrare som avlagt examen i Sverige har lägre inkomst (givet kön, ålder m.fl. karakteristika) än svenskar som avlagt samma examen" (Wadensjö, 1992 och 1995). Samhället är i realiteten ett allt mer segregerat samhälle och invandrare och flyktingar kategoriseras negativt i form av en förenklad, klichéartad och stereotyp bild, en slags "orientalisering", som befäster fördomsfullheten och en diskriminerande inställning. Invandraren är "den andre", "muslimen" eller "araben", den som inte hör hemma här.

Ett invandrapolitiskt vägskäl

Invandrapolitiken är idag under omprövning och omorientering. Vilken väg väljer de invandrapolitiska utredningarna vid det vägskäl som man nu står vid?

I Europa blåser extremistiska vindar med en ökande förekomst av våldshandlingar med rasistiska förtecken (Wrench and Solomos, 1993 och Silverman, 1992). Nationella gemenskaper försvagas till följd av en homogeniserande internationalisering, välfärdsstatlig upplösning och politisk anonymisering i skuggan av EU's överstatlighet. Osäkerhet bemöts allt tydligare av en identitetsmässig upprustning, byggd på negativ kontrastering av européer gentemot främmande invandrare. Dessa senare får spela rollen av "de andra", i relation till vilka man stärker den egna nationella tillhörigheten. Invandringspolitikens koordineras och harmonieras restriktivt, genom selektion och särbehandling, inom ramen för vad man har kommit att kalla *den europeiska fästningen*.

En genomgripande ekonomisk omvandling med åtföljande klassmässig ojämlikhet, upplösning av invanda livsformer samt växande arbetslöshet och social utslagning, har lett till en omfattande identitetsmässig osäkerhet. Skinheadssyndromet, med dess fixering på nationell, lokal och traditionell tillhörighet, men också överhetsfientlighet, måste ses i detta ljus. Det hårdnande sociala klimatet i storstäderna, med ökad kriminalitet, "riots" och gängkrig, har samma bakgrund. Skärpta sociala problem och motsättningar tenderar att i ett mångtackniskt blandat samhälle förklaras i kulturaliserande termer med hänvisning till "kulturtillhörighet" och "kulturella skillnader". Genom sådana generaliserande förståelser beslöjas lätt sociala relationer och missförhållanden, segregering och diskriminering. Invandrades bostadssegregation förklaras med hänvisning till deras kulturellt betingade val att bo i flock. Arbetsmarknadsutslagning förstås med hänvisning till invandrades kulturella mentalitetsdrag. Problematisk hälsa, förtidspensionering och långtidssjukskrivning, inte minst när det gäller invandrarkvinnor, förklaras med hänvisning till kulturella särdrag och levnadsförhållanden (Knocke, 1986 och 1994, Ålund, 1991 och 1994 samt Schierup och Paulsson, 1994).

Man har anledning att med stor oro åse utvecklingstendenserna på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsmarknadssituationen för invandrare har successivt kommit att försämrats i jämförelse med så kallade "icke invandrare". Arbetskraftsinvandrararnas barn uppvisar en högre grad av arbetslöshet än jämnåriga svenska ungdomar, trots relativt sett ambitiösare utbildningsmönster. En komparativ uppföljning över längre tid rörande invandrare från Jugoslavien i Danmark och Sverige har också visat att utbildningsmässigt väl kvalificerade invandrare en lång tid efter invandringen befinner sig i arbeten klart under deras utbildningsnivå (Schierup och Ålund, 1987).

Sådan dequalificering leder till frustrationer som också lätt får konsekvenser för hälsan. Forskning tyder på att den första generationen arbetsmigranter relativt sett underordnade situation består för deras barn, den andra generationens invandrare (Schierup och Paulsson, 1994), trots uppväxt i Sverige och utbildning på en högre nivå än föräldrarna och för den del också jämförbara svenska jämnårigas (Eriksson och Jonsson, 1994). Tendenserna på arbetsmarknaden tyder på en tilltagande kategorisering av människor efter etniska linjer, diskriminering och uppkomsten av en "arbetets etniska delning" (Schierup och Paulsson, 1994). Polariseringen och framväxten av ett delat samhälle tycks ha tilltagit på 90-talet. Samtidigt har en kulturrelaterad överslätning av social ojämlikhet, sociala missförhållanden och diskriminering, i form av en slags "kulturalisering", brett ut sig (Ålund, 1990 samt Ålund och Schierup 1991). Den kulturmystik som i mycket präglar förståelsen av samtidens samhälleliga omvandlingsprocess, med dess sociala spänningar, konflikter och ojämlikheter, utgör ett viktigt inslag i det vägval som europeisk och svensk invandrarpolitik står inför idag. Just därför är det också ytterst viktigt med en kritisk belysning av kulturrelaterande förklarings tendens att upplösa reella sociala ojämlikheter i stereotypt uppfattade kulturella mentalitetsskillnader.

Det invandrarpolitiska vägskälet befinner sig vid två huvudinriktningar. Å ena sidan en utveckling mot utökad kulturell pluralism och å andra sidan en utveckling mot en assimilationism kring en mer eller mindre uttalad idé om nationell enhetskultur. Båda huvudinriktningarna lokaliserar lösningen till det kulturella området och karaktäriseras av kulturessentialistiska tankefigurer som inordnar människor i kategorier definierade av kultur och etniskt ursprung. Detta innebär att skilda människor "sorteras i kulturer och kulturer på platser", där plats kan vara "position på arbetsmarknaden eller territorium" - bostadsområde eller distrikt - eller båda (Feuchtwang, 1990:4). Kultur betraktas som något givet och mer eller mindre oföränderligt, något som skilda etniska befolkningsgrupper har fått i arv och bär på som ett kulturbagage. Kulturell och etnisk essentialism "har strukturerat och helt visst misslett den offentliga debatten och uppkomsten av en relevant kunskap" (Donald and Rattansi, 1992:20/vår översättning). Kulturella yttringar beskrivs och karaktäriseras i termer av graden av olikhet i jämförelse med den dominerande kulturen, istället för i termer av unikheter och diskontinuitet. Också ett multikulturellt hyllande av skillnader, "celebration of diversity", har reducerats till ett intresse för folklorismer. Härigenom förloras kulturella auktoritetens makt-hierarkier och legitimitet ur blickfånget. Mångkulturalismens misslyckande och "den nya realismen" (Duffield, 1984) har lett till, både i Sverige och i Storbritannien, att "en aggressiv assimilationism har börjat häva upp sin röst" (Donald and Rattansi, 1992:2/ vår översättning). Denna utveckling avspeglar sig också i vitt skilda intressens och alliansers gemensamma bruk av kulturessentialism som politisk plattform. På ett paradoxalt sätt kan anti-rasistiska och rasistiska rörelser förenas i sitt engagemang för kulturers oavhängighet, där "kultur" i bägge lägren definieras i statiska och essentialistiska termer.

Fenomenet "kulturalism" har genomgått en kritisk granskning i såväl USA och Australien som i Europa. Vanligen uppfattas kulturalismen som en slags pseudo-pluralism vars ideologi har förstelnats i till en deterministisk kultursyn med program för kulturbevarande i sig (se t.ex. Gorelich, 1989). En alternativ syn på kultur och etnicitet måste betrakta etnicitet som en social konstruktion, vilken ger uttryck för sociala spänningar förbundna med ras, kön och klass. Om etniska och sociala problem främst uppfattas som kulturellt betingade så ligger det nära till hands att breda socialpolitiska strategier underprioriteras och att den sociala strukturens ojämlikhetsskapande karaktär ignoreras när social utslagning skall motverkas. Bland andra

har Gorelich påpekat att det är precis detta som präglar och utgör begränsningarna i det i USA tillämpade liberala åtgärds paketet mot social utslagning. Samma kommentar kan också appliceras på de tendenser till marknadsliberal kulturalism som vi har mött i Sverige genom bland annat Mauricio Rojas (se t.ex. Rojas 1995).

En ny separatism?

Rojas förespråkar särskilda etniskt inriktade åtgärder centrerade till kulturens domän och en utbyggnad av en mångfald baserad på kulturella olikheter, nedärvda sedan generationer. Det svenska systemet med sin uniformerande offentliga sektor och överorganiserade statliga integrationsapparat har, enligt Rojas, krossat invandrarnas kulturella olikheter och assimilerat dem. De är idag bara spillror av vad de en gång kulturellt har varit. Rojas ståndpunkt är att invandrarnas särart, speciella behov och erfarenheter, måste uppmärksammas genom en satsning på egna och etniskt baserade "nya industrier, nya skolor, nya sjukhus, nya idéer ..." (Rojas, 1995:109). Rojas övertygelse är att detta skall leda till innebära invandrares samhälleliga integration och kontroll av det egna livet.

Valloner och zigenare representerar hos Rojas bilden av en framgångsrik respektive misslyckad integrationsutveckling. Zigenargruppen har enligt Rojas drabbats av en normlöshet och ett sönderfall av en gammal ordning med "normer och hierarkier som under århundraden höll gruppen vid liv" (Rojas 1995:107). Det låter som om zigenarlivet var självvalt, med sin föregivna frihet och romantiska vandring. När den gamla ordningen sönderfallit och "det svenska samhällets institutioner samtidigt visat sig oförmögna att fungera som ett substitut" (Rojas 1995:107) var gruppens öde beseglat. I Rojas ögon är detta ett exempel på en destruktiv process av kulturellt förfall som har lämnat efter sig ett kaotiskt vacuum som idag sägs hålla på att sluka en hel generation unga zigenare. Den underförstådda meningen är att det är kulturellt förfall som kan förklara flyktingars och invandrares elände. Det är det kulturella utanförskapet, livet i ett kulturellt ingenmansland, som är orsaken till integrationsproblemen. Moder Svea älskar dem inte, vilket också är titeln på Rojas bok.

Vallonerna kan dock, enligt Rojas, visa på en lösning på integrationsproblemet, d.v.s. hur man kan "vara svensk men ändå inte" (bokens undertitel). De har lyckats menar Rojas och hänvisar till att de levde ett segregerat liv fram till 1690-talet (Rojas, 1995:90). Fram till dess behöll de sitt språk, sin familjesammanhållning, sitt interna gifte och slutenheten i den egna etniska försörjningsnischen. Rojas pekar på den slutna livsformen som lyckad när det har gällt att "undvika assimilationens tvångströja och skapa en gruppsammanhållning och egna institutioner som så småningom fungerade som en effektiv språngbräda för deras mycket framgångsrika integration i det svenska samhället" (Rojas 1995:91).

Det är möjligt att detta marknadsliberala recept för ett mångkulturellt samhälle kan locka någon. Hur en "stark etnisk identitet" (Rojas, 1995:91) idag, i ett polyetniskt samhälle så präglad av korsande sociala band, lojaliteter och identiteter, kan vara en förutsättning för integration är höjt i dunkel. Stark etnisk identitet och organisering tycks snarare vara förbunden med olika tendenser till segregering, diskriminering och etnisk rensning. Med sin betoning på skillnader och separerade gemenskaper riskerar Rojas argumentation att underblåsa separationism i ett hårdnande socialt klimat. Samtidigt som han understryker nödvändigheten av stabilitet och kulturell förankring, trygghet i det lilla samhällets familjerelationer och civila nätverk samt vikten av den etniska gemenskapens självtillräcklighet, så attackerar han passionerat välfärdssamhället och dess sociala ambitioner om nivellering och jämlikhet.

Patriotisk nationalism och andra former av kulturalism som pläderar för etnisk säregenhet är inte i sig självt en lösning på samhällets integrationsproblem. Istället kan sådan leda in på allvarliga villospår. Separatism har inget som helst med integration att göra. Man bör också påpeka att det inte är säkert att en majoritet av zigenarna skulle instämma i Rojas bedömning att allt nog var bättre förr vad beträffar zigenares levnadsvillkor. Och vallonerna har ju som bekant försvunnit, totalt assimilerats, utan att lämna någon mångfald efter sig. Vad mera är så uttrycker de "oälskade barn" som Rojas gör sig till tolk för själva att de inte vill känna sig som chilinare, bolivianer, svenskar o.s.v. Istället vill man "gå ifrån allt det där, vi är människor allihopa" (Gabriel i Rojas, 1995:69).

Å andra sidan möter vi i Sverige idag också ett synsätt som innebär en förskjutning från ett hävdande av "rätten till egen kultur" till en fokusering på "kulturella integrationsproblem". Vad som uppfattas som främmande traditioner, vanor och kulturer, definieras som handikapp, vilka medför sämre förutsättningar i samhället. Dessa handikapp får förklara varför invandrare blir till ett slags andra klassens medborgare (se också Duffields diskussion av samma tendenser i Storbritannien, Duffield, 1984). Ett öppet övergivande av kulturpluralismen och en återgång till en slags assimilationism möter vi också inom svensk invandrarforskning (se t.ex. Ronström m.fl., 1994). Den mångkulturalism som har praktiserats i Sverige förtjänar förvisso en hel del kritik ur många aspekter (se t.ex. Ehn 1993, Ålund och Schierup, 1991, Hannerz, 1983 samt Fred, 1983). Men det innebär inte att den praktiserade mångkulturalismens begränsningar kan legitimera öppet etnocentriska föreställningar om majoritetskulturens överlägsenhet, eller krav på en enhetskulturfostan och assimilationism.

Duffield har vad beträffar situationen i Storbritannien pekat på tendenserna till att man hyllar den nationella kulturens egenart och överhöghet. Samma argument återfinner vi nu i Sverige, invävd i en kritik av kulturpluralismen som beskrivs som den "etniska ideologi som under de senaste decennierna vunnit allt mera terräng i Sverige" (Ronström m.fl., 1995:11). Kulturrelaterade förklaringar kan på ett smidigt sätt användas för att rättfärdiga sociala åtskillnader och ojämlikhet. Etnocentrism laborerar med sådana kulturella etiketteringar och fyller främst funktionen av att flytta blicken från den kontinuitet av makthierarki och legitimitet som kulturella auktoriteter besitter (Donald and Rattansi, 1992). Etnocentrism liksom separatism har med diskriminering och rasism att göra, inte kultur och moral, och är nära förbunden med skapandet av en hierarkisk samhällsordning efter konstruerade etniska åtskillnader.

Redan på dagis...

Kulturella problem handlar kanske främst om hur kultur tolkas och misstolkas när "vi och dom" kontrasteras. Ofta definieras rätt och slätt en opreciserad invandrar-kultur, ibland flera olika "invandrarkulturer", som en gång för alla given och som jämförd med "vår" svenska kultur framställs som gammalmodig, opassande och hotfull. Sociala problem och motsättningar kulturrelateras i samma utsträckning med hänvisning till invandrares och flyktingars kultur som problemens kärna.

I en uppföljning av Billy Ehns studier i dagismiljö (Ehn 1983 och 1986) diskuterar Ronström m.fl. hur mötet mellan invandrare och majoritetsbefolkning idag gestaltas (Ronström m.fl., 1995). Författarna tar sin utgångspunkt i Ehns nyanserade beskrivning av hur kulturmötet på dagis går till genom en serie vardagliga rutiner. Detta, skriver Ehn i en nyligen utgiven sammanfattning av de tidigare studierna, resulterar

i "en blågul fostran, som emellertid är kamouflerad i skepnaden av en ändamålsenlig barnomsorg" (Ehn, 1993:245). Denna fostran till svenskhet präglas av att det praktiska livet och sunda förnuftet uttrycker majoritetens påverkan av minoriteten genom att "de starkaste idéerna och vanorna uppfattas som naturliga" (Ehn, ibid:250). Ehn menar att i den vardagliga praktiken råder ett slags samförstånd kring regler mellan föräldrar och personal, samt att dessa regler i allmänhet inte bereder invandrarna större svårigheter än de svenska föräldrarna. Invandrare, liksom svenska föräldrar, undviker att provocera pedagoger som tar hand om deras barn och framstår i den svenska personalens ögon som "lugna, resonabla, ganska kravlösa och därmed försvenskade" (Ehn ibid:246). Bortom inläringen av praktiska och sociala färdigheter på dagis lämnas fältet fritt för föräldrarnas påverkan. Barnen lär sig nyttiga saker på dagis, medan hemmet är den plats där de fostras på allvar, skriver Ehn. Innebörden av detta är att barnen växer upp med en förmåga att hantera flera skilda kulturella färdigheter. De blir inte bara mångkulturellt kompetenta, utan också förkämpar för ett etniskt blandat och mångkulturellt Sverige, i kontrast till det "rena" svensksverige som främlingsfientliga, nationalistiska och rasistiska krafter önskar. Ehn konkluderar: "Norra Botkyrka och andra liknande heterogena miljöer fungerar idag som ett slags frontlinje i denna kamp om hur det framtida Sverige skall definieras som nation. I denna kamp står de unga på barrikaderna" (Ehn, ibid 252-253).

Ehns synsätt vänds upp och ned i Ronströms med fleras uppföljning. Nu görs dagis till "fronten" och "barnstugorna i Norra Botkyrkas invandratätaste områden till svenska utposter i en annars icke-svensk omgivning" (Ronström m.fl., 1995:6). Dagispersona-len är frontsoldater som försvarar det svenska mot allsköns främmande och undermålig kultur. Den svenska kulturen är språket, naturen och traditionerna. "Att vara svensk översätts till att tala svenska, att respektera allemansrätten, att uppskatta lukten av svamp i skogen en klar höstdag, att fira midsommar, påsk, lucia och andra svenska dagar" (Ronström m.fl., ibid:6). Naturligtvis har en förändring skett sedan Ehn gjorde sina studier. Det sociala klimatet har i allmänhet hårdnat med skärpta livsvillkor och motsättningar. Tonfallet, polariseringen av kultur mot kultur, och de konfrontationsmässiga slutledningarna, förefaller dock uttrycka författarnas egen hållning i minst lika stor utsträckning som den intervjuade dagispersonalens. Det allvarliga är att det scenario som uppmålas inte bara handlar om hur den omedelbara verkligheten gestaltas, utan också hur den bör gestaltas. Invandrare beskrivs som avvikande och besvärliga. De sänder sina barn i "finkläder" som inte lämpar sig för (främmande?) utflykter till naturen. Eller så kommer barnen smutsiga till dagis. Personalen har också en mängd "inövade handgrepp för att möta avvikande vanor och beteende av olika slag" och "man kan råka spilla på smutsiga eller illaluktande barn för att få anledning att tvätta dem och deras kläder" (Ronström m.fl., ibid:4). Barnen måste fostras till att erövra "upplevelsekvaitéer (t.ex. lukten av svamp en höstdag), sätt att behandla känslor (konfliktundvikande), att vara rationell och modern och inte bunden av klass eller traditioner, att vara en väljande och fri individ" (Ronström m.fl., ibid:12). Allt detta tycks saknas i invandrarnas kulturer. Därför slåss dagispersonalen som "front-kämpar" för barnens bästa, för lika villkor och förutsättningar, i en "motståndskamp" gentemot den "ideologi som okritiskt hyllar etnisk olikhet och segregering (med andra ord multikulturalism?/vår anmärkning)" (Ronström m.fl. ibid:11). Den välutbildade, engagerade och framförallt svenska personalens vapen i kampen är "tuktning och näringstillförsel; å ena sidan svenska språket, traditionerna, naturen, det som uppfattas som typiskt svenskt; å den andra musiken, rytmen, leken, allt det inte får i hemmen" (Ronström m.fl. ibid:11). Varken hyfs eller musik tycks förekomma i invandrarnas föregivna kultur.

Personalens kamp mot segregering handlar enligt författarna om att göra barnen så svenska som möjligt. Oliket är lika med ojämlikhet och jämlikhet lika med likhet. I förgrunden ställs kampen mot en "blandkultur", vilken förutsättes göra barnen till stigmatiserade avvikare i sitt eget land (Ronström m.fl., ibid:8). Främmande traditioner och vanor för med sig sämre förutsättningar sägs dagispersonalen mena och författarna tycks instämma. Författarna vill också instämma i vad de ser som dagispersonalens motståndskamp "mot den etniska ideologi som under senaste decennierna vunnit allt mer terräng i Sverige" (Ronström m.fl., ibid:11) och blir till en megafon utan kritisk analys eller prövning. Blicken höjs inte ovanför dagisvärlden. Slutsatserna blir storskaliga och förespråkar föregivet nödvändiga omorienteringar som undersökningen sägs tyda på. "Vad vår studie tyder på är att om man tidigare kunde säga att 'det svenska' var en rad abstrakta värden och symboler som hade med samhället som helhet att göra, 'folkhemmet', 'välfärd', 'rättvisa' o.s.v., så handlar det nu på en nivå mer om språket (i bestämd form!, vår anmärkning) och vissa bestämda och tydligt artikulerade seder, bruk och traditioner" (Ronström m.fl., ibid:12). Alltså rättvisa och välfärd åt sidan, för lukten av svamp en höstdag!

Fostran till svenskhet är inbäddad i en mängd klichéer om kulturella olikheter i dagis-personalens föreställningsvärld och accepteras okritiskt av författarna. Ehns barn och ungdomar var på barrikaderna för social rättvisa och ömsesidigt respektfulla sociala relationer. Ingen blir mera likställd av att lära sig plocka svamp i skogen. Invandrare stigmatiseras kulturellt och man blir inte svensk hur mycket svenska man än kan, hur blont man än färgar håret eller hur prudentligt man än byter till svenskt namn. Fostran till svenskhet kan möjligen bli en fostran till självförakt. Hierarkiska föreställningar rättfärdigas under täckmantel av att likriktning syftar till jämlikhet. Det handlar om en värdefundamentalism där man för att säga det med Tängestad "utgår ifrån att det finns en oomkullrunkelig och grundläggande, d.v.s. fundamental, sanning om verk-ligheten" (Tängestad i SDS 950403). Gentemot en sådan fundamentalism måste man hävda att "... ingen skall tillåtas göra anspråk på att besitta absolut och oföränderlig kunskap som är identisk med 'verkligheten'" (ibid). Vi lever i olika verkligheter och måste klargöra strukturer och i förväg rangordnade värdehierarkier. I annat fall skapas ett förtryck som upprätthåller över- och underordningsrelationer, bakom dimridån av idéer om en väljande och fri individ.

... sedan i domstolen

Stureplansmorden hösten 1994 föranledde till en början en rad kommentarer i massmedia som inte kulturaliserade det brutala och tragiska våldsutbrottet med hänvisning till invandrarkultur. I kommentarer och debatt tog man fasta på sociala och strukturella förhållanden; som utslagning, diskriminering, underklassvillkor, segregerade boendemiljöer, splittrade familjer, bristande kontakter mellan generationerna, urholkade vuxenroller o.s.v. Ett debattinlägg med samma inriktning har senare påpekat att förorternas underklass av nyfattiga kan komma att revoltera. "Den som inte har reella möjligheter att konkurrera med majorietsbefolkningen om jobb, om bostäder, om utbildning och till syvende och sist om utrymme och makt - den revolterar" (Margareta Grape, verksam som chef vid integrationsberedningen i Stockholms stad, i DN 95.07.05). När ett ansvarslost medievåld, alkohol- och knarkmissbruk samt lösa vapen på drift läggs på nyfattiga sociala livsvillkor så blir de till sprängstoff för våldsyttningar och brottslighet. Man uteslöt med rätta att se de skrämmande våldshandlingarna som primärt en kulturellt inprogrammerad beståndsdel i invandrades möte med det svenska samhället och efterlyste krafttag mot

segregering, diskriminering och utslag-ning. Denna typ av kommentarer tunnades snart ut och överflyglades av en stark när-varo av stereotypiska generaliseringar.

Våldshandlingarna äger rum i en tid av påtaglig social och kulturell osäkerhet. Många ungdomar, särskilt i storstadsmiljöerna, lever i ett utanförskap. Familjestabiliteten har i allmänhet försvagats. Samhället har kommit att i allt högre grad polariseras efter etniska, åldersmässiga och klasspräglade dimensioner. Mot bakgrund av detta möter vi ett behov av självhävdelse och revolt gentemot den mondäna och rika världens olika (dörr)vakter. Brottsutredningar påtalar invandrarungdomars (främst pojkars) överrepresentation när det gäller våldsbrott. Redan före 18 års ålder återfinns många av förorternas arbetarklasspojkar med invandrarbakgrund i storstädernas häkten och i fängelser, avskilda till en dubbel annanhet som kriminella invandrare. De har i bostadssegregeringens Sverige vuxit upp förvisade till speciella socioekonomiska miljöer. Med hänvisning till Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning den 14 mars 1995 kan man konstatera hur Socialstyrelsens rapport om invandrades hälsa och sociala förhållanden utgör vad man med en SDS-ledare kan beteckna som en "beklämmande läsning om ohälsa, förtidspensionering och bidragsberoende" (SDS 95.04.04). Eländet bland de bostadslösa, med en ökande andel unga med invandrarbakgrund, tilltar. Detta är olika sidor av den sociala kontexten av olika arenor och aktörer bakom Stureplansmorden.

Det kan omedelbart konstateras att Guillermo Marquez Jara blev dömd som huvudskyldig innan all rättslig prövning. Kanske för att han var "invandrare". Unga män med invandrarbakgrund är skyldiga därför att de lever och agerar i en tid som i förväg dömer dem. På Stureplan var det två "mindre skyldiga" bröder, samt Nano Jara och Tommy Zethraeus som var "mera skyldiga". När bröderna uppträder inför Tingsrätten är de klädda i finkostymer, medan Tommy (den svenske) kommer i fångkläder. "Han är klädd i grön skjorta, knäppt ända upp till halsen, gröna byxor och det ser ut som om han helt enkelt inte bryr sig om sin klädsel längre utan går i häkteskläder. Skillnaden mot de båda bröderna är stor. De fortsätter att vara elegant klädda i kostymer eller kavajer och udda byxor, vita skjortor, alltid slips. Det är inte snobism. Det är en del av uppfostran. En man är alltid elegant klädd i officiella sammanhang i deras kultur. I Sverige gäller ju inte längre 'som Du är klädd blir Du hädd' (AB 95.04.11). Betyder detta att Tommy är avspänt cool på ett modernt sätt? Och att de bägge bröderna är gammelmodigt enfaldiga? Tror de att det är kläderna som gör eller ursäktar människan, eller vad?

I dagens Nyheter rubriceras artikeln om förhöret med Jara med "Det handlar om heder och svek" (DN 95.04.12). Det tycks som om grabbarna är latinos och att deras macho-kultur och lojalitet till kompisarna överskuggar allt annat. De är helt enkelt inte sven-skar och kulturen får skrika ut deras missanpassning. "Men så småningom studsar begrepp som heder och svek, respekt och hänsyn mellan ekväggarna i säkerhetssalen. Svensk saklighet kolliderar med latinsk manlighet. Lugn och måttlighet med hetsigt temperament" (ibid). Inte heller Jara tycks ha fattat att vi befinner oss i Sverige. "Ord och begrepp betyder olika saker för chefsåklagare Jan Danielsson och Guillermo Marquez" (ibid). Jara uppges prata med en lätt brytning och med en något stötig svenska. Han beskrivs som en svartskalle som bråkar med dörrvakten Jocke som inte släpper in honom i rikemansvärlden. Och så skjuter Jara honom. För att han är svartskalle med hetsigt temperament!?

Man leker med elden om man reducerar allt till bestämda invandrarkulturer och dito identiteter. Dessa unga män är inga "latinos" som vandrar in i rättssalen som tagna ur någon dålig roman om den Columbianska maffian, eller som direkt instigna från Pampas, fostrade i dess specifika hederskodex. Skall man kunna förstå dessa

unga män och deras handlingar så kan de inte plockas ut ur det reella sammanhang här och nu som har gjort deras liv fattigt och som har kränkt deras självkänsla till bristningspunkten. Kopplingen av kultur till brott förenklar, missvisar och beslöjar genom sin kulturmystik utanförskapets realiteter och konsekvenser.

Kultur och rasism

Den kulturella dimensionen kan naturligtvis inte lämnas därhän, vilket ibland har kommit att förespråkas (se t.ex. Bel Habib, 1992). Ett osynliggörande av kulturella aspekter kan innebära att betydelsen av kulturella rangordningar, hierarkiska ordningar och maktcentra, lämnas utanför förståelsen av de förhållanden som bestämmer invandrarskapets villkor. Det viktiga är istället att uppmärksamma det komplexa samspelet mellan social struktur och kultur. Ett i sammanhanget användbart kultur-begrepp måste fokusera på den typen av samspel. Våldshandlingar är naturligtvis relaterade till kultur. Men det handlar då inte om kultur som något importerat, som arv eller bagage. Istället handlar det om här och nu framväxande kulturella livsstilar som i det mångtunniska samhällets rika kulturmångfald utvecklas i utanförskap, segregering och stigmatiserande diskriminering.

Kultur är inte något naturgivet eller statiskt, ett oföränderligt arv eller bagage. Kultur är inte "essens", en kärna av genetiskt inprogrammerad receptmassa, från vilken ingen kan fly. Kultur skapas och förändras av kollektiva aktörer i samverkan i ett samspel mellan erfarenheter och skilda värdesystem, norm- och symbolkomplex. Det för-gångna finns här och nu bara i symbolisk form som ett urval mer eller mindre konstruerade minnen. De relateras alltid till nuets etniskt, klass- och könsmässigt, såväl som generationsmässigt bestämda livsvillkor. I medvetande- och identitets-skapandets konfliktfyllda processer urladdas ofta starka energier. Marshall Berman har när det gäller etniska ungdomar hävdad att såsom "hotade av klyvning och upplösning i ett dussin olika riktningar" uppvisar de en stor djärvhet och fantasi när det gäller att "förvandla upplösning till en ny form av ordning" (Berman 1987:322). Ibland kan allt utmynna i ett katastrofalt kaos, men lika ofta till sammansatta kulturella identiteter som på ett kreativt och konstruktivt sätt förkroppsligar anpassning, integration och historisk närvaro här och nu. Kultur är inget fast och fixt, utan skapas i en levande mylla av förflutet, närvarande och framtida.

Invandrarungdomars ambivalenta placering i ett kulturellt skymningsland inramas av segregerade boendemiljöer och marginaliserade delar av den samhälleliga arbetsdelningen och statushierarkin. Detta understryker betydelsen av det sociala i relation till det kulturella. Det vardagliga livets "ordning" skapar ett behov av en egen plats i det sociala rummet. Den yttre samhälleliga ramen utgör det spänningsfält inom vilken identitet formas, livsformer uppkommer, framtidsvisioner väcks till liv samt kulturella budskap och handlingar utvecklas. Identiteter förankras i det sociala sammanhanget och kan inte förstås utanför de sociala kraftfält som präglar det konkreta livet. En kulturellt definierad rangordning, selektion och utsortering, förhindrar integration i en mångtunnisk och globaliserad värld. Kulturalisering har inget annat att erbjuda än konfrontation, ojämlikhet och desintegration, oavsett i vilken form den uppträder. Det så kallade "invandrarproblemet" är först och främst ett socialt problem. Som kulturellt problem uppträder det på sin höjd som härlett från här och nu existerande livsvillkor, t.ex. genom en retraditionalisering som får fungera som en skyddsmur mot social utslagning, diskriminering och stigmatisering som invandrare utsätts för i vardagliga situationer.

Vardagsrasismens ("everyday racism") systematik och realiteter har bland annat

kommit att uppmärksammas genom den holländsk-surinamesiska rasismforskaren Philomena Esseds arbeten. Essed menar att rasismen befinner sig i "en övergångsfas från biologiskt betingade beteckningar för underlägsenhet och överordning till kulturellt bestämda kategoriseringar, närmare bestämt etniska, genom vilka etniska minoriteter uppfattas som 'annorlunda' och följaktligen underförstådd som patologiska, problematiska" (Essed, 1987:5/vår översättning). Denna kulturaliserande form av rasism befrämjar vad man kan kalla samhällets "etnicisering", social differentiering efter kulturella kategorier och indelningar, och är enligt Essed av underförstådd karaktär ("more implicit"), eftersom "den döljs av en 'demokratisk' diskurs, vars idéinnehåll är att den etniska mångfalden präglas av 'jämlighet'" (ibid./vår översättning). Rasism på mikronivån ("micro-level racism") definierar Essed som en maktutövningsprocess som skapas och aktiveras genom kognitioner och handlingar till en form av common sense rasism, kanske den vanligaste formen för diskriminerande social praktik. Denna refererar till de idéer, trosföreställningar och känslor som konstituerar våra omedelbara och mer eller mindre naiva eller fördomsfulla vardagsförklaringar. Mikronivåns rasism inkluderar därför enligt Essed kvarlevande drag av rasistiska ideologier i människors vardagsuppfattningar om ras och etnicitet. Uppenbarligen förhåller det så att här föreligger "en underförstådd ideologi, med motsvarande komplex av common sense uppfattningar, som går stick i stäv med uttalade jämlikhetsideal" (ibid 5ff/vår översättning).

Om man negligerar kulturaliserande attityder i de vardagliga relationerna och avfärdar dessa som om de inte har med rasism att göra, så skapas förutsättningar för en legitimering av över- och underordning efter kulturella eller etniska linjer. Även i Skandinavien är den dominerande tendensen att man avfärdar olika former av "common sense rasism". Allt oftare hör man uttalanden som "Jag är inte rasist, men...". Men att bortse från vardagsrasismen till förmån för rasismens mest explicita och extrema varianter leder till att man förlorar de sociala relationerna och spänningarna ur sikte. Kulturellt betingade rangordningars sociala betydelse och effekter kan då inte belysas, utan tas för givna. Systematisk etnisk åtskillnad och ojämlikhet kommer då heller inte att ifrågasättas. Rasismens skugga kan då också fortsatt falla över såväl utbildningsmöjligheter, arbetsvillkor, boende och krogköande, liksom asylpolitik och selektion av lämpliga invandrare och flyktingar.

I det offentliga samtalet har den uppenbara faran för samhällets rasialisering genom diskriminering efter kulturella rangordningar inte tillräckligt kommit att uppmärksammas. Flera försök att föra in beteckningen "kulturrasism" i debatten (Jons-son, 1993, Bel Habib, 1992, Molina och Tesfahuney, 1994a och 1994b samt Ålund och Schierup, 1991) har mötts av motvilja och ett kompakt motstånd. Rasism som beteckning är något som förbehålls en traditionellt högerextremistisk rasism, vars marginella roll för övrigt är ett skäl till varför man uppfattar rasismen som ett mindre akut problem. Istället är det beteckningar som "främlingsrådsla", "främlingsfientlighet" och "motvilja" som dominerar debatten. Systematisk social ojämlikhet slätas lätt över när fokuseringen blir på okunnighet och negativa attityder, med den följden att problemets lösning söks i upplysning och mera kunskap om främmande kulturer. Rasism omvandlas då till en fråga om enfald och diskriminering reduceras till en fråga om bristande information och bristande intresse av att mötas. Olika informationsinsatser har inte kunnat förhindra att det sociala utanförskapet har bestått och fördjupats, både i relation till arbetsmarknad och samhällelig maktstruktur (se t.ex. Ungdom mot rasism, 1995). Samtidigt har utanförskapets marginella "kulturer", skapade här och nu, kommit att på ett tragiskt och blint sätt slå tillbaka genom våldshandlingar och brottslighet.

Skalan av det mer eller mindre främmande motsvarar den ojämlikhet som också återspeglar sig i arbetsmarknadsstatistiken (AMS, 1993 och 1995). Denna utveckling kan komma att splittra upp samhället i ett antal enklaviserade etniska världar med poten-tiellt hot om urbana mikrokrig (Entzensberger, 1993). Staffan Jonsson har påpekat samma sak med hänvisning till USA (Jonsson, 1993). L.A.-kravallerna hade sin bak-grund och realitet i etniska konflikter, eller kanske snarare gängkrig, mellan svarta, koreaner, latinamerikaner, kubaner och haitier. Brittiska samhälls-vetare har sedan länge pekat på sambandet mellan rasism och kravaller i engelska "innercities", med konflikter mellan svarta och pakistanare o.s.v. (Gilroy, 1987, Solomos, 1988, Wrench and Solomos, 1993 m.fl.). Risken är att vi går mot en fram-tid där etniska enklaviseringar utesluter och bekämpar varandra enligt formeln kat-ten på rätten, rätten på repet o.s.v. Svenskar ställs mot invandrare, invandrargrupper mot invandrargrupper och oheliga allianser uppstår av den typ som vi sett i Tyskland genom samförståndet mellan turkiska fascister och "äka" tyska högerextremister.

Kulturpluralismen i omvandling

Kulturpluralismen med dess mål om jämlikhet, valfrihet och samverkan, fastställda i och med 1975 års invandrapolitik, är under omprövning. Om mångkulturalismens inklusionism ersätts av enhetskulturens exklusionism kommer den rådande under-ordningen på etniska grunder att allvarligt förstärkas. Med åtföljande sociala kon-flikter och desintegration på kollektiv såväl som individuell nivå. Istället för den så kallade nya realism, separationism, exklusionism och allmän kulturalisering av pro-blembilden som vi idag möter i debatt och forskning, behövs en kritisk prövning av svensk kulturpluralism och en genomtänkt och offensiv integrationspolitik för ett mångetniskt, demokratiskt och jämlikt samhälle.

Invandrare är till att börja med nya i Sverige. De skall lära sig språk och beteende-regler, och behöver råd och träning. I utgångspunkten är de inte lika väl rustade med varken ekonomiska, sociala eller politiska resurser. Marginaliseringen förstärks av deras fortsatt dåliga representation i det politiska systemet. Bostadssegregeringen är ett faktum som drabbat invandrare hårt. På arbetsmarknaden ser vi idag en samhälls-farlig utslagning och utestängning av invandrare. Det krävs målmedvetna inte-grationspolitiska åtgärder för att denna utveckling skall kunna vändas. Annars är risken att vi får uppleva etniska krig, först i form av gängkrig i storstäderna och sedan eskalerade i större skala.

En stor brist i den officiella invandrapolitiken och debatten är att man inte har uppmärksammat att mångfald inte enbart gäller kulturella rötter, arv, traditioner o.dyl. och deras bevarande som mål i sig. En ny mångfald av nya etniciteter och kulturer har istället blivit till här och nu. De är producerade i detta samhälle och har skapats som livsformer vilka relateras till samtida livsvillkor. Kulturell mångfald är det moderna samhällets öde, påpekar den brittiske kultursociologen Stuart Hall (1993:361). Men risken är uppenbar att olika former av nationell och traditionell identitet försöker förskansa sig bakom slutna kulturer gentemot de andra och främ-mande. Detta kan gälla både de riktningar som pläderar för den nationella enhets-kulturens assimilationism, som de som pläderar för mångfald genom kulturessentia-listiska partikularismer.

Kulturella skillnader kan inte styras eller regleras, eller helt enkelt tänkas bort. Mångfaldens multiplicitet är det komplexa samhällets kulturella uttryck. Verklig-hetens kulturella konstruktion har många olika källor. Den springer inte fram från en enda källa eller plats, påpekar den norske socialantropologen Fredrik Barth.

(1989:130). Allt förändras och nyskapas hela tiden, parallellt med att människor interagerar i komplexa sammanhang. Olika och mer eller mindre sammankorsade världar skapas. När föräldrarna spelar kort i sina traditionella "etniska" invandrarföreningar, så spelar och skapar ungdomarna hip-hop i den transkulturella världen. Allt detta är samtida. Mångkulturalism kan inte skrivas som ett färdigt program en gång för alla. Om den inte skall hamna i samma återvändsgränd av färdiga och stängda kategoriseringar som den har satts att motverka (Vertovec 1995:24), så måste mångkulturalismen ständigt tänkas om. Den kan endast, som en ideologisk progressiv hållning, ange färdriktningen mot ett samhälle präglad av samverkan, dialog, jämlikhet och öppet medskapande för alla. Vad som krävs är mera multi, d.v.s. en öppenhet inför de skilda livsvillkor och livsformer som präglar ett globaliserat samhälle i stark omvandling. I samma utsträckning som man är mera kulti, d.v.s. kulturaliserar bort reella sociala problem och ojämlikheter, så kommer den svenska kulturpluralismen att ledas in på ett ödesdigert villospår.

Litteratur

- AMS (1993), *Redovisning av effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar/invandrare budgetåret 1992/93* (Liljegren och Råberg).
- AMS (1995), *Arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar och invandrare - resultat och erfarenheter 1994* (Liljegren och Råberg).
- Barth, Fredrik (1989), *The analyses of culture in complex societies*, Ethnos 54.
- Bel Habib, Hedi (1992). *Besatt av exotism; Invandrarforskning styrs av fördomar*, DN 29 februari 1992.
- Berman, Marshall (1983), *All that is solid melts into air - The experience of modernity*, Verso.
- Donald, James and Rattansi, Ali (1992), *Race, culture and difference*, Sage.
- Duffield, Mark (1984), *New racism...new realism - two sides of the same coin*, Radical Philosophy, vol. 37.
- Ehn, Billy (1983), *Ska vi leka Tiger? - Daghemsliv ur kulturell synvinkel*, Liber.
- Ehn, Billy (1986), *Det otydliga kulturmötet - Invandrare och svenskar på ett daghem*, Liber.
- Ehn, Billy, Frykman, Jonas och Löfgren, Orvar (1993), *Försvenskningen av Sverige*, Natur och Kultur.
- Entzenberger, Hans Magnus (1993), *Aussichten aus den Bürgerkrieg*, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Erikson Robert, och Jonsson, Jan O., red., (1994), *Sorteringen i Skolan. Studier av snedrekrytering och utbildningens konsekvenser*, Carlssons
- Essed, Philomena (1987). *Academic Racism: Common Sense in the social Science*, Working paper No 5. Amsterdam: CRES Publ. Series.
- Feuchtwang, Stephan (1990), *Racism; territoriality and ethnocentricity* i Alrick/Feuchtwang (eds.), *Antiracist strategies*, Avebury/Gower.
- Fred, Morris Aaron (1983), *Managing culture contact: The organisation of Swedish immigration policy*, Commission for immigrant research (EIFO), English series Report No 6.
- Gilroy, Paul (1987). *There Aint No Black in the Union Jack*, London: Hutchinson.
- Gorelich, Sherry (1989), *Ethnic feminism: Beyond the pseudo-pluralists* i Feminist review no 32.
- Grape, Margareta. (1995). *De nyfattiga revolterar*, DN. 5/7 1995
- Hall, Stuart (1993), *Culture, community, nation* i Cultural Studies 7.
- Hannerz, Ulf (1983), *Över gränser*, Liber.
- Jonsson, Stefan, (1993). *De andra: amerikanska kulturkrig och europeisk rasism*, Stockholm: Norstedt.
- Kellberg, Christina. (1995). *Det handlar om heder och svek*, Dagens Nyheter 12 april 1995.

- Knocke, Wuokko (1986), *Invandrade kvinnor i lönearbete och fack*, Arbetslivs-centrum.
- Knocke, Wuokko (1994, *Kön, etnicitet och teknisk utveckling* i Schierup/Paulsson (red.), *Arbetets etniska delning*, Carlssons.
- Molina, Irene och Tesfahuney, Mekkonen (1994a), *Som man frågar får man svar, Invandrare & Minoriteter*. 2:5-11
- Molina, Irene och Tesfahuney, Mekkonen (1994b), *Konsten att skapa opinion, Invandrare & Minoriteter*. 3:33-35-
- Rojas, Mauricio (1995), *Sveriges oälskade barn*, Brombergs.
- Ronström, Runfors och Wahlström (1995), "En svensk tiger" eller "Det tydliggjorda kulturmötet"; *kulturmöten i barnomsorgen i norra Botkyrka*, Rapport för Invandrar- och flyktingkommittén.
- Schierup, Carl-Ulrik och Ålund, Alexandra (1987), *Will they still be dancing*, Almqvist och Wiksell International
- Schierup/Paulsson (red.) (1994), *Arbetets etniska delning*, Carlssons.
- Silverman, Max (1992), *Deconstructing the nation: Immigration, racism and citizenship in modern France*, Routledge.
- Sohlström, Per Iwar (1995), *Zethraeus vägrar släppa sin arroganta stil*, AB 11 april 1995.
- Solomos, John (1988/1991). *Black Youth, Racism and the State*, Cambridge University Press.
- Tängerstad, Erik (1995), *För världens skull - värdera förbehållslöst*, SDS 3 april 1995.
- Ungdom mot rasism (1995). *Vit Makt? En studie av invandrare och deras barns representation inom politik, förvaltning, näringsliv, organisationer och media*, Civildepartementet, Stockholm.
- USK (1994), *Statistikuppgifter*, förmedlade av Birgitta Ljungdahl, Utrednings- och statistik-kontoret, Stockholms stad.
- Vertovec, Steven (1995), *Berlin Multikulti: Towards "World-Openness"*, Paper for annual conference, British sociological association, University of Leicester.
- Wadensjö, Eskil (1992), *Earning of immigrants with higher education in Sweden*, paper for EALE Conference, Warwick.
- Wadensjö, Eskil (1995), *Ett delat Sverige; Invandrarna på svensk arbetsmarknad under 1990-talet*, Projektansökan till Arbetsmiljöfonden.
- Wrench, John and Solomos, John (eds) (1993), *Racism and migration in Western Europe*, Berg.
- Ålund, Aleksandra (1990), "Invandrarkultur" som samverkanshinder, HfKS 3/23.
- Ålund, Aleksandra (1991), *Lilla Juga; Etnicitet, familj och kvinnliga nätverk*, Carlssons.
- Ålund, Aleksandra (1994), *Det statistiska genomsnittet och bortom - en invandrad kvinnas arbetslivshistoria* i Schierup/Paulsson (red.), *Arbetets etniska delning*, Carlssons.
- Ålund, Aleksandra och Schierup, Carl-Ulrik (1991), *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*, Aldershot/Gower.

Jose Alberto Diaz:

Invandrarnas integration

– några teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Inledning

Denna arbetsrapport handlar om invandrarnas integration. Syftet med den är *dels* att selektivt redovisa en integrationsrelaterad diskussion inom samhällsvetenskapen, *dels* att presentera en definition av integration och en operationell metodologi för att klarlägga och mäta en relativt komplex integrationsprocess. Papperet består därför av två delar som behandlar både en teoretisk och en metodologisk dimension av invandrarnas integration.

I den första delen kommer vi att ta upp en teoretisk diskussion av integrationsprocessen. Med hjälp av samhällsvetenskaplig litteratur inringas först några av begreppets innebörder. Därefter kommer vi att ta upp flera integrationsrelaterade teoriansatser för att därefter redogöra för en egen ståndpunkt i nära relation till en av de redovisade teoriansatserna. Den andra delen tar upp den metodologiska frågeställningen kring en empirisk kartläggning av integrationsprocessen. Papperet diskuterar frågan hur integrationsbegreppet kan användas i analytiskt syfte, och mer konkret hur skulle man gå tillväga för att mäta integration.

Ansatsen bör av teoretiska och framför allt av empiriska skäl vara tvärvetenskaplig och bör således korsa forskningsfältet över flera discipliner: sociologi, statsvetenskap, ekonomi och kulturrelaterade discipliner. Men det är inte vår avsikt att recensera migrationslitteraturen i alla dessa fält. Viktigare är här att selektivt fokusera på teoriansatser som kan anses vara relevanta ur begreppsmässig och allmänvetenskaplig synpunkt.

Särskilt kan det kännas att diskutera en metodologi som förankras i samhällsvetenskaplig teori. Det är uppenbart att behovet av nya tankar och idéer på området är stort. Huvudsyftet är därför att diskutera en generell metodologi som kan tillämpas på både arbetskraftsinvandringen och flyktinginvandringen, som är de två dominerande typerna av migration i Västeuropa och i Sverige. Samma metodologi bör också kunna användas för att definiera och mäta integration hos både den första och den andra invandargenerationen.

Denna teori- och metoddiskussion har flera begränsningar. Den har inte tagit upp de ideologiska aspekter som ofta anläggs på integrationsbegreppet. Urval av teoriansatser (och refererad empirisk forskning) är långt ifrån uttömmande och kan kompletteras med andra perspektiv. Och det saknas en värdering av de metodologiska potentialerna som finns i var och en av de fyra teoriansatserna som presenteras i första delen. Den metodologiska diskussionen och ansatsen som presenteras i den andra delen utgår ifrån författarens egen integrationsmodell (Diaz 1993, 1993a, 1995).

Invandrarnas integration – teoretiska utgångspunkter

Analysen av vissa aspekter av invandrarnas inlemmandeproblematik, exempelvis integrering, anpassning, etnisk identitet, är som åtskilliga andra forskningsobjekt inom samhällsvetenskapen förknippade med många teoretiska problem, praktiska forskningssvårigheter av olika slag och en rad metodologiska begränsningar.

I vårt fall är några av dessa obligatoriska problem i högsta grad oberoende av att fenomenet i fråga saknar tydliga drag, är av sluten karaktär eller uppträder i alltför diskreta former i samhällslivet. Vi har olika typer av mer eller mindre direkta empiriska bevis på att någon form av t ex integrativa och även assimilativa företeelser ständigt inträffar i arbetslivet och sociala relationer. Integrationsrelaterade beteenden och fenomen finns det öppet i samhällslivet, och i olika grader och former kan dessa anses inträffa nästan överallt i ett modernt mångetniskt samhälle.

En typ av problem i undersökningen av inlemmandeproblematiken är av "ontologisk" karaktär (ontologisk = vad fenomenet i frågan egentligen "är") och kan relateras till fenomenets omfattande och multipla uttrycksformer. Eftersom det finns både teoretiska och empiriska skäl att anta att integration är en komplex och flerdimensionell process, kan det sällan bli direkt och endimensionellt observerbar för det utforskande subjektet. Det ontologiska problemet leder oundvikligt till flera teoretiska och metodologiska frågeställningar. För att kunna förstå och lösa dessa problem måste forskningen använda sig av någon form av systematiskt teoretiskt tänkande som föregår och orienterar det senare beskrivnings- och analysarbetet.

Vid studier av integration är det därför av betydelse vilken typ av teoriansats används som i det analytiska arbetet. Ty med hjälp av teoretiska definitioner och ett system av sammanhängande antaganden kan man således bestämma vilka datauppgifter i forskningsprocessen man ska intressera sig för, hur vi orienterar formulering av problemställningar, hypoteser samt avgränsar den empiriska problematiken.

För att karakterisera denna teorikonstruktion har en del samhällsvetare talat om det lämpliga i att använda den opretentiösa termen "teoretisk ram" i stället för "teori". Inom migrationsociologin har den engelske sociologen John Rex föreslagit den mera anspråkslösa termen "working paradigm" för att definiera det systematiska tänkande som leder det samhällsvetenskapliga forskningsarbetet i sin nuvarande nivå av teoriutveckling. Denna sektion ämnar teckna en teoretisk bakgrund i vilken man försöker definiera en lämplig sådan "teoretisk referensram" för en klarläggning av invandrarnas integration i det svenska samhället.

Definition av integration

Innan vi börjar med en diskussion av olika teoriansatser låt oss redovisa en kort och inledande analys av begreppet *integration*. Det är viktigt att man särskiljer företeelsen integration från andra relaterade företeelser inom fältet etniska relationer. I detta avsnitt redogörs därför för en diskussion av flera aspekter av begreppet integration, och argumenteras för en mångdimensionell och "sociologisk" definition av integration.

Trots att det finns ett nästan allmänt intresse för integrationsfrågor råder en viss begreppsförvirring när det gäller innebörden i begreppet integration. I debatten finner man olika definitioner av integration och skilda institutionella och ideologiska ansatser i de olika invandringsländer där frågan är aktuell. Denna variation kan bero på faktorer som typ av samhällssystem, politiska kulturer, typ av invandring och - i samband med det - vilken typ av förväntningar och föreställningar man har om in-

vandringen i mottagarländerna. En viss roll spelar också de signaler man får från forskarvärlden i termer av kontroverser och olika definitioner och ansatser.

Ur allmän policy synpunkt finns det två grundläggande uppfattningar som karakteriserar relationerna mellan invandrarna och invandringssamhället. I vissa länder har man definierat policyprogram och ideologier kring en uppfattning om assimilation. Detta är fallet med Tyskland, Frankrike och periodvis USA. Andra har valt det som kallas mångkulturalism, som Kanada, Australien och Nederländerna. I relation till dessa två policyansatser är integration ofta en vag term som kan användas för att definiera en varierande kategori av företeelser och processer i etniska relationer. Ibland används termen för att definiera en något ambivalent mellanposition mellan assimilering och mångkulturalism.

Sveriges invandrapolitik har sedan 1975 övergett en något diffus och aldrig explicit uttalad assimilationistisk policy och antagit en särskild variant av mångkulturalism som en modell för att definiera relationen mellan invandrargrupperna och det svenska samhället (Diaz 1993:kap 2). Den svenska invandramodellen från 1975 karakteriserades i sina grundläggande riktlinjer av en kombination av två målsättningar: bevarandet av etnisk identitet och kulturarv samt deltagande i samhällslivet på lika villkor med infödd befolkning.

Denna politik sammanfattas i tre ledande principer (jämlighet, dvs likvärdiga villkor; valfrihet, dvs bevarande av kulturell mångfald; och samverkan som syftar på tolerans och politiskt deltagande) som i andra länder relateras till en explicit uppfattning om integration. I Kanada innebär exempelvis den dominerande uppfattning av integration både bevarande av kulturell mångfald och deltagande i samhällslivet (Berry 1993). På liknande sätt är en uppfattning om "equal opportunity" och "cultural diversity" central för en uppfattning av integration i England, som Collinson nyligen har poängterats (1993:91).

Termen integration med en liknade innebörd har sällan använts i relevanta policy-sammanhang i Sverige. (Visserligen har det skett en förändring i detta officiella synsätt men den är – så vitt jag kan bedöma – uttryck för en ny attityd hos myndigheter och politiker¹.) Anledning till det är kanske den offentliga debattens kategoriseringar. Ganska tidigt populariserades i den svenska debatten uppfattningen om att integration var detsamma som assimilering.

Inom forskarvärlden hittar man många definitioner av de fenomen/processer som sammankopplas till integrationsproblematiken. Ett försök att fullständigt klarlägga denna definitionsflora kan inte göras här. Från olika teoritraditioner erbjuds här liksom på en del andra problemområden inom samhällsvetenskapen ett flertal användbara termer, men det finns inga konsensuella definitioner.

Om integration versus assimilation

Denna begreppsförvirring är inte mindre när det gäller ackulturerings, integrerings, assimilering och anpassning som används ofta både i olika betydelse och som synonymer. Allmänteoretiskt kan man identifiera en gemensam kärna i flera av dessa termer. *Med olika termer syftar man på skilda aspekter av en komplex och heterogen process som leder till alltmer likvärdiga och jämlika villkor i relationer mellan individer som har olika etniska bakgrund.* Social och kulturell ojämlikhet förändras – eller försvinner delvis – som effekt av några av de fenomen som de ovannämnda termerna syftar på.

När det gäller den empiriska dimensionen är det viktigt att man skiljer mellan fenomen som utgör ett tillstånd och de som kan uppfattas som en process. Tre cen-

trala begrepp i litteratur som ligger mycket när varandra och syftar på viktiga tillstånd och processer i inlemmandeproblematik är ackulturering, assimilering och integrering. Här följer ett möjligt sätt att särskilja dessa termer utifrån ett konsistent teoretiskt kriterium.

Ackulturering är processen genom vilken immigranterna lär sig det nya samhällets norm- och värdesystem. Det centrala i denna process är övertagandet av kulturella beteendemönster och kunskap om normorientering. Socialisation är ett annat begrepp nära besläktat med ackulturering som också är ganska centralt i vissa teoretiska ansatser till integrativa relationer. Socialisation betyder förmedling och inläring av kulturella och sociala färdigheter, vilket är något som pågår hela livet. Man skiljer därför mellan en primär socialisation som sker inom familjesfären och en sekundär socialisation som hanteras av skolan och fortsätter i vuxen åldern. Det senare begreppet har använt för analysen av politiskt integration i Sverige².

Assimilering är ett annat viktigt begrepp i etniska relationer som inte sällan fortfarande förväxlas med integration i både debatten³ och forskningen⁴. Ett ganska accepterat kriterium som definierar en avgörande skillnad är att assimilering har att göra med kulturella betingelser, medan integrering har att göra med sociala relationer och socialt samspel. När det inträffar ett tillstånd av relativ kulturell likhet mellan invandrare och infödda – t ex i termer av kulturell identitet – talar vi om assimilering. Men inte alla forskare använder sig av denna distinktion. Relevanta teori-ansatser som t ex Milton Gordons assimileringsteori använder både kulturella eller sociala betingelser för att definierar en komplex assimileringprocess. Mer generellt kan assimilering, dvs ett kulturellt likhetstillstånd, studeras i samband med identitetsförändringar, beteende- eller handlingsmönster, normorientering och värderingar. Man kan studera vilka förändringar som inträffar, eller i vilken grad förändringar uppvisar en varierande intensitet.

Integration. Slutligen har vi tillståndet enligt vilket invandrare uppnår en partiell eller fullständig jämlikhet med infödda individer i termer av deltagande i olika typer av sociala relationer som arbetsliv, boendeförhållanden och politiken. Denna typ av tillstånd och process betecknas som integration. Integration betyder alltså tillgång ("access") till samhällsfältet där ekonomisk verksamhet, utbildningsmöjligheter, bostäder, välfärdsfördelar, etc, finns. Av fundamental betydelse för både samhället och invandrarna är att de nyanlända inlemmas i olika typer av sociala relationer som t ex ekonomiska relationer (arbets-, näringslivet), maktrelationer (byråkratin, politiken), sociala nätverksrelationer (familjen, på arbetsplatsen, i grannskapet, i vänskapskretsar).

Sammanfattningsvis: för att särskilja en samhällelig process av invandrarans integration från kulturell assimilering eller psykologisk anpassning bör begreppet integration användas⁵. Om man fokuserar t ex på sociala kontakter och invandrarans tillgång till vänskaps- och nätverksrelationer med de infödda är det fråga om integration, inte assimilering. När man talar om inslussning i arbetsmarknaden eller deltagande i politiken gäller det samma sak. Studerar man däremot förändringar av identitet, symboler, beteende- och värdeorientationer (förknippade med ursprungssamhället) mot det som gäller i det nya (invandrings)samhället blir det fråga om assimilering. I detta fall kan man exempelvis studera vilka förändringar inträffar, eller i vilken grad förändringar uppvisar en varierande intensitet.

Integration kan således definieras som *ett i huvudsak socialt fenomen* som relateras till kvaliteten på invandrarans deltagande i olika typer av sociala relationer i mottagarsamhället. *Ma o integration är en process genom vilken invandraren blir en fungerande del i viktiga samhällsfärer i vilka en fördelning äger rum av eftersträlvade*

resurser (arbete, inkomster, sociala resurser, rättigheter, information)⁶. Integration bör därför uppfattas som en mångfacetterad social företeelse, vars olika dimensioner (se punkt 3.2 nedan) kan definieras och analyseras i förhållande till både strukturell komplexitet i det sociala samspelet och de resursfördelande samhällsområdena där integrativa relationer utformas.

Två komplexitetsperspektiv på integration

Med definition ovan i minnet blir det inte möjligt att definiera en enda typ av sociala förhållanden i en meningsfull analys av integration. Minst två typer av förhållanden leder till variation av definitionsfrågan. Båda har att göra med komplexiteten i den sociala verkligheten som i olika grader och former omfattas av integrationsprocessen. Jag vill här särskilja mellan dels en *socio-ontologisk komplexitet* (ontologisk = det som verkligheten egentligen är) som redogör för olika typer av verklighetsnivåer vilka lägger grunden för konkreta manifestationer av integration, och dels en *processkomplexitet* som syftar på hela integrationsprocessens inneboende och substantiella mångdimensionalitet i form av ekonomiska, sociala och politiska förhållanden.

Sociologisk komplexitet

Låt oss kort beskriva den första typen av komplexitet, den social-ontologiska komplexiteten som för enkelhetens skull också kan kallas *sociologisk komplexitet*. Den omfattar en "vertikal" (=lodrät) mångdimensionalitet i den sociala verkligheten som berörs av fenomenet integration. Denna komplexitet består av tre dimensioner av integration som definieras i relation till skilda nivåer av det sociala samspelet som äger rum mellan invandrade och infödda medborgarna. Med en konventionell samhällsvetenskaplig terminologi kan man definiera dessa tre dimensioner som makro-, meso- och mikrodimension av integrationsprocessen.

1) En makro-dimension innebär att samhälleliga och institutionaliserade förhållanden har en central roll för att definiera sociala företeelser, t ex för förstå hur integration utformas i dessa strukturar och hur den inverkar på själva samhällssystemet. Utifrån detta perspektiv uppfatta man integration i mångtunniska samhällen som en central mekanism för samhällelig sammanhållning (se Hoffman-Novotny 1973). I moderna versioner av *competition theory* tillämpade på etniska relationer kan samhällsintegration förklaras i termer av brist på konflikter som beror på att (nya) etniska grupper inte ifrågasätter en viss institutionaliserad fördelning av resurser⁷.

2) En meso-dimension som fokuserar på gruppens struktur, interaktion och resurser. Med gruppen menar man främst de etniska eller invandrade grupperna. Integrativa relationer är en resultat av en samverkan och samexistens av flera grupper i en bestämd samhällskontext på grund av arbetsdelning och överlappad ackommodering i olika nischer.

3) Sist med inte minst har vi en mikro-dimension i vilken man fokuserar på individens potentialer, resurser och prestationer. Här har vi ett tillstånd enligt vilket invandrare uppnår en *personlig* partiell/fullständig jämlikhet med infödda individer i termer av deltagande i olika typer av sociala relationer i arbetslivet, boendeförhållanden, politiken, etc. Denna typ av tillstånd/process innebär en ackumulering av en komplex resursstruktur (består av olika typer av resurser) som innebär ett tillstånd av individuellt equilibrium i det nya invandringssamhället.

Processkomplexitet

Det som här kallas processkomplexitet är en form av "horisontell" (=vågrät) komplexitet som syftar på en mångdimensionalitet som definieras i relation till olika mer eller mindre organiserade fält för det integrationsfrämjande sociala samspelet. Denna komplexitet har att göra med hur integrationsprocessen utformas på viktiga samhällsområden där integrativa relationer äger rum. Denna typ av mångdimensionalitet utgör grunden för den övergripande uppfattningen av integration som diskuteras här. Konsistent med den ovan gjorda definitionen av integration kan en modell för en integrationsprocess som består av minst följande *dimensioner* identifieras⁸:

- Ekonomisk integration som definieras i termer av inlemmande i arbetslivet, främst via arbetsmarknaden och företagsamhet. Ur ett individperspektiv innebär detta tillgång till inkomster och yrkespositioner via ett inlemmande i arbets- och näringslivet.
- Social integration som innebär tillgång till ett svenskt socialt nätverk genom vilket invandrarna utvecklar kontakter med infödda i olika miljöer. Denna dimension av integration kan även definieras i termer av invandrarernas tillgång till sociala resurser (vänskaps- och förtroenderelationer), eller en särskild form av "socialt kapital"⁹.
- Politisk integration som betyder tillgång till fullständiga politiska rättigheter (via *naturalisering*) och fullt utövande av sociala och politiska medborgarroller¹⁰. *Deltagandet* i den politiska processen är också viktigt, t ex valdeltagandet är en viktig komponent av participation. I samband med det är naturaliseringen viktig ty den garanterar fullvärdiga politiska rättigheter. Viktigt är att man inte tappar bort en annan väsentlig dimension av politisk integration, nämligen maktförhållanden. Med tanke på det demokratiska systemets jämlikhetsideal i maktförhållanden mellan medborgare bör en föreställning om de invandrade medborgarnas integration därför beakta deras *representation* i de politiska institutionerna.
- Kommunikativ integration är en dimension av integration som har att göra med invandrarernas tillgång till information och språkresurser.
- Familjeintegration som innebär tillgång till sociala nätverk vilka inbegriper svenska släktförhållanden via blandäktenskap och samboförhållanden. Det finns en omfattande *intermarriage*-litteratur som hänvisar till denna typ av integrationsförhållanden. I den amerikanska forskningstraditionen används ibland termen *marital assimilation* för att beteckna denna dimension av integrativa relationer¹¹.
- Boendeintegration som kan definieras i relation till utvecklingen av – etniskt blandade – sociala nätverk och social verksamhet i bostadsområden¹², och tillgång till kvalitativa bostadsförhållanden. Förhållanden som rör bostadsområdets etniska sammansättning är av central betydelse för att studera denna form av integration.
- Personlig integration definieras i termer av individens tillfredsställelse med livet i Sverige. Denna dimension av subjektiva upplevelse och erfarenhet av integrationsförhållanden kan även relateras till uppnådda och förväntade integrationsnivåer i mottagarsamhället.

Var och en av dessa dimensioner diskuteras och definieras teoretiskt i Diaz (1993) avhandling. Flera av dem har även analyserats i samma studie. En analys av personlig integration presenteras i en kommande rapport¹³. Alla dessa dimensioner utgör en rimlig beskrivning av integration som en komplex process av huvudsakligen av social natur. Modellen skapar också goda förutsättningar för en diskussion av ett lämpligt

redskap för att göra mätningar och skattningar av skilda dimensioner av integration hos olika invandrargrupper och -kategorier.

En sådan integrationsmodell kan byggas på antaganden om att dessa dimensioner i grundläggande avseenden är klara och distinkta och jämförbara över tid. Även om bestämda samhällsförhållanden förändras, t ex under en period av lågkonjunktur, antas att det som konstituerar de nämnda integrationsprocesserna (tillgång till sociala kontakter, ekonomiska positioner, politiska rättigheter, mm) i grunden förändras ganska litet. Det är t ex svårt att tänka sig att förvärvandet av de i modellen definierade resurserna inte ger samma integrationsfrämjande effekter inom en över-skådlig och närliggande framtid.

Kombination av mångdimensionalitet

En kombination av både den "horisontella" (vågrät) och den "vertikala" (lodrät) komplexiteten kan beskrivas med hjälp av Fig 1. Om man tittar på den vertikala (s k sociologiska) dimensionen så framgår av figuren att alla integrationsdimensioner antas kunna ske på alla de "vertikala" mikro-, meso- och makronivåerna. Men på en av dessa nivåer bestäms den centrala dynamiken i de skilda integrationsprocesserna.

Såväl den ekonomiska som den politiska dimensionen är t ex processer som när det gäller villkoren, uttrycksformer och dynamik determineras på makronivå, dvs de betingas i allt väsentligt på en samhällelig systemnivå. Tre andra dimensioner av (social, boende- och familje)integration determineras på en mellan-, mesonivå, dvs på en interaktionsdefinierad gruppnivå. Och sist men inte minst inträffar den personliga integrationen på individnivå. Detta är i linje med mitt antagande om en grundläggande dual mångdimensionalitet i integrationsprocessen – enligt vilken dess skilda dimensioner bör relateras till olika samhälls- och individnivåer.

Observera att Fig 1 handlar om hur relevanta integrationsdimensioner - som sociala processer - omfattar en substantiell (social-ontologisk) förankring i den sociala verkligheten. I fig 1 kryssas i de rutorna som just markerar denna substantiella prioritering, vilken definierar den aktuella integrationsprocessens karaktär.

Ett problem med denna beskrivning är att den kanske skapar föreställning att det inte går att koppla var och en av de sju integrationsdimensionerna till olika orsaks-betingelser på såväl makronivå, mellannivå och individnivå. Denna tolkning är felaktig. Relevanta för alla integrationsprocesser är orsaksförhållanden och – från ett praktiskt perspektiv – åtgärdsprogram på såväl makro, meso- och mikronivå. Ett sådant synsätt står i överensstämmelse med det synsätt som författarens eget eklektiska och handlingsteoretiskt influerat teoriperspektiv vill göra sig till företrädare för (se punkt 4.4.1 nedan).

Fig 1. Integrationsprocessens dubbla mångdimensionalitet.

integrations- dimension ("horisontal" komplexitet)	Sociologisk mångdimensionalitet ("vertikal" komplexitet)		
	makro (system)	meso (grupp)	mikro (individ)
ekonomisk	X		
politisk	X		
boende		X	
social		X	
familje		X	
personlig			X

Teorier om integration

Samhällsvetenskaplig forskning kring migrations- och integrationsproblematik domineras ofta av empiriska specialstudier som orienteras av pragmatiska tillämpningar av olika konkurrerande teoriansatser vilka ofta saknar gemensamma begreppsmässiga utgångspunkter. De empiriska resultaten i denna typ av forskning, som visat ett mycket blygsamt intresse för diskussion och utveckling av allmänna teoretiska grundramar, är knappast imponerande. De levererar ofta motstridiga uppgifter av samma *explananda* och lider av metodologiska brister.

En del modeller har formulerats för att studera särskilda kategorier av emigrerade individer, t ex flyktingar från tredje världen som är fallet med Opoku-Dapaahs (1994) modelldiskussion av etniska integrationsförhållanden i Kanada. Syftet med denna modell är att framhäva bestämda egenskaper hos flyktingars erfarenhet som planering av flykten, som personliga och sociala kris. Han ser också flera faser i integrationsprocessen¹⁴.

Med större generaliseringsvärde har en del samhällsvetenskapliga teorier etablerat sig som ledande analys- och förklaringsansatser i studier av empiriska processer och fenomen relaterade till inlemmandeproblematiken. De kan relateras till olika skolor inom samhällsvetenskapen. Inom den sociologiska USA-traditionen formulerade sociologen Milton Gordon en välkänd strukturalistisk assimileringsteori som haft betydande inflytande på teoribildning och forskning. En annan ansats som betonar en integrationsdynamik i etniska relationer har sina rötter i en forsknings-tradition som går under beteckning *race-relations cycle theory*. Denna ansats formulerades inom den tidiga samhällsvetenskapliga forskningen i USA, främst inom ramen för den s k Chicagoskolan. Sociologen Hoffmann-Novotny har formulerat en teori om assimilering och integrering av invandrare som baseras på ett system-teoretiskt perspektiv.

Flera moderna ansatser följer de stora teoritraditionerna inom samhällsvetenskapen. En viktig skiljelinje går därmed mellan de som följer en strukturalistisk ansats och de som inspirerats sig av den handlingsteoretiska eller interaktionistiska traditionen.

De tre ovan nämnda ansatserna kan betecknas som "strukturalistiska", dvs kan sägas ha det gemensamt att de utgår ifrån att det förekommer olika typer av samhällsmönster ur vilka mellan-etniska relationer kan förklaras. Ett alternativt synsätt kommer från handlingsteoretiska och interaktionistiska teoritraditioner. De analyserar sociala företeelser i termer av rationalitet och intentionalitet (dvs vilka motiv man har) i handlingar och socialt spel. Ett sådant handlingsteoretiskt perspektiv har den tyske sociologen Hartmut Esser tillämpat i sina studier av assimilering och integrering. Och sist men inte minst har vi – från den interaktionistiska traditionen – en version av referensgruppsteori tillämpad på etniska relationer. En ledande föreläsare för denna ansats är den australiske socialpsykologen Ronald Taft.

Av flera skäl finns det här inte plats för en rättvis rekonstruktion av dessa teoriers centrala propositioner eller ett systematiskt försök att jämföra dessas analytiska och metodologiska bruksvärde. Den följande diskussionen utgör endast en inledande redogörelse för fyra av de samhällsteoretiska ansatser. Vidare fokuseras vår beskrivning av dessa ansatser på de aspekter som vi anser vara mest relevanta för en diskussion av integrationsrelaterade frågeställningar.

Race relations cycle teorier

En grundläggande aspekt i de s k "Race relations cycle" teorier är att uppfatta integration och assimilativa relationer mellan minoriteter och majoritetssamhället som en slutfas i en social process som består av flera tidigare stadier. Det finns ett klassiskt bidrag till studien av en strukturell kausaldynamik i inlemmandeproblematik. Det är Robert Parks (1950) "race relations cycle". Hans teori om etniska cykler har till syfte att åstadkomma en modell som anses vara en fullständig rekonstruktion av den relationella dimensionen i inlemmandeprocessen. Park föreslår ett förklaringsschema som består av en serie successiva etapper genom vilka alla inter-etniska relationer utvecklas. Detta stegförlopp definieras som en sort "sociologisk lag", ty den uppfattas som allmän (dvs oberoende av tid och socialt rum), oförmedlad, progressiv och irreversibel.

Fyra allmänna faser identifieras i Parks modell: kontakt (följer direkt efter invandringen), konflikt, ackommodering (utvecklas som en konsekvens av konflikter som uppnår en viss grad av stabilisering) och slutligen har vi assimilering. Sen sista fasen är en konsekvens av en blandning mellan etniska grupper som upphäver (tidigare etablerade) differentierande ackommoderingslinjer. Detta sista steg (assimilering) har vissa förutsättningar bl a att etniskt specifika organisationer skall upplösas och att den rumsliga etniska koncentrationen (dvs segregering) ersätts av etnisk solidaritet, samarbete och gemensam identitet.

Mot denna ansats invänds att assimilering (fullständigt jämlikhetstillstånd) av invandrarna inte är en obönhörlig process som följer vissa bestämda stadier, som Parks teori fastställer. Utifrån en substantiell distinktion mellan ackulturation och assimilering kan hävdas att assimileringsprocessen inte bör ses som en automatisk konsekvens av en viss grad av ackulturation. En individ eller grupp kan *instrumentellt* (dvs lämpligt för att uppnå ett visst mål) vilja överta olika kulturdrag som är *de facto* förutsättningar för deltagande i bestämda fält för social praktik, utan att för den skull identifiera sig på ett djupare plan med majoritetsbefolkningen. Med andra ord: *en avancerad grad av kulturell inlärning kan vara en målmedveten instrumentell handlingsstrategi från invandrarnas sida, men syftet inte alltid är explicit att sträva efter assimilering. Målet för ett rationellt handlande kan vara att sträva efter en bestämd nivå av kvalitativ integration.*

Milton Gordons assimileringsprocess

Den mest kända migrationssociologiska formuleringen av integrativa relationer är Milton Gordons assimilationsteorin (Gordon 1964). Teorin är till en del en variation på *race-relations-cycle* temata. Skillnaden är att Gordons modell fokuseras på en särskild fas i Parks cykelsekvens, nämligen assimilering. Hans förklaringsmodell identifierar sju faser, "subprocesser" av assimilering som leder till fullständig identifiering med majoritetssamhället. Gordons modell är dessutom något mera flexibel när det gäller sekvenskausalitet. Vid empiriska tillämpningar¹⁵ förenklas ofta modellen när det gäller antal faser och de kausala antagandena.

När det gäller kausaldynamiken i modellen antar teorin att alla stadier är beroende av och följer på varandra. Processen börjar med beteendeassimilation, därefter följer strukturell assimilation, äktenskapassimilation samt identifikatorisk assimilation. De andra tre slutstadierna i modellen har att göra med majoritetssamhällets attityder mot minoriteten: frånvaron av fördomar, diskriminering och konflikter.

Det är inte svårt att i Gordons teori identifiera grundidén från ansatsen om *Race*

relations cycles. Den stegvisa och progressiva dynamiken framställs nu som olika assimilationstyper. Ett likartat angreppssätt finns det i flera andra teoretiska modeller inom migrationsforskningen. I grunden bygger Gordons modell på två typer av variabler. Det första steget i processen (som hos Gordon inte nödvändigtvis behöver följas av de övriga) motsvarar begreppet ackulturation och har att göra med assimilation av yttre beteende, element från masskultur osv. Detta element utgör den första typen av variabler i modellen. Den andra typen av modellvariabler förutsätter en mer intensiv och informell interaktion med majoritetsbefolkningen och kan diskuteras i termer av socialisering, rolltagande eller identifikation med normsystemet samt (och främst) deltagande i sociala relationer. Teorin förutsätter med andra ord att ökande och nära sociala primärrelationer mellan minoriteter och majoriteten leder till sist till byte av referensgrupp, respektive förlust av ursprungskulturen och etniska primärgrupprelationer.

Det finns flera aspekter i denna modell som kan ifrågasättas. En viss etnocentrism kan påpekas i samband med att teorin har formulerats för att analysera förhållanden som kanske är typiska för det amerikanska samhället. Det kan också påpekas att *sex* *marital assimilation* (äktenskapsrelationer) kan äga rum tidigare i andra länder (t ex i Sverige) än vad modellen fastställer – dvs efter flera generationer och beroende av flera tidigare assimilationsfaser. Det har också diskuterats om modellens stegordning mellan de olika stadierna är den mest rimliga för teoretiska generaliseringar. En annan kritik har att göra med stadierna i modellen som är beroende av majoritetens attityder till minoriteter. Det är tveksamt om de bör definieras som tidsmässigt följande på äktenskaplig assimilering. Dessa faktorer kan också uppfattas som förutsättningar som påverkar övriga typer av assimilation.

Man kan också rikta invändningar mot att den distinktion mellan formella och informella kontakter med majoritetsfolk som den definieras av begreppet strukturell assimilering. Modellen saknar också en ekonomisk-strukturell dimension. Vidare kan man mot Gordon hävda att det centrala i denna strukturella integration är (de enskilda invandrarnas) skaffande och ackumulering av *human capital*, vilket leder till ökande mobilitet och differentiering i yrkespositioner. Sist, men inte minst, finns en kritik som problematiserar en ideologisk bias i Gordons modell. Analysen kan lätt få en ideologisk och normativ underton (de specifika etnicitetsuttrycken uppfattas som oförenliga med ett demokratisk och progressivt samhället) som ogillas av medvetna minoritetsmedlemmar.

Interaktion och samspelet mellan människor

En annan möjlig utgångspunkt för studier av integration utgörs av de teorier som betonar *interaktion* (=en aktörs handling inriktad mot andra aktörer) mellan etniskt avvikande individer eller grupper. Utifrån detta perspektiv kan integration uppfattas som resultat av en process genom vilken en individs/grupps handlingar leder till att en annan individ/grupp handlar på ett viss sätt som gynnar invandrarnas deltagande i samhällslivet.

Det interaktionistiska perspektivet, såsom det framställts av Cooley och Mead, innebär att individerna och deras sociala miljö bildar en ouplöslig organisk enhet. När det gäller etniska relationer finns en ledande företrädare för denna teoriansats i socialpsykologen Ronald Tafts teori om "the shared frame of reference" (1953, 1961). En annan psykologiskt orienterad ansats representerad särskilt av Henry Tajfels (1974) teori om social identitet har även sitt ursprung i den interaktionistiska teoritraditionen.

Tajfels tankegångar har använts i nordisk forskarsammanhang av Lange & Westins och den finländska socialpsykologen Karmela Liebkinds diskussion av invandrarnas identitet och förhållningssätt till majoritetssamhället¹⁶. Tajfels teori fokuserar på individens förhållanden till samhället och hur medlemskap i olika grupper påverkar (socialt) beteende, självuppfattning och identitet. Den grundläggande utgångspunkt är att individen i olika avseenden kategoriserar sin omgivning, vilket är en förutsättning för att överhuvudtaget kunna orientera sig i verkligheten. Denna karakterisering utgör samtidigt en grund för identifikation med olika sociala grupper och innebär även en jämförelse, där individen enligt olika kriterier värderar sig själv och den egna gruppen i relation till andra människor i gruppen.

En annan viktig utgångspunkt i Tajfels modell är antagandet att det finns en tendens hos individen att skapa en positiv självbild och söka bekräfta denna självbild i social interaktion. Individen strävar således efter att uppnå respektive behålla en social identitet som ger honom en positiv självbild. Detta kan åstadkommas bl a genom att man poängterar eller skapar skillnader mellan den egna gruppen och andra (man söker "psychological distinctiveness"). Upprätthållandet av den (etno)sociala identiteten är därför beroende av kontinuerliga kategoriserings- och jämförelseprocesser, där individen tar fasta på positiva egenskaper hos den egna (etniska) gruppen, egenskaper som resursstruktur, status, "colour", mm.

Modellens implikation för ett integrationsperspektiv är att genom en ny grupp-tillhörighet i majoritetssamhället skapas en positiv (kollektiv) identitet som gynnar motivations- och resursstrukturer samt omgivningsvillkor som påverkar integrativa relationer. Vad händer om man inte kan (genom grupp-tillhörigheten) skapa en positiv identitet? Då står olika möjligheter öppna. Individen kan lämna de grupper som han/hon vill identifiera sig med, eller om detta av olika skäl inte går, kan man modifiera sin perception av den egna gruppen, m a o försöka omdefiniera verkligheten.

Tajfels modell bygger å sin sida på den grundläggande uppfattningen att det finns ett gemensamt sätt att uppfatta grundläggande aspekter i den sociala omgivningen – vilket definieras av begreppet "shared frame of reference"¹⁷. Mer konkret innebär det att medlemmarna av ett mångkulturellt samhälle delar bestämda norm- och värdesystem som styr deras handlingar. Genom kommundationsprocessen kommer individerna överens om både skillnader i de olika normsystemen, och behov av tolerans. En annan viktig aspekt i denna teori är att kommunikation skapar möjligheter till den sociala konstruktion av de gemensamma referensramar.

Integrativa processer definieras i denna modell i termer av en normativ konvergens som accepteras av alla involverade aktörer. Enligt Tajfel innebär en fullständig assimilering att invandrarna delar en "referensram" med individerna som är födda i invandringssamhället. Observera att måttet enligt denna teori på vem som är integrerad eller ej inte avgörs av objektiva indikatorer på objektiva positioner i samhällsstrukturen. Centralt är den subjektiva uppfattningen att man delar kollektiva normer i majoritetssamhället, vilket är viktigt för acceptans av de tilldelade sociala rollerna.

Sammanfattningsvis: medan Tajfels modell definierar integrativa och främst assimilativa relationer i termer av kulturell likhet, utgör Tajfels symbolisk-interaktionistiska teori en allmän ram för studiet av "intergroup processes" – som under senare år används som utgångspunkt för analysen av minoriteterna – i vilken integrativa relationer ses som en produkt av socialisationsprocessen och social interaktion. Det centrala för en interaktionistisk ansats är alltså byte av referensgrupp eller s k referensram i en aktiv process av mellanetnisk interaktion.

Det handlingsrationella perspektivet

För ett handlingsteoretiskt perspektiv lider alla typer av makrosociologiska förklaringar och speciella typer av processdynamik i makro-modeller av en fundamental svaghet. De erbjuder otillfredsställande förklaringsargument av de konstituerande aspekterna som – på den interrelationala individnivån – finns i de processer som studeras. Hartmut Esser¹⁸ har utvecklat en analys av integrering och assimilering från ett alternativt perspektiv. Från ett s k handlingsteoretiskt perspektiv har han formulerat en teorimodell som har som explicit syfte att integrera idéer och element från olika forskningstraditioner (beteendeteori, inlärnings- och beslutsteori samt antaganden från "race-relations-cycles" teorier) med i grunden bygger på en metodologisk-individualistisk metodologi.

I Essers efterföljd kan man under beteckning "metodologisk individualism" förstå de teoriansatserna i vilka de två följande postulat är centrala: (1) funktioner i sociala strukturer och institutioner måste alltid förstås som ett resultat av individuella aktörers inställningar, beslut och handlingar, och (2) sociologiska förklaringar av kollektiva fenomen – t ex (re)emigration, integrering – bör aldrig relateras till antagande om sociala entiteter ("klasser", "struktur") utan till enskilda handlande individer. De enskilda aktörerna uppfattas som logiska och epistemologiska *atomer* i den sociologiska förklaringen.

I den polemiska samhällsteoretiska diskussionen definieras den handlingsinriktade och individualistiska ansatsen som ett radikalt alternativ till existerande "makro-sociologiska" teorier. I Essers version bygger detta explicita anspråk på en tes som i en migrationsteoretisk diskussion kan sammanfattas så här: vid närmare betraktelse av och arbete med olika konkreta problemområden inom ramen för empiriska migrationsundersökningar och särskilt med analyser av assimileringssproblem kan en programmatisk kunskapteoretisk slutsats dras. Esser menar att alla s k "sociologiska" förklaringar är egentligen inget annat än implicita ofullständiga och oprecisa handlingsteoretiska förklaringar (Esser 1980:8).

Handlingsbeslut fattas som en följd av olika typer av (subjektdefinierade) deprivationssituationer och har till syfte att åstadkomma förändringar, dvs handlings-syftet är att försöka upphäva deprivationstillståndet med handlingar som anses kunna leda till en eftertraktad målsituation, -uppfyllelse. Handlingen uppnår en målsituation under förutsättning att det ej uppstår (som medvetet eller omedvetet resultat av egna eller andra aktörers handlingar) handlingsalternativ under processens gång som är mera attraktiva än den planerade handlingen. Hur avgör individen om tillgängliga (icke integrationsorienterade) handlingsalternativ är mera attraktiva än andra (integrationsorienterade) handlingar? Svaret bör sökas i aktörernas subjektiva bedömningar av handlingarnas konsekvenser och deras nytto-kostnader för omgivningen och för dem själva. Om de verkliga eller förväntade fysiska, sociala, materiella eller kulturella kostnaderna av handling A överstiger dess nytta, och om motsatsen gäller för (alternativ)handling B, kommer individen att föredra handling B.

En central aspekt är att den metodologisk-individualistiska tesen bestämt avvisar en analys av sociala fenomen som är oberoende av handlande individuella aktörer. Man postulerar att alla sociala processer och systembetingelser kan föras tillbaka till situationbetingade och -rationella handlingar samt inlärningsprocesser på individnivå. Enligt Esser (1980) kan de flesta enskilda variabler som identifieras i många migrationsstudier som relevanta determinanter av integration och assimilering definieras som specifika indikatorer på bestämda mer grundläggande och generella orsaksfaktorer. Esser menar att en mer substantiell diskussion av orsaksförhållanden

i integrativa relationer kan identifiera, i denna mångfald av enskilda variabler, två grupper av "allmänna variabler". Å ena sidan, aktörens dispositioner och egenskaper (som t ex preferenser, färdigheter) som möjliggör/underlättar anpassning till den nya omgivningen och är beroende av ursprungssamhället och migrationsomständigheterna. Å andra sidan relationella faktorer som ger uttryck för invandrarnas relation till den nya sociala omgivningens betingelser.

En handlingsteoretisk förklaringsansats

Förklaringsmodellen antar alltså att en individuell aktör med bestämda egenskaper och dispositionsstruktur alltid står inför olika integrationsorienterade handlingsval. Individen kommer att fatta ett bestämt beslut beroende på de personegenskaper som han/hon besitter och den handlingsmässiga effekten de har i omgivningen. Det senare kan delvis antas vara reaktioner på invandrarnas integrationshandlingar; endast delvis därför att de bygger också på en struktur av personegenskaper. Viktig är att konstatera att de olika etniska aktörerna i handlingssituationen påverkas av varandras handlingsreaktioner på ett bestämt sätt – positivt eller negativt.

Denna teoretiska ansats framhäver också individens handlingsrationalitet i en kontext som alltid erbjuder bestämda möjligheter. Enligt en mer konkret tillämpning av denna *förklaringsmodell* styrs integrationen av flera faktorer¹⁹. Omgivningen som kan resa *barriärer* som hindrar invandrarnas integration eller som erbjuder *möjligheter* som gynnar deras integration, och individens preferenser för och *motivation* att bli integrerad i mottagarsamhället, funktionella *resurser* för att klara integrationsvillkoren samt nivån på de *kostnader* han/hon kan acceptera.

Låt oss nu flytta tyngdpunkten i diskussionen från den teoretiska frågeställningen till metoddiskussionen. De följande sidorna kommer därmed att diskutera hur en konkret integrationsprocess kan klarläggas och mätas.

Metodologiska övervägande vid studier av integration

Hur väl integrerade är olika invandrargrupper i det svenska samhället? Eller från det motsatta perspektiv: hur stor är bristen på integration? Hur fungerar invandrarnas integration på olika samhällsområden? Hur stora är skillnaderna mellan olika grupper på skilda integrationsdimensioner? Det är många frågor som idag saknar riktiga och konsistenta svar. Anledning till det är bl a att det saknas ett lämpligt instrument för systematisk klarläggning av invandrarnas integrationsprocesser.

I följande avsnitt skall jag behandla den metodologiska frågeställningen kring ett empiriskt klarläggande och en mätning av den relativt komplexa integrationsprocessen. Det är inte avsikten med denna diskussion att presentera ett enkelt och färdigt svar på hela denna metodologiska frågeställning. Syftet är snarare att inleda en diskussion genom att redovisa en möjlig strategi som bygger på en teoridefinierad integrationsmodell från vilken ett flertal indikatorer avseende data av skilda demografiska, sociala, ekonomiska och politiska förhållanden härleds. På redovisade teoretiska grunder utgår vi ifrån att dessa datauppgifter kan antas ge oss tillförlitlig information om det som definierar invandrarnas integration.

Denna metoddiskussion har minst två viktiga dimensioner som bör skiljas åt här. Den ena är en *samhällsvetenskaplig dimension* i vilken begrepp och teorimodeller hjälper oss att definiera konsistenta statistiska indikatorer på integration. Den andra är en *teknisk-operativ dimension* som har att göra med den konkreta hanteringen av

och praktisk tillgång till datauppgifter och -källor. Diskussionen nedan avgränsas till den första dimensionen.

Den teoretiska diskussionen i den första delen har givetvis betydelse för en diskussion av mätning av integration och dess indikatorer. Flera implikationer finns på en allmän-teoretisk nivå.

- För det första betonas en definition av ett grundläggande kriterium enligt vilken integration skiljer sig från assimilering och relateras till samhällsliga förhållanden.
- För det andra framhävs definitionen av bestämda samhällsområden (boende, politik, ekonomi, etc) i vilka inhämtandet av datauppgifter är relevant – dvs man kan identifiera olika mått på de berörda integrationsdimensionerna.
- För det tredje föreslås en positiv definition av integration, dvs av ett socialt samspel som positivt bidrar till en balanserad social utveckling i mångvetenskapliga samhällen. (Med andra ord blir det inte konsistent att definiera integration i handlingssfärer som bidrar negativt till samhällsprocessen, som t ex kriminalitet, bidragberoende.)
- För det fjärde kan man konsistent särskilja mellan ett objektiva mått på integration (ekonomiska, sociala förhållanden, mm) och en subjektiv indikator som bygger på en subjektiv känsla och upplevelse av (uppnådda) integrationsnivåer (se begreppet personlig integration ovan).

Hur skall vi mäta integration?

För att avgöra huruvida integrationen av invandrare i det svenska samhället förekommer eller ej kan enkla mått användas, t ex graden av sysselsättning eller yrkespositioner på arbetsmarknad. Resultatet av en sådan mätning kan förmodligen förutsägas. Vi vet att invandrarna är kraftigt snedfördelade i olika inkomst- och yrkespositioner. Med befintlig statistik kan man också konstatera att en betydligt högre andel av invandrare finns i lågstatus- och låglönegruppen samt bland socialbidragstagare och arbetslösa. Sedan kan dessa förhållanden tolkas i termer av integrationsnivåer enligt bestämda definitionskriterier. Något svårare blir det när man försöker mäta en komplex (=olika dimensioner) integrationsprocess som antas kunna öka eller minska över tid, eller om man vill visa att integrationsnivåerna skiljer sig mellan grupper med olika bakgrund och förutsättningar.

Vilka egenskaper skall då en indikator ha för att vara lämplig att användas till att mäta en komplex integrationsprocess? Minst två egenskaper kan här anses vara viktiga. *Dels* att den består av flera mått som är relaterade (på basis av bestämda teoretiska antaganden) till klara och distinkta dimensioner av integration. *Dels* att indikatorerna förmår registrera kvantitativa ökning och minskningar i bestämda sociala kontexter.

I enlighet med definitionen av integration ovan föreslås här en mättningsmodell för en integrationsprocess vars komplexitet består av ett antal dimensioner. Modellen bygger på antaganden om att dessa dimensioner i grundläggande avseenden är distinkta och jämförbara över tid. Även om bestämda samhällsförhållanden förändras t ex under en period av lågkonjunktur, antas att fundamentala samhällsmekanismer som konstituerar de av integrationsmodellen definierade integrationsprocesserna (tillgång till sociala kontakter, ekonomiska positioner, politiska rättigheter, mm) i grunden förändras ganska litet. Det är svårt att t ex tänka sig att förvärvandet av de i modellen definierade resurserna inte har samma typ av någor-

lunda jämförbara integrationsfrämjande effekter i det svenska samhället inom en närmast åskådlig framtid.

Operationalisering av flera integrationsdimensioner

Enligt den ovan skisserade integrationsmodellen kan sju olika processer ("dimensioner") av integration identifieras (sektion 3.2, för referenser och utförliga definitioner se Diaz 1993). Ett tentativt försök att diskutera möjliga mått för dessa integrationsprocesserna diskuteras nedan.

Inom den svenska "indikatorforskningen"²⁰ under 70-talet formulerades definitioner och mätinstrument med syfte att klarlägga samhällsförhållanden och effekten av välfärdspolitiken. Omfattande undersökningar av levnadsförhållanden hos olika befolkningsgrupper har använt sig av termerna "ekonomiska resurser" och "politiska resurser" som kommer från denna tradition. Mycket i de mätinstrument som tillämpades i denna välfärdsforskning är av stort värde för att studera invandrarnas integration, särskilt på det ekonomiska och politiska området.

(i) Ekonomisk integration

Ekonomisk integration omfattar invandrarnas inlemmande i arbets- och näringslivet. Mer konkret: tillgång till socioekonomiska och ekonomiska resurser via arbete och företagsamhet. Relevanta indikatorer blir här dels data om olika typer av inkomsnivåer (från avlönat arbete, egen företagsamhet, kapital och andra källor), dels data om yrkespositioner och yrkesstratifiering.

Inom ramen för den svenska indikatorforskningen formulerades begreppet "ekonomiska resurser" som används i den statistisk-sociologiska forskningen som drivs kring s k *levnadsförhållanden* av SCB och SOFI. Termen omfattar ett flertal mått som kan användas för analysen av invandrarnas ekonomiska integration i Sverige. Det handlar om olika typer av inkomster, förvärvandet av egendom (t ex bostad) och ekonomisk beredskap²¹.

Eftersom välfärdssystemets transfereringar utgör ett viktigt komponent av medborgarnas finansiella resurser är det väsentligt att data från olika typer av både positiva transfereringar (bidrag) och negativa transfereringar (skatt) som påverkar individerna resursstruktur undersöks. Viktigt är alltså att uppskatta individernas "totalinkomst", dvs summa av nettotinkomster plus olika typer av bidrag. Jan Ekbergs senaste forskning om invandrarnas ekonomiska förhållanden rapporterar exempel på denna typ av uppgifter.

Invandrarnas inslussning i den informella ekonomin skapar ett problem när det gäller uppskattning av reella inkomster. Här finns det ett stort mörkertal när det gäller icke deklarerade inkomster från okvalificerade servicejobb och eget företagande.

En enorm datamängd om inkomster, skatt, transfereringar och disponibla inkomster finns tillgänglig hos SCB. Särskilda surveyundersökningar om inkomster (HINK – Hushållsinkomster) har också gjorts. SCB erbjuder flera statistikpaket som omfattar data om skilda ekonomiska aspekter som är relevanta för analysen av invandrarnas integration. Genom olika sammanställningar kan man undersöka t ex ekonomiska resurser som bygger på inkomster från arbete/företag plus transfereringar. På det sättet kan en form av "totalinkomst" analyseras per individ och hushåll.

En annan datamängd som kan användas är FoB (Folk- och bostadsräkningen) och dess data om yrkeskategorier och förvärvsarbete (antal timmar) efter ålder, kön och födelseland. FoB-data om ägande av bostad är en annan relevant källa för att klar-

lägga ekonomiska resurser, vilket också har använts som en viktig indikator av ekonomisk resurser i SCB-undersökningar av levnadsförhållanden²².

(ii) Social integration

Social integration innebär enligt definition ovan sociala kontakter med infödda svenskar. Mer konkret kan social integration mätas i termer av nätverkskontakter med svenskar i familjen, grannskapet, arbetsplatser och vänskretsen. Man kan fokusera på kvantitativa aspekter och omfattning av dessa kontakter, som t ex antal svenska grannar eller arbetskamrater man har kontakt/umgänge med. Viktigt är också att klarlägga kvalitativa aspekter i social integration, som t ex intensitet i sociala kontakter med information om hur ofta man träffar svenskar, vilka personer man har kontakt med, etc.

Exempel på svensk invandrarforskning som använder dessa indikatorer på social integration är flera. Diaz' studie av social integration (1993 kap 6) fokuserar på kvantitativa aspekter i nätverksrelationer genom vilket invandrarna utvecklar kontakter med infödda i olika miljöer. Denna mätning beräknar antalet familjer man umgås med och antal arbetskamrater man umgås med på fritid. I en studie av Jugoslavier i Sverige har Drobnic (1990) analyserat en annan dimension av social integration som kanske kan kallas "intern social integration"²³. Hon använder sig av surveydata om intensitet av interaktion mellan invandrarna och deras släktingar i Sverige.

Den enda befintliga datakällan för studier av social integration är surveyundersökningar. Surveymetoden är lämplig för att samla data som handlar om livskvalitet och berör mellanmänniska relationer och delvis även känslor. Tyvärr har det satsats inte särskilt mycket forskningsresurser för att samla representativa surveydata om invandrarnas mellanetniska umgänge, nätverkskontakter och boendeförhållanden²⁴.

(iii) Boendeintegration

Det som i modellen ovan definieras som boendeintegration kan mätas i relation till bostadsområdets etniska sammansättning, vilket antas vara en indirekt indikator på existerande möjligheter för deltagandet i det sociala samspelet med infödda på bostadsområden. Detta låter sig göras med hjälp av demografisk data som klarlägger invandrarnas etniska bakgrund i termer av deras status som utrikesfödda eller utländska medborgare. I Sverige erbjuder offentlig SCB-statistik mycket goda möjligheter att göra det på läns-, kommun- och subkommunalt nivå. Även FoB-data kan användas för samma ändamål.

Andra mått som kan diskuteras avser kvalitet på bostadsförhållanden och typ av upplåtelseform²⁵. Att invandrarna flyttar från hyreshus till radhus eller insatslägenhet är en klar indikator på en viktig förändring i deras möjligheter till socialt samspel och högre kvalitet i boende. Ett annat mått på boendeintegration kan tänkas vara deltagande i det lokala svenska föreningslivet. Lämpliga datakällor blir i detta fall surveyundersökningar som samlat data om omfattning och kvalitet på medlemskap och participation i svenska organisationer/föreningar.

(iv) Politisk integration

Politisk integration innebär tillgång till fullständiga politiska rättigheter och utövande av sociala och politiska medborgarroller²⁶, samt representation i det politiska systemet. Lämpliga empiriska mått finns det därmed i data om naturalisering och data om deltagande och representation i politiken.

En omfattande diskussion och tillämpning av flera mått på politiskt deltagande kan hämtats från ledande statsvetenskaplig forskning²⁷. En del av dessa indikatorer kan användas för att mäta invandrarnas "participation". Frågan som dessa indikatorer hjälper att besvara är i hur hög grad invandrarna utmärks av politiskt deltagande. De indikatorer som participations-forskningen använder är deltagande i fackförening och andra organisationer, valdeltagande, politiskt intresse och förmåga att överklaga politiska beslut.

När det gäller datakällor erbjuder den offentliga statistiken mycket kompletta uppgifter om naturalisering efter födelseland, kön, ålder och år för naturalisering. Angående politiskt deltagande är tidsseriestudier som SCB-undersökningar av levnadsförhållanden de bästa tillgängliga källorna med data om s k "politiska resurser"²⁸ för att studera integration över tid. En intervjuundersökning av fyra invandragrupperns förhållande till samhället och politik i Stockholms kommun har gjorts av projektet PRI (1972-78), politisk resocialisation av invandrare²⁹. Nyligen har Henry Bäck och Marita Soininen vid CEIFO (1994) insamlat data angående fyra större invandragrupperns valdeltagande i Malmö kommun³⁰.

Slutligen: det är viktigt att understrycka att ett mått på politisk integration inte kan begränsas till att gälla formell tillgång till fullvärdiga rättigheter (naturalisering) eller enbart politiskt deltagande. Frågan om maktförhållanden måste också analyseras³¹. Ett enkelt sätt att göra det är att analysera statistik om invandrarrepresentationen i de politiska institutionerna. T ex data om utländska och utrikesfödda medborgare som väljs in i riksdag, landsting och kommunfullmäktige³².

(iv) Familjeintegration

I modellen ovan identifieras ytterligare en dimension av social karaktär, nämligen familjeintegration. Denna dimension av integration innebär tillgång till sociala och andra typer av resurser som skapas genom/vid inlemmande i svenska släktförhållanden. Detta sker främst genom att ingå i (etniskt) blandade familjeförhållanden. I en omfattande litteratur används termen *intermarriage* för att beskriva denna viktiga aspekt av integrativa etniska relationer. Som nämndes ovan (punkt 3.4) är *intermarriage* en viktig subprocess i Milton Gordons assimileringsteori.

En viktig datakälla är här demografisk SCB-statistik om mellanetniskt blandäktenskap och nativitet med blandad etnisk bakgrund. Frågan om huruvida denna typ av familjerelationer innebär fördelar i termer av tillgång till sociala resurser eller andra typer av integrationsfrämjande resurser kräver dock särskilda undersökningar. Kompletterande uppgifter från surveydata är därför nödvändiga.

(v) Kommunikativ integration

Kommunikativ integration är en annan dimension av integration som ovan definierats som tillgång till information och språkkunskaper. Båda faktorer kan operationaliseras som en sorts "kommunikativa resurser" som skulle kunna mätas i termer av t ex språklig färdighet, massmediakonsumtion och möjligheter att tillgodogöra sig relevant myndighetsinformation och -beslut.

(vi) Personlig integration

Sist men inte minst definieras i modellen ovan en dimension av personlig integration i termer av individens tillfredsställelse med olika integrationsrelaterade samhällsförhållanden och levnadsvillkor i Sverige. Empiriska indikatorer för personlig integration kan konstrueras med hjälp av surveyfrågor. Lämpliga sådana frågor och

indexkonstruktion kan hämtas från en ganska etablerad forskningstradition om välbefinnande (*well-being*) inom psykologin. Ett enkelt mått som används i denna *life satisfaction*-forskning gäller frågan om tillfredsställelse med livet (i Sverige) i vid mening.

Ett annat mått kan omfatta en särskild dimension av integration, t ex den ekonomiska integrationen. I det fallet är det viktigt att klarlägga om invandrarna känner tillfredsställelse med sitt arbete, inkomster, arbetsledare eller karriärmöjligheter. Om man vill inkludera subjektiv upplevelse av sociala relationer kan man titta på individernas tillfredsställelse med omfattning av och kvalitet på socialt umgänge.

En ganska unik sekundäranalys av denna dimension av integration har gjorts av J.A.Diaz, vilket rapporteras i en kommande studie³³. Där används ett mått som bygger på ett index bestående av 6 enskilda frågor om tillfredsställelse med olika integrationsrelaterade förhållanden (inkomster, jobb, boende, bostad, etc). Teoretiskt kan denna typ av datauppgifter dessutom relateras till det komplicerade sambandet mellan subjektiva upplevelser av *uppnådda och förväntade integrationsnivåer*³⁴ i mottagarsamhället.

Slutord

Syftet med denna arbetsrapport var att diskutera innebörden av begreppet integration i etniska sammanhang och att presentera en samhällsvetenskaplig ansats till en beskrivning av integrationsprocessen. När det gäller den metodologiska frågeställningen undersöker man förutsättningar för att konstruera ett mätinstrument för en komplex integrationsprocess. Min avsikt har inte varit att presentera ett färdigt recept till en mätmodell för denna komplexa integrationsprocess, utan att inleda en diskussion som undersöker kartläggningsmöjligheter och teoretiska potentialer. En sådan diskussion är nödvändig inte bara av forskningsteoretiska skäl, utan även av policypraktiska skäl.

Rapporten har presenterat en sammanställning av indikatorer på invandrarnas integration inom flera samhällsområden. Denna konstruktion av indikatorer förutsätter en teoretisk uppfattning om integration som kort men tydligt redovisats ovan. De indikatorer som diskuterats här har sin utgångspunkt i den definition av skilda integrationsprocesser enligt Diaz' integrationsmodell. I den första delen av papperet har jag preciserat den modell av integration som de empiriska indikatorerna – som diskuteras i den andra delen – bygger på.

Förhoppningsvis utgör alla de ovan skisserade operationaliseringarna ett rimligt förslag till en diskussion om hur man mäter integration. De föreslagna måtten utgör ett konsistent och hanterligt redskap för att göra mätningar och skattningar av skilda dimensioner av integration hos olika invandragrupper och -kategorier.

När det gäller behovet av lämpliga mått på integration är det viktigt att man diskuterar premisserna för begreppet integration innan man ger sig in i ett forskningsföretag med syfte att klarlägga invandrarnas integration. Ett central antagande i min diskussion har varit att denna process inte kan begränsas till att gälla specialfrågan om arbetsmarknad eller sysselsättning. En samhällsvetenskaplig diskussion om integration måste vidgas till att gälla vad som i den första delen av rapporten menas med en komplex och mångdimensionell integrationsprocess. En sådan utvidgning av diskussionen är särskilt nödvändig när man skall konstruera meningsfulla mått på invandrarnas integration. Jag hoppas att denna arbetsrapport i någon mån har bidragit till denna diskussion.

Noter

¹ Under Carl Bildts regering har de ansvariga för invandrapolitiken introducerat termen integration utan närmare preciseringar i viktiga policydokument; t ex i regeringens skrivelse om invandrar- och flyktingpolitik 1991/92:80, och i direktiv till förra utredningen om invandrar- och flyktingpolitik (IFK).

² Se t ex projektet Politisk resocialisation av invandrarna (PRI) i Sverige vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. En studie av turkarnas politiska resocialisation i Stockholm i Alpay 1980.

³ I den offentliga debatten har varit relativt vanligt att man sätter likhetstecken mellan integration och "tvångsassimilering". Enligt Jaakkola (1989) var den utlösande orsaken till den finska skolstrejken i Rinkeby 1984 uppfattningen om att en "integrationsmodell" i skolan var frågan om tvångsassimilering. Denna föreställning spreds i Sverige ofta av s k "etniska aktivister" (termen används av Jaakkola 1989:80-1), vanligtvis akademiskt utbildade personer som kan använda massmedierna och föra debatt om etniska frågor.

⁴ I Danmark finns det en forskarkritik av integrationsbegreppet från ett kulturperspektiv t ex Horst (1988). I Sverige företräder sociologen C-U Schierup (1987:215-18) en liknande kritik som hävdar att integration egentligen betyder kulturell assimilering.

⁵ För diskussion och referenser kring denna distinktion, se Diaz 1993, kap 1 och 4.

⁶ Se definition i J.A.Diaz (1993), även Diaz 1995.

⁷ Susan Olzark, *The dynamics of Ethnic Competition and Conflict*. California, Stanford University Press 1992.

⁸ För diskussion, referenser och utförliga definitioner se Diaz 1993: kap 4 och 9. Empiriska analyser i kap. 5-7.

⁹ En inledande diskussion av denna ansats i Diaz 1993: 162-3, 224-5.

¹⁰ Distinktionen mellan socialt och politiskt medborgarskap följer Marshalls klassiska teori (1963). Begreppet medborgarskap har utvidgats i den socialvetenskapliga diskussionen av Marshall som gör en distinktion mellan tre typer av medborgarlaga rättigheter: civila rättigheter (likhet inför lagen, formella rättigheter), sociala rättigheter (rätten till ekonomisk trygghet och fullvärdigt deltagande i det sociala livet) och politiska rättigheter (rätt att delta och påverka beslutsprocessen).

¹¹ Se Milton Gordons begrepp "marital assimilation" i Gordon 1968; för en tillämpning av begreppet i Sverige se Paul Bradys (1989) avhandling om assimilering av amerikanerna i Sverige.

¹² I litteratur har termen "neighbourhood integration" använts av Neumann et al (1973) med en likande innebörd.

¹³ Jose Alberto Diaz, "Happy in Sweden? A study of the personal integration among three major immigrant groups in Sweden", kommande rapport, Uppsala universitet.

¹⁴ Opoku-Dapaahs (1994) modell särskiljer tre faser: en *claimant phase*, *settlement phase* och *integration*. Denna modell fokuserar egentligen på faser som föregår integration. Om själva integration säger den inte mycket.

¹⁵ För tillämpningar i Sverige se Paul Bradys (1989) avhandling om "the assimilation of Americans in Sweden".

¹⁶ Liebkinds diskussion använder sig av Tajfels tankegångar i sin diskussion av hur (social och personlig) identitet påverkar interaktion mellan människor. Enligt Liebkind är en svag identitet med båda minoritets- och majoritetsgruppen ett tecken på marginalisering. Vidare innebär, menar hon, en stark identifikation med majoritetsgruppen kombinerad med en svag känsla för den egna kulturen ett tecken på assimilering. Å andra sidan kan invandrarna klarar av att identifiera sig både med sin egen grupp och majoritetssamhället. Från vårt perspektiv här kan man tänka sig att det senare lägger grunden för ett balanserat tillstånd av funktionell (dubbel) kulturell förankring som karakteriserar integration.

¹⁷ Begreppet bygger på psykologen Theodore Newcombs definition av social grupp. Den uppstår när medlemmarna delar gemensamma normer (Taft 1953:48).

¹⁸ Esser har i flera artiklar redovisat empiriska analyser och diskussioner av specifika frågeställningar i segregerings- och integreringsproblematik i Tyskland (1980, 1985, 1986), samt diskussion av teoriuppfattningar och problemställningar och bestämda metodologiska problem och strategier i samband med sociologiska analyser av integrering. Denna produktion är tyvärr idag icke tillgänglig - med ett undantag, Esser (1986) - för läsare utanför det tyskspråkiga samhällsvetenskaps-samhället.

- ¹⁹ Denna modell som presenteras i Diaz 1993, kap 4, bygger på den tyske sociologen Hartmut Essers teori om invandrarnas *Eingliederung* i invandringssamhället.
- ²⁰ Denna forskningstradition har sin grund i välfärdsstatens uppdrag till samhällsvetenskapen om en sociologisk-statistisk granskning av sociala förhållanden i det svenska samhället.
- ²¹ Denna aspekt omfattar frågor om tillgång till en viss kontantmarginal (om man kan skaffa fram en summa pengar inom en vecka om det behövs).
- ²² Se Vogel et al 1988, kap 5, sid 131.
- ²³ Dvs social integration inom den egna etniska gruppen. En diskussion i Diaz 1993:135.
- ²⁴ Ett undantag utgör Stockholms landstings invandrarundersökning från 1984.
- ²⁵ Dynamiska aspekter på boendeintegration har analyserats i termer av "housing careers", dvs en sort boendemobilitet från hyreshus till eget boende (Biterman 1993).
- ²⁶ Begreppets medborgarskap har utvidgats i den socialvetenskapliga diskussionen av Marshalls (1963) teori om medborgarskap. Han gör en distinktion mellan tre typer av medborgerliga rättigheter: civila rättigheter (likhet inför lagen, formella rättigheter), sociala rättigheter (rätten till ekonomisk trygghet och fullvärdigt deltagande i det sociala livet) och politiska rättigheter (rätt att delta och påverka beslutsprocessen).
- ²⁷ För en svensk diskussion och tillämpning, se Leif Lewin (1970) *Folket och eliterna - en studie i modern demokratisk teori*. Almqvist & Wiksell.
- ²⁸ Politiska resurser definieras som individens förmåga att tillvarata sina rättigheter som medborgare, arbetstagare och konsument. För en detaljerad diskussion se "Politiska resurser 1978", tabellsammansättning i rapport 31 i serien Levnadnivåundersökningar, SCB.
- ²⁹ PRI-projekt vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, studerade fyra grupper: finnar, jugoslaver, polacker och turkar. Inom projektet utarbetades också Tomas Hammars EIFO-rapport "Det första invandrarvalet" (1977).
- ³⁰ Bäck och Soininen (1994) rapporterar en analys av gruppskillnader och av sambandet mellan valdeltagande och integrationsförhållanden (empiriskt definierade som arbete, äktenskap, umgänge, föreningsmedlemskap, social status och kulturell orientering).
- ³¹ Det finns en gammal demokratidiskussion bland statsvetarna mellan en normativ ståndpunkt som hävdar att demokratis ideal är jämlikhet i makt mellan medborgarna och andra som vill inskränka demokratin till att gälla jämlikhet i chanser att nå maktpositioner. Denna diskussion har givetvis betydelse för en uppfattning om premisserna för invandrarnas demokratiska deltagande.
- ³² Henry Bäcks har nyligen rapporterat en studie av invandrarnas representation i 28 kommuner och 6 landsting (Bäck 1993).
- ³³ Se J.A.Diaz (1996).
- ³⁴ En inledande diskussion av det komplexa sambandet mellan förväntade och uppnådda integrationsnivåer och dess relevans för analysen av det som i Diaz' modellerna betecknas personlig integration finns i Diaz 1993, kap 9, s. 226-28.

Referenser

- Alpay, Sahlin (1980) *Turkar i Stockholm. En studie av invandrare, politik och samhälle*. Stockholm: LiberFörlag.
- Berry, John W. (1993) *Multicultural and ethnic attitudes in Canada: Contemporary views about the multiculturalism policy and ethnocultural groups*, paper framlagt vid Nordiska migrationsforskarseminariet, Esbjerg, Danmark.
- Biterman, Danuta (1993) "Immigrant housing careers", Bygghörskningsrådet, 1993:D6.
- Brady, Paul (1989) *American in Sweden. A study of the Assimilation of American in Sweden*. PhD-dissertation. Department of Sociology, Uppsala Universitet.
- Bäck, Henry (1993) Hur många och hurdana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna, Stockholms universitet, Företagsekonomiska institut.
- Bäck, Henry och Marita Soininen (1994) *Invandrarnas valdeltagande*, ingår i "Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur", SNS Förlag.
- Collinson, Sarah (1993) *Europe and international migration*, London/NY, Pinter Publisher.

- Diaz, Jose Alberto (1993) "Choosing integration. A theoretical and methodological study of the integration of immigrants in Sweden", Sociologiska inst., Uppsala universitet, 1993.
- Diaz, Jose Alberto, (1993b) *Integration, vad är det?*, Tiden, nr 7.
- Diaz, Jose Alberto (1995) *Integration: Basic conceptual definitions and methodological strategy*. ingår i "Multiculturalism in the Nordic societies", Jan Hjärnl (red), Tema Nord 1995:516.
- Diaz, Jose Alberto (1996) *Happy in Sweden? A sociological study of the personal integration among three major immigrant groups in Sweden*. Kommande rapport, Uppsala universitet.
- Drobnic, Sonja (1990) *Immigrants in Welfare State. Living Condition of Yugoslav immigrants in Sweden*. Stockholm University. Institutet för social forskning. Rapport Nro. 15 från levnadsnivåprojektet.
- Esser, Hartmut (1980) *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten* Darmstadt: Luchterhand.
- Esser, Hartmut (1985) "Soziale Differenzierung als ungeplante Folge absichtsvollen Handelns: Der Fall der ethnischen Segmentation", *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 14/6: 435-449.
- Esser, Hartmut (1986) "Social Context and inter-ethnic relations: the case of migrant workers in West German urban areas, *European Sociological Review*, Vol. 2, Nro. 1, 30-51.
- Gordon, Milton (1964) *Assimilation in American Life*. Oxford University Press.
- Hoffman-Nowotny, Hans-Joachim (1973) *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Horst, Christian (1988) "Integration og Assimilation", ingår i *Den flerkulturelle udfordring. Socialisation og born fra mindretal*, (red) Horst, Christian. Kultursociologiske Skrifter Nr. 24. Københavns Universitet.
- Jaakkola, Magdalena (1989) *Skolstrejken i Rinkeby*. Centrum för invandringsforskning, Stockholm universitet.
- Johansson, Sten. (1971) *Politiska resurser*. Låginkomstutredningen, Allmänna Förlaget.
- Leiniö, Tarja-Liisa, (1984) *Inte lika men jämlika. Om finländska invandrades levnadsförhållanden enligt Levnadsnivåundersökningarna 1968, 1974 and 1981*. Institut för social forskning, Stockholm universitet.
- Marshall T. H. (1963) "Citizenship and Social Class" in his *Sociology at the Cross Roads*. London: Heinemann.
- Newmann, Brigitte and Richard Mezzoff and Anthony H. Richmond (1973) *Immigrant Integration and Urban Renewal in Toronto*, The Hague, Publications of the Research Group for European Migration Problems.
- Opoku-Dapaah, Edward (1994) "Integration of Landed Refugee Claimants in Canada: Toward an Explanatory Model", *Refuge*, nr 9.
- Park, Robert E. (1928) "Human migration and the marginal man", *The American Journal of Sociology*, nr 6, 881-93.
- Park, Robert E. (1950) *Race and Culture*. The Free Press. Glencoe Illinois.
- Schierup, Carl-Ulrich (1987) *Danser de för traditionens skyld? Invandrare, kultur og samfund*. Research report nr 93, Sociologiska inst., Umeå universitet.
- Similä, Matti (1987) *Kulturell identitet hos unga invandrare*. Centrum för invandringsforskning, Report nr. 7. Stockholm University.
- Taft, Ronald (1953) "The shared frame of reference concept applied to the assimilation of immigrants", *Human relations*, nr 6, 43-55.
- Taft, Ronald (1961) "The assimilation of Dutch male immigrants in a West Australian community", *Human relations*, nr 14, 265-81.
- Tajfel, Henry (1974) "Social Identity and Intergroup Behavior", *Social Science Information*, Vol 13, nr 2, 65-93.
- Vogel, Joakim et al (1988) *Inequality in Sweden. Trends and Current Situation*. SCB

Juan Fonseca:

Det nya Sverige

Var och en av oss har olika bilder av Sverige. En del älskar och känner stolthet över många sidor av vårt land. I Sverige är fred och frihet självklarheter, eftersom landet inte har varit involverat i krig under 1900-talet. I vårt land har barn och ungdomar kunnat erbjudas ett bra liv. Jämställdhet-en mellan män och kvinnor har kommit längst i världen. Vi har en industri som tillhör världens starkaste. Den tekniska utvecklingen har kunnat expandera. I Sverige finns en rik natur med vidsträckta skogar, vidunderliga skärgårdar och storslagna vidder. Invånarna i vårt land älskar naturen, vilket har skapat ett alldeles unikt förhållande mellan människa och natur. I vårt land slår vi vakt om allemansrätten. Trots många fel och brister är Sverige ett av världens mest anständiga samhällen. Vi har fortfarande en välfärd som ger människor samma rättigheter. I Sverige finns också ett starkt och väl utvecklat kulturliv, vi har engagerade människor och en idrottsrörelse som har gjort vårt land till en av världens mest framgångsrika idrottsnationer.

Men i dag finns även ett annat Sverige, ett Sverige som väcker rädsla hos många människor, ett Sverige som i flera avseenden utvecklas tvärt emot just de ideal och värderingar som har gjort landet unikt. Det gäller segregationen och de sociala klyftorna. Människor har i dag olika levnadsvillkor. Klyftorna ökar mellan fattig och rik, mellan svenskar och invandrare. Många människor tvingas i dag leva under existensminimum. Stora grupper riskerar att helt och hållet permanent hamna utanför arbetsmarknaden. Bilden blir än värre om man till de arbetslösa även summerar förtidspensionerade och långtidssjukskrivna. Över en miljon människor står i dag utanför den ordinarie arbetsmarknaden. En majoritet av dessa är invandrare, ungdomar och ensamstående mammor. Det gäller den sociala tryggheten och välfärden. Dessa naggas i kanterna bit för bit av de offentliga finanserna, som är i obalans. Många människor känner att deras ålderdom är hotad. Många barn och ungdomar känner oro inför det faktum att man håller på att bli den första generationen som får det sämre än sina föräldrar.

Det gäller de sociala konflikterna och intoleransen. Motsättningar och intolerans ökar mellan individer och mellan olika grupper i samhället. Det gäller oron inför det tilltagande våldet på våra gator och torg samt de ökande motsättningarna på arbetsmarknaden. Den fattig blir den fattiges fiende. Främlingsfientlighet och rasism ökar i vårt samhälle. Nazistiska och fascistiska åsikter börjar förankra sig bland unga människor. Det gäller demokratin och tilltron till de demokratiska institutionerna. Fler och fler människor utvecklar politikerförakt och blir likgiltiga. Många upplever att avståndet växermellan beslutsfattarna och de själva. Det gäller den ökande internationaliseringen av Sverige. Finansiella transaktioner sker numera sekundsnabbt över världens gränser, vilket skapar nya och svårhanterliga problem för demokratin och politiken.

Så här ser bilden av vårt land ut i dag: ett rikt och välmående land, som står inför enorma problem och svårigheter. En av de största utmaningarna vi har framför oss är att utforma en integrationspolitik som kan förhindra att vårt land splittras genom konflikter mellan olika grupper i samhället. Det är dags att vi alla inser att Sverige håller på att få slagsida. Nu gäller det att få landet på rätt väg.

På juldagen 1965 sa Olof Palme i radio bland annat följande:

”Vi blir mer och mer beroende av kontakt och impulser över gränserna. Vi kan inte bygga murar mot omvärlden, murar betyder isolering och tillbakagång. Utvecklingen för människorna närmare varandra, kontakt som betyder stimulans men också nötning och svårigheter. Internationalismen får inte endast vara en känsla på distans. Den blir alltmer en del av vår vardag. Invandrarna i Sverige kan på sätt och vis sägas förebåda en ny tid. De vill bli en del av vår gemenskap. Den framtid vi kan skönja kommer att föra med sig mycket påfrestningar och svårigheter, när vi svenskar skall anpassa oss till en förändrad verklighet”.

Man bör tolka Olof Palmes tal som en beskrivning av det faktum att Sverige under lång varit ett land vars invånare haft gemensamma kulturella, etniska, språkliga och religiösa rötter. Men som en konsekvens av den allt snabbare internationaliseringen har gamla levnadsmönster förändrats och nya har skapats. Människors rörlighet är avsevärt större i dag än tidigare. Under en period kom många invandrare till Sverige för att arbeta inom industrin. Till följd av den höga arbetslösheten i landet förekommer i dag praktiskt taget ingen arbetskraftsinvandring. Men många av dem som kom under 1960- och 1970-talen bor fortfarande i Sverige, och deras barn har fötts och vuxit upp i vårt land. Politisk förföljelse, fattigdom, misär och krig har tvingat människor från Latinamerika, Afrika och Asien att fly från sina länder. En del av dessa har fått stanna i Sverige. Efter kommunismens fall i Östeuropa har motsättningar mellan olika nationer och folkgrupper lett till väpnade konflikter och krig. För första gången sedan andra världskriget flyr nu människor från krigsområden i Europa. En del av dessa har också kommit till Sverige.

Vi som i dag har hemortsrätt i Sverige har olika bakgrund. En del är sedan generationer tillbaka rotade i Sverige. Andra har kommit hit som arbetskraft, och åter andra har fått uppehållstillstånd efter att ha flytt undan förföljelse i sitt ursprungliga hemland. Alla som bor i Sverige, som fötts till rätten att leva här, eller som senare förvärvat den rätten - alla hör hit. Detta innebär att den politik som förs i landet måste omfatta samtliga dessa människor.

”Sverige är i dag ett mångkulturellt samhälle. Vi måste gemensamt förhindra att samhället splittras genom motsättningar mellan människor från olika länder och kulturer. Hela vårt samhälle måste mobiliseras för att öka integrationen och motverka segregationen”. Dessa ord uttalade statsminister Ingvar Carlsson i sin regeringsförklaring den 7 oktober 1994. Ingvar Carlsson har i och med detta - 30 år efter Olof Palmes tal - bekräftat att invandringen har förändrat Sverige i etnisk bemärkelse. Dryg en och halv miljon av landets invånare har sina rötter i andra länder och kulturer. Det mångetniska samhället har kommit för att stanna.

Det finns de som skräms av att enhetskulturen bryts samt att kulturell och etnisk mångfald blivit en del av en ny svensk identitet. Det finns en kraft i den omvandling som Sverige genomgår. Denna kraft kan bli konstruktiv och stärka oss som nation i en omvärld som ställer allt högre krav på flerkulturell och flerspråkig kompetens i våra relationer med omvärlden. Men samma kraft kan också bli destruktiv om sociala klyftor, massarbetslöshet, främlingsfientlighet, utanförskap och segregation får fortsätta härja i vårt land. Om detta tillåts ske kommer Sverige att utvecklas till ett tvätredjedelssamhälle, där grupper ställs mot varandra. Den fattige blir den fattiges fiende.

Sverige har efter andra världskriget kunnat utvecklas från bondesamhälle till industrination med en unik välfärd för alla sina invånare som följd. Den svenska modellen har varit exempelbildande för många andra länder runt om i världen. Full sysselsättning, hög levnadsstandard och social trygghet som omfattat alla, har givit

landets invånare en hög levnadsstandard. Medborgarna har haft ett reellt innehåll i sina liv. Samtliga demokratiska rättigheter har kunnat utvecklas, och genom människors inflyttande har ett socialt integrerat samhälle kunnat skapas. Som en följd av ökat internationellt beroende, ekonomisk kris, massarbetslöshet, tilltagande klasskillnader och växande social och etnisk segregation, har det svenska välfärdssamhället gått in i en ny period med kriser inom de offentliga institutionerna och maktstrukturen, vilka ej motsvarar den samhällsutveckling som det nya Sverige just nu genomgår. Vi står i dag inför nya och mera komplicerade förändringar i vårt land. Vi håller på att lämna industrisamhället och går med allt snabbare steg in i ett kunskapssamhälle. Hela arbetsmarknaden genomgår i dag en stor omvandlingsprocess, där höga krav ställs på specifik och kvalificerad kunskap. Det finns dock stora grupper i samhället som inte har kunnat tillgodogöra sig den utbildning och kunskap som är nödvändig i det nya kunskapssamhället. Dessa riskerar därmed att helt ställas utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Samhället segregeras mer och mer, varför kampen mot segregation kommer att vara en av Sveriges viktigaste uppgifter under lång tid framöver. Det är nu samhället och dess politiska institutioner måste söka nya lösningar på problemen. Vi måste höja blicken inför den framtida utvecklingen och söka en ny identitet för vårt land. Det är nu vi måste söka formulera nya visioner för vårt kommande samhälle. Det är nu vi måste formulera en integrationspolitik som förhindrar förödande sociala konfrontationer i vårt land.

Arbetet med att formulera en integrationspolitik förutsätter ett givande och tagande från bägge parter. Det kräver tolerans från majoritetssamhällets sida gentemot det som är annorlunda, men självklart måste även de olika etniska grupperna delta aktivt i utformningen av politiken. Samhället måste bejaka det mångetniska Sverige och respektera människors rätt att vara svensk på olika sätt. Det handlar om att kunna utveckla ett samhälle där samexistensen bygger på respekt för olika grupperns särintressen. Ett integrerat Sverige kommer att kräva nya sätt att tänka och formulera visioner, som alla grupper i samhället kan identifiera sig med. Det kommer att krävas bejakande av nya tankesätt, och förnyelse av gamla svenska mallar. Det kommer också att krävas verkligt inflytande och delaktighet från de grupper i samhället som i dag är segregerade och står utanför. Dessa grupper måste kunna formulera sina behov och drömmar. Samhällets maktstrukturer måste öppnas för att dessa grupper ska kunna få möjlighet till ett värdigt liv. Vi måste vara beredda att acceptera att stora resurser satsats på dem som har det sämre i vårt land. Med andra ord kommer det att krävas omprövningar av gamla principer som gällt under decennier. Den mest relevanta frågan i dag och framöver kommer att vara hur vi ska kunna bygga ett land för alla Sveriges invånare oavsett ras, religion, ursprung och språk. Integrationspolitiken måste göra landets invandrargrupper till subjekt och inte objekt i politiken. Endast om så sker kommer dessa grupper att kunna integreras. Vi måste låta mångfalden blomstra, låta den rikedom som i dag finns överallt i vårt land prägla alla institutioner och maktstrukturer.

Dagens situation

Om Leonardo da Vinci hade invandrat till Sverige i dag, skulle han antagligen inte ens kunna få ett städjobb! Hans barn hade troligen betraktas som "invandrare" och kanhända utsatts för mobbing. De hade kanske blivit hänvisade till ett av miljöprogrammets bostadsområden i utkanterna av någon storstad. Bostadsområdet skulle förmodligen betecknas som "problemområde". Deras framtidsbild skulle se dystert ut.

Tusentals människor, födda i andra länder och kulturer, kan möjligen känna igen sig i den påhittade historien om 1990-talets da Vinci. Runt om i vårt land lever i dag åtskilliga da Vinci-exempel, som i bästa fall tvingats lämna yrke, utbildning och meriter i sin hemländer för något okvalificerat jobb i Sverige. Det brukar hävdas att Sverige har Europas mest välutbildade diskare, städare och arbetslösa. Detta problem gäller inte bara människor med utländska examina, utan även många av deras barn, som är födda och utbildade i Sverige. I dessa fall är misstanken om etnisk diskriminering svårt att undvika.

Morden vid Sturekompaniet i Stockholm innebar ett brutalt uppvaknande för många människor i Sverige. Denna tragedi blev startskottet för en omfattande debatt om invandrarungdomars utanförskap. Förörternas verklighet med arbetslöshet, fattigdom, bidragsberoende, våld, diskriminering och känslor av hopplöshet uppdagades. Bomben hade exploderat. Larmet hade gått. Det var dags att "titta närmare på utvecklingen". Plötsligt upptäckte det etablerade Sverige att någonting gått snett; att många invandrare och deras barn inte mår bra i sitt nya land; att dessa grupper inte utgör några tillfälliga gäster, utan att de faktiskt kommit för att stanna. Det etablerade Sverige tvingades inse att landet aldrig kan återgå till något det en gång var; att befolkningen inte längre är homogen; att det mångetniska samhället har kommit för att stanna.

Stureplansmorden väckte många frågor: Vad skall vi göra? På vilket sätt skall landets invånare integreras? Hur kan vi bryta segregationen?. Frågorna var många, svaren väldigt få. En sak stod dock klart för många: integrationsprocessen har inte förts på lika villkor. Invandrarna och deras barn har inte varit subjekt utan objekt i politiken. Insikten att dessa människor inte är några färdiga "svenskar", som kan placeras var som helst och fostras till att vara precis som infödda svenskar, utan att de kräver respekt för sina rötter, kultur, idéer och skaparkraft, slog ner som en blix. Man började förstå att integration handlar om att både ge och ta för alla inblandade parter; att det är ett komplicerat och mångfacetterat samhällsfenomen, som inbegriper flera olika processer som ej är statiska och som kräver samspel mellan grupper och individer, mellan infödda och icke infödda, mellan politiker, marknaden, institutioner, organisationer och det civila samhället. Integration är en svår samhällsprocess som kräver tolerans och kompromisser.

Vi lever i dag med institutioner och maktstrukturer som inte längre motsvarar det nya Sverige. Detta faktum gör det svårare att lösa de utmaningar vi har framför oss. Mycket av agerandet i dagens samhälle präglas av rädsla, svårigheter att förstå förändringarna i det nya Sverige samt begränsningar i förmågan att bejaka och utveckla mångfalden. Många institutioner tycks fortfarande leva i en föreställning om ett Sverige som inte längre finns, det vill säga ett etniskt, homogent, tryggt och enhetligt Sverige. Samtidigt som landets gator, torg och bostadsområden präglas av en mångfald i form av människor med olika färger och ursprung, har institutioner och olika maktstrukturer enorma svårigheter att öppna sina dörrar för människor med rötter i andra länder.

Det arbete vi har framför oss med att skapa ett land för alla, kommer tveklöst att förutsätta ett radikalt nytänkande och en förändringsvilja. Vi måste utarbeta en ny politik som syftar till att skapa förutsättningar för såväl de nya svenskarna, som övriga svenskar som i dag känner sig stå utanför samhället. Dessa individer måste utgöra subjekt och inte objekt i politiken. Vi måste göra upp med omhändertagarmentaliteten. Vi måste skapa en integrationspolitik som bygger på individens egen makt- och ansvarskänsla. Invånare som känner sig bemyndigade har lättare för att definiera och bejaka mångfaldens gränser. De är en förutsättning för verkligt

medborgarinflytande och för att människor ska kunna betraktas varandra som lika mycket värda. Låt mig ge några enkla exemplen på hur denna politik kan tillämpas i praktiken.

Inflytande

I det framtida Sverige har man decentraliserat delar av den politiska makten, som förlagts till människors bostadsområden. Det är viktigt att i sammanhanget även beakta hur t.ex. moderniseringen och förnyelsen av landets städer ska utformas, eftersom det mänskliga landskapet, framför allt i storstadsregionerna, har förändrats dramatiskt under de senaste 20 åren. Sveriges storstäder utgör i dag heterogena områden, där människor med olika kultur, religion och etniskt ursprung lever sida vid sida.

Landets stora och mellanstora städer kan i dag sägas utgöra kommunikations- och kunskapsstäder. Högteknologi inom IT-området, telekommunikation och en nyordning på arbetsmarknaden gör att dessa städer ständigt exponeras för olika nätverk runt om i världen. Internationaliseringen av vardagslivet gör att dessa städer kan ta tillvara det mänskliga kapitalet hos tusentals människor, som behärskar flera olika språk och som dessutom innehar hög utbildning och kompetens att "sälja" städerna till omvärlden. Internationalisering och kulturell mångfald präglar också mycket av vardagslivet i städerna: skola, barn- och äldreomsorg, fritidsverksamhet, bibliotek m.m. utgör viktiga mötesplatser för dess invånare, som i dag härstammar från olika kulturer. För att den politiska makten på lokal nivå ska kunna sägs återspegla städernas befolkningsstruktur, måste det finnas chefer och politiker som verkligen representerar det mångfacetterade Sverige. Många av städerna i det framtida Sverige kommer att hysa mängder av yrkeskompetenta personer med värdefulla kunskaper som skulle kunna göra dem till driftiga chefer och värdefulla politiker. Deras styrka tillsammans ligger inte minst i att de hämtar mycket av sina erfarenheter ur olika kulturer.

Ett sådant synsätt, där invandrarna inte problematiseras utan i stället ses som en tillgång, kan förhoppningsvis bli en startsignal för det politiska Sverige att ta tillvara de resurser som finns i samhället, men som på grund av fördomar och rädsla i dag utnyttjas dåligt. Det är min övertygelse att utvecklingen av det nya samhället kommer att leda till en vitalisering av demokratin i landet.

Med chefer och politiker som representerar befolkningssammansättningen vad gäller såväl kön som etnisk- och kulturell bakgrund, kommer vi att kunna skapa en god utveckling av ett Sverige som gynnar oss alla. I ett mångetniskt samhälle är det en självklarhet att de politiska partierna har företrädare med rötter i andra kulturer. Detsamma gäller folkrörelserna samt de fackliga och humanitära organisationerna. Inom landets olika förvaltningsnivåer samt inom de politiska församlingarna skall det på de ledande posterna finnas människor med olika kulturell- och etnisk bakgrund. En liknande sammansättning människor finns förhoppningsvis även inom näringslivet, banker, försäkringsbolag m.fl. Massmedia, som i dag kan sägas utgöra ett skyddsreservat för infödda svenskar med blå ögon och ljus hår, har öppnat sina portar för mångfalden och återspeglar befolkningssammansättningen. Jag kan inte tänka mig något annat än att Riksdagen innehar flera ledamöter med annat ursprung. Samma Riksdag har även instiftat ett integrationsutskott som arbetar med uppbyggnaden av det nya Sverige. Inom regeringen finns det ministrar som har sina rötter i andra kulturer.

Det framtida Sverige

Trots att det tillkommit 100 000 nya jobb på arbetsmarknaden under det senaste året, räcker detta inte för att kunna pressa ner massarbetslösheten. Arbetslösheten har i realiteten bara sjunkit med 18 000 personer under det senaste året. För varje dag ökar risken för att massarbetslösheten biter sig fast och blir ett permanent inslag i Sverige. Allt fler människor har varit arbetslösa under allt längre tid. Långtidsarbetslösheten uppgår i dag till c:a 130 000 personer. Särskilt utsatta är invandrare eller människor med invandrabakgrund. I den gruppen är c:a 40 procent långtidsarbetslösa. Arbetslösheten och den arbetsmarknad som finns i dag skapar motsättningar, konflikter, segregation, fattigdom och apati. Sverige håller på att få en underklass som i huvudsak är etniskt betingad. Detta är ett oerhört misslyckande för den svenska arbetsmarknaden, eftersom arbetslöshet inte bara innebär ett slöseri med mänskliga resurser, utan i sig utgör ett påtagligt hot mot Sverige. Hela den aktiva arbetsmarknadspolitik har successivt brutits ner. Arbetslösheten har kommit att utgöra ett växande hot mot de offentliga finanserna. Minskade skatte- och avgiftsintäkter, ökade utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, permanenta utbetalningar av a-kassa och socialbidrag tär på den offentliga budgeten.

Det enda sättet att bekämpa massarbetslösheten och skapa nya jobb är ett få tillstånd en ökning av produktionen. För detta krävs, förutom ökad tillväxt, människors medverkan och skaparkraft. Det förutsätter att nya jobb tillkommer både inom de traditionella näringarna och inom nya, yngre branscher. Högteknologisk varuproduktion, media- och informationsväsendet och en reformerad tjänstesektor kan komma att utgöra basen för de nya jobben. Dessutom genomgår Sverige en utveckling mot ett ekologiskt medvetet samhälle, vilket också kommer att prägla landet under kommande decennier. Således kommer även miljöområdet att utgöra en viktig plattform för skapandet av nya jobb. Det nya kunskapssamhället och en varuproduktion inom de nya näringarna måste ges möjligheter att utvecklas. Det framtida behovet av varor och tjänster måste leda till skapandet av en ny arbetsmarknad med nya typer av arbeten. Denna omställning kommer att ställa höga krav på förändringar i strukturen hos och regleringar av en arbetsmarknad som i dag inte är anpassad efter den nya tidens behov. Det kommer att krävas enorma utbildningsinsatser i form av en reformering och kvalitetshöjning av skolväsendet i syfte att få fram de kunskaper som den nya arbetsmarknaden efterfrågar. Det kommer att ställas stora krav på individens kunskapsnivå.

För att kunna pressa tillbaka massarbetslösheten krävs, utöver ökad tillväxt, en ökning av produktionen, där nya idéer, åtgärder och branscher måste skapas och vidareutvecklas. När vi nu går mot ett framtida samhälle, där den viktigaste tillväxtfaktorn utgörs av kunskap, är det en nödvändighet att de kompetenshöjande satsningarna även omfattar de grupper som i dag står utanför denna utveckling och som annars riskerar att helt ställas utanför den nya arbetsmarknaden. Det är i första hand invandrarna och deras barn som måste lyftas fram när det gäller den allmänna kompetensutvecklingen. Avgörande för Sveriges framtid kommer att vara i vilken mån produktionen kan utveckla ny teknik, och i vilken grad olika arbetsformer lyckas anpassa sig till de krav som 2000-talets människor kommer att ställa. Viktigt är också i vilken mån mänskliga resurser används i förändringsprocessen, inte minst med tanke på IT-områdets snabba utveckling.

För att kunna klara av att genomföra detta kunskapslyft, måste vi formulera en vision om hur människors medverkan ska se ut i det nya samhället. Detta kommer att kräva ökad integrering mellan skola, arbetsliv, högre studier och praktik. Det kom-

mer också att förutsätta en samordning mellan utbildningsväsendet, arbetsmarknaden och det offentliga. Dessutom kräver denna enorma omvandling som vi står inför att människor själva arbetar med att formulera sina idéer och drömmar, sina föreställningar om eget maktinflytande och på vilket sätt utvecklingen av mångfalden ska utformas.

Arbetsmarknaden är ur integrationssynpunkt möjligen det viktigaste området för invandrarna när det gäller att komma in i det svenska samhället. I dag går tusentals människor med invandrarbakgrund arbetslösa, och många av dessa tvingas leva på olika typer av bidrag. Det är väl känt att många av invandrare är välutbildade. Det sägs, något polemiskt, att Sverige har världens mest utbildade arbetslösa och socialbidragstagare. Dessa människor vill och har förmåga att göra produktiva insatser för sitt nya land. Det som hindrar dem från att göra rätt för sig är det svenska samhällets svårigheter att acceptera dessa individer som de är, svårigheter att ta till vara deras kvalifikationer och meriter och låta deras resurser och skaparkraft utvecklas. Många arbetsgivare blockeras dessutom av en förödande trångsynthet, som påverkar landets produktionsutveckling i negativ riktning.

För att aktivt kunna åtgärda problemen med arbetslöshet och bidragsberoende bland invandrare, krävs många nya typer av idéer, initiativtaganden och åtgärdsförslag. En betydande del av de framtida jobben kommer förmodligen att utvecklas inom exportföretagen: stora-, medelstora- och småföretag. För att svenska företag lättare skall kunna söka sig ut på en mer internationaliserad marknad, krävs att människor besitter gedigna kunskaper om produktionsutveckling, språklig kompetens och kännedom om olika länders sätt att arbeta. Svenska företag har i dag goda möjligheter att kunna rekrytera duktiga medarbetare med invandrarbakgrund, som med hjälp av sina specifika kunskaper inom nämnda områden aktivt kan medverka till att marknadsföra svenska produkter internationellt. Företag som anställer människor med invandrarbakgrund måste uppmärksammas och ges positiva responser på sin vilja att ta tillvara mångfalden i Sverige. Med syfte att få företagen att inse de enorma kompetensresurser som många människor med invandrarbakgrund besitter, bör det utvecklas en institut med uppgift att arbeta med lobbyverksamhet bland företag. Strategin måste vara att stärka och utveckla de svenska företagens kompetensnivå. Ett grundläggande syfte är att öka företagens förståelse om de möjligheter och den vinstpotential som finns lagrade i den mångkulturella nationen Sverige. Det är i bejakandet av mångfalden som Sveriges framtid ryms.

Svenska företag bör inspireras till att rekrytera medarbetare som motsvarar landets befolkningssammansättning. Det bör vara en självklarhet, att Volvo har chefer, bilförsäljare m.fl. anställda som har rötter i andra kulturer. Detta skulle, utöver att motverka segregationen, också kunna utgöra goda försäljningsargument, då Volvos kunder självfallet också utgör en mångkulturell sammansättning. Även bankerna borde uppmuntras till att rekrytera personal som motsvarar det nya Sveriges befolkning. Kraven på kundanpassning och progression gör att de svenska företagen inte längre kommer att kunna blunda för de förändringar i befolkningsstrukturen som landet genomgår. I framtiden kommer det att vara en bra image för företag att ha personal från olika kulturer och med bred internationell erfarenhet.

Inom den offentliga sektorn måste det vara självklart att det finns personer på olika chefsnivåer och duktiga medarbetare som har olika ursprung. Detsamma gäller för statliga, kommunala och landstingsmyndigheter samt politiska församlingar. Det bör finnas kompetenta personer med olika bakgrundserfarenheter anställda på varje departement, kommun- och landstingsledning. Även anställda inom Riksdagen bör motsvara befolkningssammansättningen.

Invandrare - den nya generationens nybyggare

Innan jag mer ingående presenterar invandrarföretagarens villkor och förhållanden i Sverige, kan det vara på sin plats att först definiera vad ett invandrarföretag är. Enligt Najib (1992:9) utgörs invandrarföretag av "en egen mindre rörelse, som drivs av en invandrare (ofta med hjälp av hans/hennes familj. Även om rörelsen är lite större) t.ex. mätt i antal anställda - definieras den också som invandrarföretag under förutsättning att ägaren och flertalet av de anställda är invandrare".

För att läsaren ska få en insikt i invandrarföretagarens situation, vill jag presentera ett vanligt företagsöde, som samtidigt kan ge dessa ett ansikte. Ibrahim är skräddare från Mellanöstern. I ett mycket tidigt skede var han och hans två söner inställda på att starta ett företag i Sverige. Han hade varit egenföretagare i hemlandet och trivdes med det. Efter de sedvanliga turerna hos olika "komma-in-i-Sverige-istanser", bestämde sig Ibrahim snabbt för att starta en egen verksamhet i form av en kemptvätt med skrädderiservice. Han fann en bra lokal och träffade en överenskomelse med fastighetsägaren. Ibrahim återvände till sitt gamla hemland för att låna pengar av släktingar. När han återvände till Sverige hade han lyckats samla ihop 500 000 kronor till sitt företag. Ibrahim började köpa nödvändiga maskiner och var snart klar att flytta in i lokalen. Men då började problemen komma. Plötsligt ville fastighetsägaren inte veta av honom, utan lät sin sekreterare informera Ibrahim att lokalen inte längre var tillgänglig. Ibrahim svarade självklart med att bli mycket upprörd; de hade ju skakat hand med varandra och allt var klart. I detta krisläge blev Ibrahim tvungen att handla snabbt. Av en företagskonsult fick han dock veta att det tyvärr inte fanns mycket att göra, men då han inte kunde häva maskininköpen borde han snarast söka efter en ny lokal. Genom en landsman lyckades han slutligen finna en lokal där han kunde starta sin kemptvätt, men denna oförutsedda incident kom att kosta Ibrahim 100 000 kronor mer än han räknat med.

Då Ibrahim inte kände till de förutsättningar som gäller för svenskt företagande, beslutade han sig för att anlita en konsult som han blev rekommenderad. Men deras kontakt var, enligt Ibrahim, långt ifrån tillfredsställande: "Vi talade inte så mycket med varandra. Jag lämnade mina papper till honom, och han skickade tillbaka fakturor på hur mycket jag skulle betala. Alla betalningar gick sedan genom honom, vilket i sig inte var något konstigt för mig, eftersom det fungerar så även i mitt hemland". Efter en tid blev Ibrahim kontaktad av skattemyndigheten. Han frågade sina vänner vad detta innebar, och de svarar att det var mycket allvarligt. Konsulten där emot försäkrade Ibrahim om att han kunde vara lugn, eftersom skattemyndigheten bara ville titta på hans bokföring. Han fick en förfrågan om de 500 000 kronor han tillfört bolaget och gjort avdrag för. Skattemyndigheten ville se bevis på att han verkligen hade tagit med sig pengarna till Sverige. När Ibrahim påpekade att han fört in pengarna i en väska samt att man inte skriver kvitton familjemedlemmar emellan, blev han inte trodd. Han blev sköntaxerad, då skattemyndigheten menade att pengarna egentligen var icke redovisade intäkter i rörelsen. Moms och skatt på 500 000 blev tillslut c:a 300 000 kronor som han måste betala. Ibrahim blev återigen mycket upprörd. Genom en kontakt blev han hänvisad till en annan företagskonsult, som efter att ha gått papperna, kunde konstatera att den föregående konsulten slarvat och därigenom bidragit till problemet. Eftersom den här typen av konsulter inte har något egentligt ansvar gentemot sina klienter, kunde Ibrahim inte stämma honom. Tillsammans med den nya konsulten överklagade Ibrahim taxeringsbeslutet, men detta avlogs. För att undvika att hamna i en ohållbar ekonomisk situation, gjorde han upp en avbetalningsplan med myndigheterna.

Ibrahim hade också på ett mycket tidigt stadium bestämt sig för att expandera och öppna ytterligare kemptvättar, en för vardera av hans söner. När den första enheten visade sig gå bra, började han undersöka olika finansieringsmöjligheter för att kunna infria sina planer och säkra sönerns framtid. Men när han kontaktade ett antal kreditgivare möttes han av det ena avslaget efter det andra. Resultatet blev att Ibrahim själv var tvungen att finansiera expansionen, vilket medförde att det tog mycket längre tid än beräknat att starta enhet nummer två. Tack vare sin envishet och ett stort kunnande, driver Ibrahim i dag tre kemptvättsinrättningar tillsammans med sina söner, vilka ansvarar för varsin enhet och totalt har nio anställda. Historien om Ibrahim är mycket representativt för de typiska problem som invandrarföretagare ofta råkar ut för. Trots motgångar lyckades han överleva och kämpar vidare, vilket långt ifrån varit fallet för många andra invandrarföretagare, som gått ett betydligt mörkare öde tillmötes. Å andra sidan kanske det ligger något i uttrycket, "vem har sagt att det ska vara lätt att leva".

Vad är det som gör Ibrahims fall representativt?

De flesta invandrarföretagare upplever främst att de befintliga finansieringskanalerna i samhället är mycket svårtillgängliga för dem. Detta gäller såväl banker och andra kreditinstitut som verksamheter med offentligt ägande, vars uppgift är att förse näringslivet med riskkapital. Den generella uppfattningen bland många invandrare är "att det inte ens är värt att ta kontakt", vilket huvudsakligen grundar sig på att de flesta vet med sig från början att de kommer få negativa besked, även i de fallen då de ur kreditsynpunkt har en fullt tillfredsställande soliditet. Information sprids snabbt inom de olika kulturgrupperna, vilket gör att man som invandrarföretagare mycket väl känner till hur det går för andra som öppnat eget. De flesta invandrare anser, antingen p.g.a. egna erfarenheter eller genom hörsägen, att det inte lönar sig att söka finansieringshjälp. Detta har fått till följd att invandrare ofta känner stark motvilja mot att använda sig av den service som banksystemet erbjuder i form av inlåning etc. Man resonerar lätt på följande sätt: "Varför ska jag ställa upp för dem när de inte ställer upp för mig".

Det faktum att den befintliga kreditmarknaden mer eller mindre är stängd för invandrarföretagare, har givit utrymme för företag och personer att låna ut pengar på sätt som är marknadsmässigt oetiska. Den s.k. grå lånesektorn innehåller allt från svarta pengar och oseriösa verksamheter till "legala" företag, som är väl medvetna om förhållandena och därför kan utnyttja situationen. Invandrarföretagare tvingas inte sällan acceptera orimliga räntesatser med enorma krav på återbetalning och oerhörda säkerhetsgarantier.

Mot bakgrund av detta framträder hur viktiga invandrarföretagarens rådgivare är för hur framgångsrik etableringen i Sverige blir. De flesta invandrarföretagare anlitar en företagskonsult som kan föra deras talan, eftersom de känner sig begränsade av bl.a. språksvårigheter, bristande kunskaper om det svenska affärslivets mer eller mindre tydliga regler och det regelverk som styr företagandet. En av de främsta anledningarna till att många väljer att anlita en företagsrådgivare är att man på så sätt hoppas kunna undvika eventuella problem med myndigheter. Följaktligen fungerar konsulten många gånger främst som representant för invandrarföretagaren, och inte som ett nödvändigt bollplank. Vidare föredrar man ofta att anlita en infödd svensk konsult, eftersom denne tros komma bättre överens med svenska affärs- och tjänstemän: "Det är bra för affärerna". Många gånger överlåter invandraren t.o.m. hela sin verksamhet åt exempelvis en bokförare, som då kan kontrollera företagets alla till-

gångar. Detta obegränsade anförtroende åt en utomstående kan få ödesdigra konsekvenser, då företagaren i många fall inte känner till rådgivarens kompetensnivå och ansvarsområde, och därmed löper risk att tvingas betala ett pris som inte överensstämmer med den service och kunskap man får. När sedan problem med myndigheter uppstår, är dessa inte sällan en följd av att rådgivaren, p.g.a. bristande kompetens och/eller ointresse, misskött företagets administration. Då dessa som regel inte har något formellt ansvar för företaget, faller i stället hela bördan på företagaren som i många fall, intet ont anande, trott att allt stått rätt till. De rådgivare, som p.g.a. branschetiska krav, skulle vara de bäst lämpade konsulterna, visar sig antingen vara alldeles för dyra eller ointresserade av att ta sig an invandrarföretagare. Och när problemen väl har uppstått hamnar dessvärre invandrarföretagarens "case" på dessa rådgivares bord alldeles för sent. Invandrarföretagen utgör således lätta byten för oseriösa konsulter, som inte sällan utger sig för att besitta mer kunskap än de i själva verket gör. Många inom konsultbranschen vet att de kan utnyttja invandrarna, som ofta har svaga språkkunskaper och bristfällig insikt i det regelverk som styr företagandet.

Många invandrarföretagare, särskilt de nyetablerade, upplever också att de bemöts med bristande moral och respekt från sina svenska kollegor. Insikten om att det gamla förhållandet, "a gentleman's agreement", inte gäller i Sverige, är något man snabbt tvingas lära sig. I kontakten med invandrarföretagare händer det påfallande ofta att svenska företagare, tjänstemän, fastighetsägare etc. aldrig ringer tillbaka.

Vad har invandrarföretagaren för förutsättningar?

En mycket betydelsefull och bidragande faktor till att invandrarföretagaren kan överleva i branscher, som ofta överges av majoritetsbefolkningen p.g.a. dålig lönsamhet, är dennes familj- och vänskrets. När invandrare ska starta egna företag sker detta i första hand med hjälp av ekonomisk stöd från släkt och vänner, vilka inte nödvändigtvis måste vara bosatta i Sverige. Ju större nätverk av människor en invandrare har, desto större är möjligheterna att denne kan finansiera en affärsöverlåtelse. Dessutom är det ytterst sällsynt att man betalar någon ränta eller fastställer förfallodatum för återbetalning. I många kulturer är det viktigare för släkt och vänner att en av dem "överlever och går framåt". Vidare rekryteras arbetskraften främst ur det egna gruppen. Mentaliteten präglas av en känsla att man ställer upp för varandra. Man är heller inte så noga med lönen och tvekar inte för att arbeta på obekväma tider eller långa arbetspass. Övertidsarbete utan extra ersättning är snarare regel än undantag.

Det finns även ett antal andra faktorer som har en positiv inverkan på företagarens förutsättningar. En viktig drivkraft är att kunna visa den egna gruppen att det går bra för en. Information om eventuell lönsamhet sprider sig, som nämnts tidigare, mycket snabbt inom kulturgruppen. Detta faktum är man som invandrarföretagare väl medveten om, och för många fungerar det som en viktig sporre. En annan mycket viktig drivkraft, främst bland yngre invandrarföretagare med stora självhåvdelsebehov, är viljan att "komma igen" och bli accepterad. De vet att de kommer ur ett socialt underläge och vill därför inrikta sig på att avancera i samhället både genom utbildning och affärskontakter.

De flesta invandrare startar eget p.g.a. arbetslöshet. Arbetslöshet bland invandrare innebär ofta att man är förvisad till bidragsberoende, vilket medför att man tvingas leva mycket sparsamt. Det finns bland dessa grupper ett starkt ekonomiskt medvetande: man försöker bo billigt, ha låga matutgifter och undviker utsvävningar etc. De flesta vet att det initialt innebär stora ekonomiska uppoffringar för familjen

att starta eget, varför detta ofta föregås av ett långsiktigt planerande, där alla i familjen gör ekonomiska uppoffringar. Därav lär sig invandrarföretagaren och dennes familj att överleva på mycket små resurser under första tiden efter etablering. Med hänvisning till de drivkrafter och förutsättningar som nämnts, torde de invandrare som ändå väljer att starta eget ha stora möjligheter att överleva och lyckas som företagare. Detta under förutsättning att man lyckas lösa finansieringsdelen och inte anlitar "fel" rådgivare.

Det finns dock ett antal individrelaterade förhållanden som också påverkar företagaren och dennes vilja att satsa fullt ut på att långsiktigt utveckla sitt entreprenörskap. Språksvårigheter och bristande företagsekonomisk kompetens utgör ofta stora hinder för många invandrarföretagare. Dettaskulle emellertid kunna avhjälpas genom utbildning och information, i motsats till de mer känslomässiga faktorer som ofta grundar sig på omständigheterna kring utvandringen, tidpunkten för ankomsten samt graden av assimilation. De flesta arbetskraftsinvandrare och politiska flyktingar hade när de lämnade sitt gamla land siktet inställt på att återvända. Trots att merparten av dessa varit bosatta i Sverige under en längre tid, har många av dem fortfarande en vision om att kunna återvända till hemlandet. Följaktligen finner dessa företagare det onödigt att planera sin verksamhet långsiktigt, och ser varken investeringar i sin egen utbildning eller i företaget som något viktigt. Vinstmedlen investeras i stället i det gamla landet, och i många fall utan något krav på avkastning eller säkerhet. Detta förhållande håller dock på att förändras i.o.m att fler invandrare i dag inser att ju längre de varit borta från sitt gamla hemland, desto svårare blir det att flytta tillbaka och stanna. De känner till många misslyckade återflyttningsförsök. Invandrare med barn som vuxit upp i Sverige vet också att dessa skulle få det mycket svårt med anpassningen i det gamla hemlandet.

I samtal med invandrarföretagare framkommer ofta att de inte tror sig kunna bli stora i Sverige. De upplever att de bara tillåts växa till en viss nivå, blir de för stora reagerar det svenska samhället - svenska konkurrenter, grannar, kunder, personal, myndigheter, organisationer etc. - negativt och börja ifrågasätta deras kompetens, seriositet och kvaliteten på varorna. Detta förhållande grundar sig huvudsakligen på att många invandrarföretagare upplever att man ifrågasätter deras trovärdighet, vilket naturligtvis inte bra för "affärerna". Man har en känsla av att vara nedvärderad, och väljer därför i stället att låta svensk personal sköta kundkontakten.

Invandrarföretagare upplever ofta att de har "ögonen på sig" från organisationers och myndigheters sida. I kontakten med dessa upplever många invandrare att man får ett positivt bemötande ju enklare ärenden eller frågor man har. För de som haft mer omfattande kontakt förändras dock denna bild betydligt, och ofta beskrivs en känsla av att man känner sig utsatt. På samma sätt som att långvarig arbetslöshet leder till passivitet, har bristen på respekt för invandrans trovärdighet som affärsman och kristalltaket en hämmande effekt på företagaren.

Ofta förknippas invandrarföretagare med små verksamheter inom tjänstesektorn, d.v.s. branscher som övergivits av svenskarna p.g.a. dålig lönsamhet. Inte sällan möter man invandrantreprenörer som innehar olika typer av kiosker, kaféer, frisersalonger, skomakerier, mindre livsmedelsbutiker etc, vilka återigen är verksamheter som ur ett svenskt, näringspolitiskt perspektiv bedömts som "ointressanta". Det finns ett stort antal invandrantreprenörer med mycket intressanta affärsidéer, allt ifrån tekniska innovationer till nya marknader för svenska produkter. Dessa entreprenörer får dock sällan möjlighet att uppfylla sina idéer, vilket bl.a. beror på bristande personligt nätverk, kapital och kunskaper om villkoren för svenskt företagande. För att undvika fortsatt arbetslöshet, inser invandrarföretagaren att han eller

hon måste starta på en lägre nivå, som oftast ligger under personens verkliga kompetens. Många börjar en lång vandring som företagare med ett litet typiskt "invandrarföretag". Syftet är att lära sig det svenska företagandets regler och villkor, och om möjligt att kunna spara pengar för framtida investeringar.

Detta tillvägagångssätt bland invandrare att starta upp företag är mycket representativt. Det finns ett antal sätt för invandrarföretagare att expandera, vilka till stor del är beroende av vilken målgrupp man riktar in sig på. De som huvudsakligen väljer en etnisk marknad tenderar att integreras bakåt och bli grossister. Detta gäller även för de företagare som inte saluför etniska produkter, vilka ofta specialiserar sig på produktområden som handlar med blommor, frukt och grönsaker. Som grossister har de huvudsakligen andra invandrarföretagare som kunder.

Ett annat vanligt sätt att etablera sig som invandrarföretagare är att, som ägare av en egen rörelse, använda sina kunskaper om branschens förutsättningar och själv bli rådgivare till andra invandrarföretagare. Efter en lång tids hårt och påfrestande arbete, väljer dessa ofta att övergå till mindre personalintensiva verksamheter som konsulting. Ytterligare en expansionsform består i att ingå som delägare i flera olika företag inom samma eller olika branscher. Dessa bildar små konglomerat som äger små andelar i företag som ägs av släktingar och vänner.

Finns det några skillnader mellan invandrarföretagare och svenska småföretagare?

Vi vet att båda dessa grupper: arbetar mycket, har svårt med lån, upplever att skattestrycket är högt, känner sig orättvist behandlade av samhället, tycker att all debatt fokuseras på storföretagens villkor etc. Trots alla dessa likheter, finns det faktiskt stora skillnader mellan dem.

Invandrarföretagare förklarar ofta varför att de valt att starta eget med hänvisning till arbetslöshet och dålig ekonomi. Även svenskar har på senare tid angivit arbetslöshet som en av anledningarna till att man startat eget. Det vanligaste svaret bland svenska småföretagare är dock att man velat förverkliga sig själv, leva självständigt samt haft en bra affärsidéer. En annan skillnad är att svenskar oftast startar eget inom den bransch där de redan har yrkeserfarenhet och branschkunskap. De fortsätter alltså inom sin gamla bransch, fast nu som egenföretagare. Invandrarföretagare däremot grundar ofta sitt branschval på vad andra personer ur samma kulturgrupp valt att satsa på. Ser man att det går bra för någon med liknande ursprung, utgår man ifrån att "om han eller hon kan så kan även jag". Ytterligare en väsentlig skillnad är att mycket få svenskar har varit arbetslösa både under hög- och lågkonjunktur. Det faktum att många svenskar tidigare som regel haft arbete, innebär att man har en god grundekonomi att utgå ifrån. Det är också betydligt vanligare att svenska småföretagare äger sina bostadsrätter, hus eller sommarstugor, vilka sedan kan användas som säkerhet vid lån. Bland invandrare är denna typ av ägande mycket ovanlig, och till skillnad från många svenskar har få invandrare tillgång till a-kassa. Sist men inte minst vet invandrarföretagaren ofta inte vart han eller hon ska vända sig för att söka medel för etableringen. De som ändå väljer att gå via de befintliga kanalerna får ofta avslag p.g.a. språksvårigheter och bristande kunskap i samhällsfrågor eller personliga nätverk.

Behöver invandrarföretagare stöd?

Innan frågan huruvida invandreföretagare behöver stöd besvaras, bör läsaren först fundera över *varför* invandrarföretagandet är viktigt, utöver de pittoreska inslag

dessas utgör, eller det faktum att de tar över livsviktiga verksamheter i branscher som majoritetsbefolkningen lämnar.

Inom det arbetsmarknadspolitiska området är företagsverksamheten bland invandrare oerhört viktigt. Invandrare är proportionellt mycket mer företagsamma än svenskar. De skapar arbete åt sig själva, och utgör de främsta rekryterarna av andra invandrare, även utanför den egna kulturgruppen. Vidare kan företagande bland invandrare sägas fylla en positiv funktion ur ett integrationsperspektiv. Internationella studier i stora invandrarländer visar att de kulturgrupper som är mest företagsamma sammanfaller med de som snabbast tillåts integreras i det nya samhället. Man har även kunnat konstatera att barnen till dessa ofta väljer att gå vidare till högre studier, till skillnad från barn till de grupper som tvingas att leva på olika typer av bidrag.

Mot bakgrund av detta kan man med säkerhet hävda att invandrarföretagande utgör en mycket positiv och viktig samhällsföreteelse. Det är därför mycket beklagligt att dessa entreprenader, med både förutsättningar och vilja, ofta stoppas av oöverstigliga hinder. Det svenska bank- och kreditväsendet bör på allvar reflektera över hur den politik, som man i realiteten bedriver, slår gentemot många invandrarföretagare. Om man från bankernas sida väljer att inte vara med och stödja dessa grupper, bör det i stället utarbetas möjligheter för invandrare att förhandla med utländska banker, som är beredda att etablera sig i Sverige och därigenom skapa lånemöjligheter för invandrarföretagare. Ett annat alternativ vore att etablera en fond eller någon form av mångkulturell bank, dit invandrare som driver egna företag kan vända sig och erbjudas den seriösa behandling som dessa förtjänar.

Det krävs goda krafter som målmedvetet satsar på att utveckla företagsamheten bland invandrare och som aktivt motarbetar de hinder som dessa möter. I arbetet med att skapa livskraftiga och framgångsrika invandrarföretag är det viktigt att invandrare själva ges möjligheter att påverka utvecklingen utifrån sina egna förutsättningar. Detta kräver att det förs en öppen dialog med invandrarföretagen, där invandrarna aktivt kan delta, formulera sina behov och ge förslag till åtgärder. Tillväxt bland invandrarföretagen är en nödvändighet även ur ett integrationsperspektiv, då företagsamhet för många invandrare utgör ett av de viktigaste medlen i utvecklingen såväl som individ som medborgare. En konsultverksamhet med uppgift att stödja och utveckla invandrarägda företag bör startas. En sådan skulle på ett konstruktivt sätt kunna hjälpa invandrarföretagare med administration, marknadsföring, juridik, ekonomisk styrning och affärsutveckling. Vidare skulle denna kunna bistå med stöd vid kontakter med myndigheter, kreditgivare och andra (berörda institutioner) som väsentligt påverkar invandrarföretagens verksamhet.

Boende

Det är varken oroväckande eller farligt att människor med samma ursprung, kultur eller nationalitet lever i samma bostadsområde i ett framtida Sverige. Svenskarnas immigrationshistoria i USA är ett tydligt bevis på detta. Tidigare erfarenheter visar att den som upprätthåller en stabil kontakt med sitt ursprung lättare integreras i ett nytt samhälle än personer som bara har tillgång till den gamla alternativt den nya kulturen. Utvandrade svenskar som väljer att fira midsommar enligt svensk tradition, tar genom detta inte avstånd från sitt nya hemland, utan bejakar bara vad som är deras. Skillnaden mellan svenskar i USA och olika etniska grupper i Sverige är att de förra kunde hitta ett sätt att integreras i det amerikanska samhället. Genom hårt

arbete lyckades svenskarna utöva inflytande på den allmänna utvecklingen, vilket har lett till att dessa anses ha bidragit till USAs ekonomiska- och kulturella tillväxt.

Jag föreställer mig att det i ett framtida svenskt samhälle finns bostadsområden där olika etniska grupper lever och utvecklas genom människors medverkan och inflyttande. Det finns olika typer av boendeformer, olika typer av affärsverksamhet, som drivs av individer eller grupper med olika etniska ursprung; skolorna har rektorer och lärare med rötter i olika kulturer; bibliotek, försäkringskassa, banker, bostadsbolag m fl har en etniskt blandad personal; Konsum och ICA har flera kulörer bland sina anställda; Kvarterspolisens kårsammansättning liknar "Spanarna på Hill Street". Kulturpersonligheter, politiker och direktörer lever och verkar i dessa områden. Mötesplatser och kulturcentra för olika kulturevenemang finns, där erfarenheter delas och kunskap sprids. Hälsovården har mycket kvalificerad personal, som hämtar sin kunskap och erfarenhet från flera kulturer. Grund- och gymnasieskolan fostrar och undervisar sina elever i hur man ska leva i ett mångkulturellt samhälle, och till sin hjälp i detta viktiga arbete används avancerad IT-teknik. Stor tonvikt läggs vid språkinläring, träning i samhällsinflytande och medvetenhet om internationell solidaritet.

Olika trossamfund finns, vars lokaler är byggda med hjälp av frivilliginsatser. Ungdomarna engageras i byggandet och drivandet av etteget ungdomshus, som finansieras av samhället, folkrörelser och det privata näringslivet. Välkända, stora svenska företag har lokala försäljningskontor med anställda och försäljare som kan erbjuda sina kunder assistans på flera olika språk. Näringslivet etablerar företagshus med inriktning på export och import och med anställda ur olika etniska grupper på ledande befattningar. Denna skiss över ett framtida bostadsområde i Sverige kan mycket väl bli verklighet även i mindre invandrartäta områden och då i mindre skala.

Utlokalisering av institutioner, kulturbyggnader och myndigheter måste även ske till i invandrartäta områden. Det är ett gammalmodigt planeringsförfarande att förlägga offentliga institutioner till museala platser och byggnader, långt från de områden där det samhälleliga nyskapandet äger rum. Institutionerna måste utgöra en del i det allmänna samhällslivet och får därför inte systematiskt separeras från de platser som präglar människors vardagsliv, arbeten och kulturella mötesrum. Institutionerna måste få kännedom de olika språk som talas, de arenor, t ex kaféer och butiker med internationell prägel där människor vistas, för att kunna bistå invånarna. Men framför allt måste institutionerna inse nödvändigheten av att möta den del av befolkningen som lärt sig att använda sina kunskaper och livserfarenheter som vapen i kampen för människors värde. I det framtida Sverige, där man gjort sig fri från ett dogmatisk tänkande finns förutsättningar att kunna visa upp unika satsningar på "community development" i bostadsområden, vars motsvarigheter i andra länder går mot förslumning.

Invandrarnas hälsa inför år 2000

Det finns i dag c:a 1,3 miljoner människor i Sverige med invandrarbakgrund. Av dessa bor c:a 400 000 i Stockholms län och kommun. Vart tredje barn som börjar skolan i storstadsområdena har invandrarbakgrund. Vart fjärde barn som föds på landets olika förlossningsavdelningar har också invandrarbakgrund. 25 procent av Landsorganisationens medlemmar är invandrare eller har invandrarbakgrund.

Stockholms läns landsting, som är en av Sveriges största arbetsgivare med ansvar för sjukvård, transport m.m., har c:a 90 000 anställda, varav ungefär 22 procent är invandrare eller har invandrarbakgrund. Om vi leker med tanken att alla invandrare

en dag bestämde sig för att lämna landet, skulle detta innebära en fullständigt kollaps för landstinget.

I Världshälsoorganisationens strategi för hälsopolitiska jämlikhetsmål, har Europaregionen preciserat 38 kvantitativa mål. Det första målet i strategin förespråkar en tjugofemprocentig minskning av skillnaderna i hälsotillståndet mellan olika länder samt mellan olika grupper inom dessa länder. Att uppnå ökad jämlikhet i fråga om hälsa och omvårdnad samt attverka för ökad livslängd och förbättrad livskvalitet, bör vara centrala mål för den svenska hälso- och sjukvården.

En folkhälsa på jämlik nivå

Landstingets mål bör vara att uppnå ökad jämlikhet i fråga om hälsa och vård, i enlighet med hälso- och sjukvårdslagens intentioner.

Ett flertal studier av både landstinget och andra myndigheter visar att invandrarernas hälsotillstånd, generellt sett, är sämre än infödda svenskar. Det centrala målet för hälso- och sjukvårdens huvudmän bör därför vara att uppnå ökad jämlikhet i hälsa och vård samt livslängd mellan svenskar och invandrare, vilket kräver att särskilda insatser genomförs för att förbättra invandrarernas livsvillkor. Speciellt viktigt vad gäller hälsobefrämjande och förebyggande satsningar inom vården, är det arbete som utförs inom primärvården i många landsting; dels eftersom man där försöker kartlägga ohälsans utbredning, dels därför att primärvården erbjuder utmärkta möjligheter att sprida kunskap om dess orsaker. Ett offensivt arbete i syfte att uppnå en allmänt förbättrad folkhälsa kräver goda kunskaper om de lokala arbetsförhållanden som påverkar människors hälsa såväl positivt som negativt. Åtgärder inriktade på öka invandrare och flyktingars hälsotillstånd, bör därför i första hand vara av preventiv karaktär och inte interventiv.

Sverige genomgår i dag ett paradigmskifte när det gäller politiska, kulturella, ekonomiska och sociala frågor. Valfärdssaten håller på att förändras dramatiskt. Vi lämnar industrisamhället för att glida in i ett kunskapssamhället. Övergången är långt ifrån problemfri: arbetslöshet, nedskärningar i de offentliga uppgifterna, osäkerhet kring EU-anslutningen m.fl. faktorer, har skapat osäkerhet och något av en kollektivt identitetskris i Sverige.

Invandrarna och hälsan

Målet för hälso- och sjukvårdslagen är en "god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen". Enligt FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 är åtnjutandet av högsta möjliga hälsostandard "en grundläggande rättighet för varje människa utan åtskillnad av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt".

Hälsotillståndet bland invandrarna i Sverige är generellt sett sämre än för svenskar. 1988 fick varje svensk medborgare i genomsnitt 24,5 sjukdagar ersatta av försäkringskassan. För utländska medborgare låg motsvarande antal dagar på 41,3. Under 1980- och 1990-talen har man också kunnat iaktta en stigande frekvens av antalet förtidspensioneringar bland invandrare. Som exempel på grupper med mycket hög andel förtidspensionärer kan nämnas personer födda i Grekland, Jugoslavien och Turkiet. Även förslitnings- och belastningsskador är vanligare bland invandrare än bland svenskar. Detta är en följd av att invandrarna är kraftigt överrepresenterade inom tillverkningsindustrin, servicesektorn och den offentliga sektorn, där sjukligheten generellt sett är högre.

Hälsoproblem är betydligt vanligare bland flyktingar än hos befolkningen i övrigt. Detta gäller i särskilt hög grad de psykosocialt relaterade skadorna. För många försämras hälsotillståndet ytterligare med tiden, vilket leder till utslagning i skola och arbetsliv med negativa konsekvenser för den enskilde, gruppen och ytterst samhället som följd. Flyktningmottagandet påverkas av förhållanden utanför Sverige, varför det är omöjligt att exakt förutse och planera detta på förhand i Sverige. Det måste finnas dock en beredskap inom sjukvården för att kunna ta emot plötsliga och stora flyktningströmmar. Än mer angeläget blir detta då det inte finns någonting som direkt tyder på att stora konfliktproducerade tragedier i världen skulle komma att minska kraftig.

Invandrarnas speciella utsatthet arbetsmarknadsmässigt, ekonomiskt och socialt, inverkar med all sannolikhet negativt på deras hälsa. När man vill öka invandrarnas integration i det svenska samhället, är det av största vikt att en del av arbetet inriktas på att förbättra hälsosituationen bland invandrare. Följande perspektiv kan vara avgörande för arbetet med hälsofrågor bland invandrare och flyktingar. De första sammanfattas bäst med hjälp av två viktiga begrepp, hämtade från engelskan, - "enable" och "empowerment" - som används framgångsrikt i många länder i arbetet med sociala frågor. Den närmaste översättningen för dessa ord är "underlätta" respektive "bemyndiga".

- *Enable*

Samhället skall verka för att berörda grupper lättare ska kunna identifiera sig med de arenor inom vilka man önskar se förändringar. Samhället bör även försöka underlätta för enskilda människor, institutioner m.m. samt skapa möjligheter för dessa att hitta vägar bort från arbetslöshet och segregation.

- *Empowerment*

Med detta menas att det gäller att ge gräsrötterna makt över sin egen situation, vilket sker genom att de får resurser för att själva kunna formulera sina problem och behov. En sådan strategi skulle skapa initiativ och ansvarstagande, till skillnad från motsatsen, som leder till passivering och likgiltighet. Det är viktigt att skapa ett bra förhållningssätt gentemot berörda målgrupper genom att ge dem förtroende, makt, resurser och bemyndigande. En bemyndigande inställning kan i sin tur leda till dynamiska effekter och förändringar.

- *Kontinuitetsperspektiv*

Insikten att invandrarens och flyktingens livshistoria inte börjar i.o.m. att de kommit till Sverige är oerhört viktig. Det är nödvändigt att ta hänsyn till individens egna resurser.

Hälsoupplýsing i ett mångkulturellt perspektiv

Rökning, sexualitet och hälsa, missbruk av droger, alkohol eller läkemedel, kost, motion och psykosocial ohälsa.

Tonårspojkar som växer upp i en kvinnovärld utannärvarande fäder

Den negativa hälsoutvecklingen bland stora grupper av invandrarungdomar bör brytas genom att berörda hälsomyndigheter i Sverige särskilt uppmärksammar invandrarbarn och -ungdomar och deras mödrar samt genom hälsoförebyggande

insatser. Barn- och mödravårdscentralerna, hälsoplanerar, och ungdomsmottagningarna ges ett central ansvar inom detta område. Socialstyrelsen och folkhälsoinstitutet skall medverka till att sprida kunskap om invandrabarnens och -ungdomarnas livssituation, samt informera om varför invandrarungdomar oftare än andra ungdomar drabbas av social utslagning, vilket i sin tur medför ökade hälsorisker. Viktigt i sammanhanget är att påpeka nödvändigheten av att anställda inom dessa institutioner besitter god kännedom om det mångetniska Sverige, vilket gör att dessalättare kan föreslå åtgärder.

En annan utsatt grupp är de svårt traumatiserade asylsökande och flyktingar som väntar på kommunalplacering. En grund måste byggas upp för ett förebyggande arbetet med fokus inställt på den psykosociala ohälsan. Därigenom kan man främja dessa gruppers hälsa i vid mening ochockså medverka till en minskning av sekundära riskfaktorer. Invandrare, flyktingar och asylsökande skall erbjudas information och upplysningar som syftar till att öka deras medvetenhet om olika hälsorisker. De hälsobefrämjande faktorerna måste omfatta vardags-, familj- och arbetsliv. Även här måste personalen rekryteras ur - samt besitta särskild kunskap om - det mångetniska Sverige. Deras arbete underlättas om invandrargrupperna själva ges möjligheter att formulera sina behov beträffande olika hälsobefrämjande åtgärder.

Att synliggöra invandrarkvinnan som resurs

De invandrade kvinnorna tillhör en av de mest osynliga grupperna i det svenska samhället. Våldokumenterad forskning i Sverige visar på de olika faktorer som påverkar marginaliseringen av invandrarkvinnorna, bl.a. genom osynliggörande, marginaliserade arbeten och massarbetslöshet. Arbetet med att förbättra invandrarkvinnors hälsosituation i Sverige ingår som en viktig del i den allmänna integrationen av invandrare i det svenska samhället. Invandrade kvinnor är överrepresenterade inom de yrken som har de mest påfrestande arbetsmiljöerna. Då förvärvsintensiteten bland invandrarkvinnorna minskar, är det än viktigare att tillvarata den kompetens och de resurser som dessa kvinnor besitter. Detta är naturligtvis inte bara av stor vikt för dessa kvinnor, utan även för deras familjer och samhället i stort.

Målet

Invandrar- och flyktingkvinnor bör särskilt uppmärksammas inom primärvårdens kvalitets- och vårdutvecklingsarbete, samt inom folkhälsoarbetet. Kvinno- och förlossningskliniker måste ha särskild kunskap om de problem som kan uppstå i mötet med könsstympade och torterade kvinnor, vilka måste ges särskild uppmärksamhet. Det behövs utarbetas en arbetsplan för hur man bäst kan hjälpa dessa kvinnor att bearbeta sina problem. Landsting och kommuner måste uppmärksamma invandrarkvinnornas behov av möjligheter till rehabilitering genom t.ex. sjukgymnastik, ergonomisk träning och inte minst en förbättrad arbetsmiljö.

Fackföreningarna, som ofta är mansdominerade, har inte gjort särskilt mycket för att förbättra invandrarkvinnornas situation eller för att öka deras kunskap om facket och dess roll. Trots detta hävdas från facklig håll att man jobbar på samma sätt för alla sina medlemmar. Denna likhetssträvan med sin tro att alla medlemmar har likvärdiga behov, missgynnar ofta invandrarkvinnorna, eftersom normen och arbetssättet utformas efter manliga, svenska arbetare. Med hänsyn till att en majoritet av yrkena med de högsta arbetsmiljöriskerna utförs av utländska medborgare, borde facket engagera sig i hur arbetsvillkoren ser ut för dessa grupper. För invand-

rarna innebär det en dubbel risk om de inte förstår säkerhetsföreskrifterna, och dessutom får bristfällig information om arbetsteknik m.m. I SIV (1992) rekommenderades att invandrare informeras om farorna i arbetsmiljön på sitt eget modersmål om så behövs. Vidare är förslitnings- och belastningsskador ett snabbt växande problem. Av de som drabbas är 70 procent kvinnor (LO, 1998). Sjukdom i rörelseorgan har länge varit den vanligaste orsaken till förtidspensionering bland såväl kvinnor som män. Det är dessutom tydligt klarlagt att kvinnor i mycket större utsträckning än män drabbas av belastningsskador i rygg, nacke, axlar och leder (SIV, 1992).

Enligt LO:s undersökning (1992-1993) var 59 procent av kvinnorna i åldersgruppen 60-64 år förtidspensionerade. Motsvarande siffran för männen var 38 procent. Andelen förtidspensionerade är högre bland invandrade kvinnor än bland svenskor. Under åren 1988-1990 förtidspensionerades i genomsnitt 9,7 per tusen svenska kvinnor. Motsvarande siffra för utlandsfödda kvinnor var 13,9 per tusen, vilket med andra ord är c:a 45 procent mer än svenskornas nivå. Risken för förtidspensionering inträffar drygt tio år tidigare bland utlandsfödda kvinnor än bland svenskfödda (SIV, 1992).

Flyktningbarnen och deras rättigheter

Nästan hälften av alla flyktingar som kommit till vårt land och flyttat ut i kommunerna är barn och ungdomar under 18 år. Tillsammans med en rad andra länder har Sverige skrivit på FN-konventionen som reglerar barns rättigheter oavsett status och nationalitet. Detta innebär en rad förpliktelser. Konventionens tillämpning när det gäller barn som sökt eller erhållit flyktingstatus kan sammanfattas på följande sätt: Dessa barn ska ha samma rättigheter och förmåner som svenska barn. Flyktningbarn är i första hand barn, i andra hand flyktingar.

Det speciella med flyktningbarnen är att de blivit uppräckta ur sitt sociala sammanhang. De flesta har också gått igenom en rad andra trauman, såväl fysiska som psykiska, under sin relativt korta levnadshistoria. För en inte så liten andel förvärras situationen ytterligare under väntetiden i Sverige. Oavsett bakgrund och orsaker till flykten, är de alla offer för vuxenvärldens manipulationer. Även barn som kommunplaceras utan uppehållstillstånd - vilket ofta bottnar i psykosociala orsaker - har stora behov. Många har svårigheter att hantera förläggningssmiljön, psykiska besvär hos föräldrarna, förlust av familjemedlemmar etc. I Sverige har olika frivilligorganisationer spelat en stor roll när det gäller att nå ut till flyktningbarnen och ungdomarna. Vad gäller åtgärder från myndigheterna sida är det dock sämre ställt med detta. Barnets bästa ska komma i främsta rummet när det gäller åtgärder, vare sig de vidtas av offentliga eller privata myndigheter eller lagstiftande organ. Vidare måste barnkonventionen införlivas i det svenska rättssystemet, genom att konventionens bestämmelser görs tillämpliga direkt i svensk lag, såsom FN:s kommitté för barnens rättigheter också har föreslagit.

Alla asylutredningar ska göras individuellt, i enlighet med vad lagen föreskriver, på ett tidigt stadium och i samarbete med socialtjänsten. Socialtjänstlagens bestämmelser om ansvarstagande för alla som vistas i kommunen, ska tillämpas även för asylsökande barn, oavsett om dessa kommer med eller utan familj. Hänsyn ska tas till mödrar med små barn och till gravida kvinnor. Sådana omständigheter bör betraktas som synnerliga humanitära skäl. Flyktningbarn som kommer ensamma, bör oavsett uppehållstillstånd, erbjudas samma skydd, bistånd och vård som bofasta barn. De är i stort behov av hjälpinsatser från landstinget i samverkan med kommunerna.

För att trygga en hälso- och sjukvård som kan möta de asylsökande barnens behov - och de ensamkommandes i synnerhet - borde ett centrum för flyktingbarn öppnas i någon av de tre storstadsregionerna. Centrumet ska vara tillgängligt för såväl asylsökande barn som flyktingbarn med uppehållstillstånd samt hysa kompetens, kontinuitet, utvecklings- och utbildningspotential för de flyktingbarn som kommer till Sverige. Vidare verkar det även för att skapa förutsättningar för forskning, utveckling, utbildning och samordning. Centrumets främsta arbetsuppgifter bör vara:

- 1) att ge stöd och behandling åt ensamkommande minderåriga
- 2) verka som remissinstans för mer komplicerade problem hos anlända kommunplacerade flyktingbarn
- 3) utgöra stödresurs för barn vid asyl- och flyktingförläggningar
- 4) underlätta utredning och samordning i situationer där medicinska aspekter bör vägas in i frågan om asyl, eller för ställningstagande till behandlings- och utredningsgång.

Uppmärksammade problem bland flyktingar och invandradesom bör åtgärdas:

- Psykisk ohälsa
- Rökning
- Motion
- Std-sjukdomar
- Missbruk (droger, läkemedel)
- Ofrivilligt graviditet, abortförebyggande verksamhet
- Värk i leder
- Kostvanor
- Levnadsvanor

Vidare bör landstinget bygga upp en hälsoberedskap i varje region för invandrare och flyktingar, vilka utpekas som en klar hälsoriskgrupp inför år 2000. Några viktiga områden kan vara:

- 1) Utbildning i uppsökande verksamhet
Målgrupp: Invandrarföreningar; Syfte: att möta människor i utsatt situationer, etik, lagstiftning och metoder.
- 2) Invandrarkvinnor och hälsa
Målsättning: att lyfta upp invandrarkvinnors situation beträffande hälsa, sjukfrånvaro, långtidssjukskrivning, missbruk av läkemedel, arbetsmiljö m.m.
- 3) Hälsans epidemiologi i ett mångkulturellt samhälle:
livsstil, hälsa, livskvalité, arbetsmiljö, kärlek, "ödslighetens sjukdomar" (diskriminering, arbetslöshet, familjesplittring), missbruk, utslagning;
Målgrupp: Hälso- och sjukvården, PBU, Invandrarföreningar, SFI-lärare.
- 4) Uppsökande verksamhet i storstadsmiljöer
Syfte: att följa upp invandrarungdomar som hamnat i kriminalitet och missbruk i storstäderna. Verksamheten är ett pilotprojekt. Själva uppsökarna är människor som utbildas inom projektet.

- 5) Tobaks inverkan i människans hälsa
Målsättning: att utbilda informatörer från invandrarföreningar om rökningens konsekvenser.
- 6) Kost och motion
Målgrupp: invandrarföreningar.
- 7) Religion, hälsa och migration
Religion i behandling; resurs eller hinder? Hur olika församlingar arbetar med invandrare och flyktingar när det gäller hälsan;
Syftet: att uppmärksamma religionens roll i psykisk hälsa/ohälsa.

Vård och omsorg av äldre

Antalet äldre med invandrarbakgrund kommer att öka under de närmaste decennierna. Behovet av flerspråkig vårdpersonal inom geriatri och långtidsvård beräknas därför växa. Eftersom personal inom hälso- och sjukvården kommer att möta fler äldre invandrare med samma behov av service, vård och omsorg som den övriga befolkningen, krävs att särskild hänsyn tas till deras etniska, kulturella och religiösa bakgrund liksom till deras kunskaper i svenska. Pensionärerna från t.ex. Mellan-östern har ofta vuxit upp i samhällen som byggt på storfamiljer, och med ringa offentlig social service. Släkten är tyngdpunkten i den sociala gemenskapen, och familjemedlemmarna har gemensamt ansvar för de gamla och deras omsorg. Perioden före utvandringen har präglat pensionärernas liv i många avseenden. De flesta är analfabeter och har bristfälliga erfarenheter om välfärdsstaten. En utvecklingen mot minskad institutionsvård och större sjukvårdsinsatser i hemmet, ses allmänt som positivt för äldre människor. Ädelreformen har givit möjligheter att vidareutveckla detta arbete. För vissa invandrargrupper passar vård i hemmet särskilt väl, eftersom det ger större möjligheter att anpassa insatserna till den enskildes religiösa och kulturella livsmönster.

Anhörigvård

Sammanfattningsvis bör påpekas att andelen personal som talar två språk dag är mycket sällsynt inom hemtjänsten. I mötet mellan vårdbiträden och pensionärer utgör de språkliga hinder ett växande problem. Med anledning av detta borde arbetet med mobilisera tvåspråkig personal inom vården åtminstone befinna sig på ett planeringsstadium. Självfallet måste insatserna anpassas efter de behov som finns inom olika områden samt på olika nivåer.

Hur går kan vi öka mångfalden inom äldreomsorgen?

- Genom att aktivera invandrarorganisationerna att uppmärksamma och ta upp de äldres situation i sin verksamhet
- Genom att olika föreningarna inser sin betydelse för de äldres trivsel och sociala kontakter i det nya landet. Eventuellt kan föreningarna ta på sig ansvaret för en del av omsorgen av de gamla, på uppdrag från kommunerna.

Peter Lindblom:

Informationsteknologi och det mångkulturella samhället

Inledning

Sverige är befolkningsmässigt ett litet land. Vi utgör endast 2 promille av världens befolkning. Händelser i vår omvärld – bland de övriga 998 promille – påverkar oss alla i allt större utsträckning.

Samhället genomgår en snabb förändring. Vi går från att industriproduktion mot tjänsteproduktion. Vi utvecklar produkter där tillverkningen blir allt mer effektiv. En Ericssontelefon tar 12 minuter att tillverka idag, det som för några år sedan tog 3 timmar. De senaste fem åren har 250 000 industrijobb försvunnit. Hur dessa jobb skall ersättas och nya skapas är vår tids största utmaning. Vem skapar ett nytt Alfa-Laval, SKF, Volvo idag? Våra naturtillgångar och basindustrier inte kan skapa många nya arbeten. Många nya företag som föds kommer knappast producera varor utan snarare utveckla nya produkter och tjänster.

I det framväxande kunskapssamhället är det befolkningens totala utbildningsnivå vårt lands viktigaste konkurrensmedel.

Vi måste alla möta ett "global information society", där kommunikation mellan individer och företag i olika länder kommer att få en ökad betydelse.

Nya krafter som verkar för en ökad internationalisering skapas. Inom kort kommer elektroniska betalningsmedel att starkt påverka nuvarande handelsmönster. På samma sätt som banker och finansbolag idag flyttar valuta över gränserna kommer enskilda individer kunna elektroniskt köpa varor och tjänster från vanliga datorer och hemmets interaktiva TV-system.

Sveriges framtid som välfärds- och kunskapsnation torde på lång sikt till stor del bero på *hur framgångsrikt vi kan interagera med vår omvärld* vad gäller:

- export och handel
- vetenskapligt utbyte
- kulturellt utbyte

Viktiga redskap för denna interaktion är informationsteknologi och telekommunikationer. Det måste vara utomordentligt viktigt att tillvarata kulturell, språklig och annan kompetens som finns bland våra invandrare i detta arbete. Internationell kommunikation är så mycket mer än endast en översättning av språket. Ett viktigt led i detta arbete är att utveckla användandet av IT bland invandrare.

IT-utvecklingen

Knappast i någon bransch är utvecklingen så dynamisk och oförutsägbar som inom data och telekommunikationer. De ledande experterna och större företagen har ofta misslyckats att förutse utvecklingen. Enkelt uttryckt driver den tekniska utvecklingen snabbt fram ny teknologier som man först i efterhand kommer på nya sätt att utnyttja.

Det är 50 år sedan ENIAC-datorn föddes i USA. Det var på den tiden en mycket avancerad räknemaskin som byggdes med radiorör. Under 60- och 70-talen utvecklades stordatorer och minidatorer och företag som IBM och Digital växte sig starka. Under 80-talet kom persondatorn – PC:n på bred front. Personlig produktivitet stod i fokus och program för ordbehandling, desktop publishing och kalkyl blev allmänna. Microsoft grundlade då sin dominerande ställning både vad gäller operativsystem och övriga programvaror.

Många bedömare tror att 90-talet blir det årtionde då kommunikation mellan datorerna får sitt genombrott. Det blir en fråga om att arbeta i nätverk. Nätverksdatorn kommer att födas, dvs en dator som är kopplad till telenätet och "underhållsfri". Programmen som används laddas in i datorn när den startas, vilket medför att man alltid får färska, fungerande versioner av programvaror som fungerar bra tillsammans.

Det som driver utvecklingen är inte minst processorutvecklingen. Betydelsen i denna utveckling bör inte underskattas. Ett exempel är att världens snabbaste dator 1976 (CRAY-1) som kostade många miljoner kronor är i många avseenden långsammare än ett vanligt TV-spel som idag kostar 2 500:-. Utvecklingen visar inga tecken till att mattas, utan snarare accelererar den. Var 18:e månad sedan 70-talet fördubblas processorkraften i datorerna, samtidigt som priserna sjunker. Vi kan anta att vi kommer att få allt snabbare och betydligt mer lättanvända datorer. Vi kommer att styra våra datorer med vår röst. Bärbara datorer blir allt vanligare. Det kommer att bli vanligt att koppla datorn till TV:n hemma och till olika typer av projektorer.

CD-ROM skivan kom redan 1985 men slog igenom först en bit in på 90-talet. Den är en utmärkt distributionform för stora mängder data (650 Mb), där inte det finns alltför stora krav på uppdatering av innehållet. En CD-ROM skiva innehåller motsvarande ett ton tryckt information. Fördelen är även att man kan göra utbildningsprogram på flera språk samt att det finns ett betydande utbud av program på en internationell marknad. Priset i butik för en vanlig CD-ROM skiva brukar ligga kring 300-500 kronor. En CD-ROM spelare kan köpas för cirka 1500:- och den kopplas till datorn. Nästa generations CD-ROM har redan kommit och har mångdubbel kapacitet, vilket innebär att långfilmer med lätthet kan distribueras via CD.

Det som även utvecklas snabbt är kapaciteten i telenätet för datorkommunikation. Utvecklingen har på 20 år gått från 300 till 28 800 bp/s, nu kommer ISDN med ökad bandbredd och i framtiden kommer tekniker som ATM och ADSL göra det möjligt att överföra gigantiska mängder information sekunds snabbt.

Internets snabba utveckling är anmärkningsvärd. Det som började på 60-talet som ett nät av nätverk i USA, avsett att säkra kommunikationer mellan datorcentraller i händelse av krig, kan komma att utvecklats till ett av århundradets mest betydelsefulla teknologier. Grunden är ett kommunikationsprotokoll, TCP/IP, och enkla regler som är internationellt standardiserade. Det gör det möjligt att koppla en dator till nätet, med följden att den kan nås av miljontals människor.

Redan idag använder cirka 7 procent av Sveriges befolkning e-post. Antalet personer som kopplar sin dator till telefonnätet växer mycket snabbt. Många bedömare uppskattar att hundratal miljoner, kanske upp emot en miljard människor kommer att vara anslutna till Internet inom 10 år.

Mängden information på Internet är enorm och svåröverskådlig. Det finns hjälpmedel där man kan söka efter var ett visst ord återfinns i hela världen. På några sekunder söker man igenom 11 miljarder ord (ett liv räcker inte till att läsa dessa) och på det sättet kan man koppla sig till den dator någonstans i världen där informationen finns.

Kompetensutveckling via nätet kommer att bli en viktig form för distribution av utbildning i framtiden. Över 2000 universitet och utbildningsanstalter presenterar sig på Internet. Utbildning av många slag görs tillgänglig på nätet inom en lång rad områden.

Säkerhetsproblemen på Internet är idag betydande men lösningar är på väg. De elektroniska betalningsmedlen kräver betydande säkerhet och företag som VISA, Mastercard och Microsoft lägger ner stora resurser för att finna kryperingsformer som garanterar en säker datakommunikation.

När vi får en allmän standard för elektronisk handel kan man förvänta en snabb tillväxt av företag som säljer tjänster och programvaror på nätet. För en mindre summa får man plötsligt en global marknad vilket kommer att leda till många nya "virtuella butiker" och postorderföretag.

Nya digitala distributionsformer kommer t ex digital TV, och vi kommer att få se en utveckling mot interaktiv television, dvs att användaren direkt styr vad den för stunden vill se.

I en tid då TV-spelen får superdatorkraft är steget inte långt till de konstgjorda digitala världar som kallas Virtual reality – VR. Det som idag låter som science fiction kommer att vara vardag om 20 år. Vi måste utveckla strategier för att möta och ta tillvara denna snabbt föränderliga tekniska utveckling.

Nya former av kommunikation

E-post är kanske mest användbara tjänsten på Internet. Det finns andra distributionsformer för E-Post (t ex MEMO) men Internet dominerar. Ett elektroniskt brev kan sändas från Sverige till USA på några sekunder för en blygsam kostnad. Invandrades tillgång till E-post kommer att bli viktig för deras möjligheter att påverka och kommunicera.

Det blir i skolorna allt vanligare med "keypals" – databrevvänner. Vi har kommit till en tid när våra barn kommunicerar internationellt redan i småskolan. Bildkommunikation är också möjligt, ett program heter CU-SeeMe, men ännu är den tekniska kvaliteten ej god.

Det finns många varianter av Internet-telefoni, dvs att man ansluter en mikrofon till datorn och via ett program ringer via Internet till någon annan dator i världen och talar som per telefon. Det är ju frestande att kunna ringa till Singapore för lokalsamtalskostnad men ännu är den tekniska kvaliteten tveksam. Förbättrade algoritmer kommer dock att förbättra talkvaliteten.

Dessa nya möjligheter till internationell direktkommunikation till låg kostnad är något som kan utnyttjas i flera sammanhang. Möjligheten till ett utökat kulturellt utbyte med hemlandet är uppenbar. Hemspråkstudier med lärare i hemlandet är nu en möjlighet. Nya möjligheter till företagande för invandrare som vill bedriva internationell handel kommer att uppstå.

Kompetensutveckling för invandrare

En europeisk utblick

Året 1996 har av EU utlysts till det europeiska året för livslångt lärande. Europas konkurrenskraft och förmåga att skapa nya jobb kräver en ny syn på kompetensutveckling. Vi går från ett utbildningssamhälle emot ett lärande samhälle där utbildningen inte är endast är en engångsinsats i unga år som genererar formella meriter. Det krävs ett kontinuerligt lärande – hela livet.

Gamla arbetsorganisationer förändras. Det framväxande kunskapssamhället ställer nya krav på kontinuerligt lärande, i vardagen – i hem, skola och på arbetsplatsen.

I en nyligen utgiven EU-skrift "The white Paper on Education and Learning: Towards the learning society" beskrivs nya grepp för att bekämpa utslagning och för att stimulera tillväxt och öka "employability". Utbildning måste göras tillgänglig i yrkeslivet – på arbetsplatsen, men även i hemmen. IT har stor betydelse i denna utveckling.

Det kan för invandrare ofta vara svårt att kunna beskriva sin kompetens. Kompetens beskrivs ju traditionellt i olika former av meriter - examina - betyg - referenser. Här har invandrare ofta ett sämre utgångsläge.

En av de nya idéerna är "personal skill cards" – ett slags meritkort där en persons kompetensprofil beskrivs och där även sådana färdigheter som ej normalt beskrivs i traditionella pappersmeriter kan framhållas. Bruket av dessa bredare beskrivningar av personers samlade kompetens torde vara intressant i ett invandrarperspektiv. Hur beskriver man meritvärdet för en person som arbetat 5 år som VVS-ingenjör i Bosnien? Idag har han inga pappersmeriter, ett utländskt namn och kanske vissa språkproblem. Arbetsmarknaden upptäcker inte dessa personer så lätt eftersom deras kompetens inte är beskriven. Det är möjligt att invandraren med hjälp av denna kompetensprofil kan söka efter jobb i hela landet via elektroniska anslags-tavlor.

IT i språkutbildningen

Effektiviteten i invandrarnas språkutbildning har debatterats flitigt och effektiviteten har många gånger ifrågasatts.

Bland de interaktiva media som kan användas för utbildning av invandrare kan nämnas CD-ROM, CD-I, Laservision, Internet samt kombinationer av olika media-former.

Ett fåtal interaktiva utbildningsprogram för invandrarundervisning har utvecklats i Sverige, bl a av AMU Hadar. Välutvecklade program av denna typ kan att stimulera svenskinläringen genom samspelet mellan multimediestödda studier och lärarledd undervisning. Dessutom kan man individualisera inläringen genom att 1) eleven själv kan välja innehåll och form efter eget behov och önskemål, 2) eleven kan arbeta i egen takt, 3) eleven kan få träning på den nivå som denne behöver vid ett speciellt tillfälle. Genom en effektiviserad datorstödd undervisning kan man i bästa fall få mer tid för diskussionsövningar och textstudier i klassrumssituationen. Många vetenskapliga studier talar för att denna form av språkundervisning är mycket effektiv i förhållande till traditionell utbildning.

IT-stöd torde kunna användas i högre utsträckning i introduktionsfasen då invandrarnas språkhandikapp är som mest uttalat. Informationsprogram till nyanlända invandrare om svensk kultur, svensk lagstiftning, hur samhället styrs, hur man klarar vardagen skulle med fördel kunna produceras med multimedia. Fördelen är att man då kostnadseffektivt producera utbildningen på många språk. Dessutom borde man kunna använda ett mer utvecklat IT-stöd i hemspråksundervisningen, där framförallt Internet torde vara användbart redan idag.

Datoranvändandet i hemmen är idag till stor del beroende av familjeinkomsten. Idag kostar en multimediadator cirka 15000:- vilket är för mycket för stora delar av befolkningen. I LO-s rapport "Datorer i jobbet och i hemmet" (nov. 95) beskrevs nuläget där över 50% av SACO-medlemmar har dator hemma jämfört med 15% för LO-grupperna. I invandrargrupperna torde tillgången till dator i hemmen vara ännu

mindre. Det måste skapas bättre möjligheter att t ex låna pengar för att kunna skaffa sig en persondator, särskilt under studietiden.

Datoranvändning i skolan varierar mycket starkt men stora satsningar är på väg, i många av landets kommuner. Fortfarande är dock få invandrare som kan ta del av en grundläggande IT-utbildning. Det är dock ett problem som finns för hela befolkningen i stort och nya satsningar från regeringen har aviserats.

Läromedel för IT-undervisning som är anpassade för invandrare finns ej idag och dessa borde utvecklas. Överhuvud taget kan läromedel för invandrare visa sig vara gångbara även på en internationell marknad.

Nya initiativ och idéer

1. Nya mötesplatser

Många av våra invandrare kommer från kulturer där mötesplatser utanför hemmen är en självklar del i vardagskulturen. Vi har inte samma traditioner med barer och kaféer där människor träffas. Det saknas ofta naturliga mötesplatser utanför hem och arbete. Bygemenskap, engagemang i föreningsliv, sport och politik engagerar många men en mycket stor grupp har få naturliga kontaktmöjligheter på fritiden.

Det vore intressant att *skapa en ny form av mångkulturella mötesplatser* där man samordnar en del kommunala funktioner tillsammans med en kafé och utbildningsverksamhet. Det skulle kunna vara en utveckling av de sk medborgarkontoren som utvecklats som pilotprojekt.

Vi kanske kan skapa något liknade i vårt land genom att samordna och utveckla flera existerande verksamheter. Biblioteket, kurslokalen, kafét, konsumentupplysningen, arbetsförmedlingen, skolan – dessa funktioner är spridda idag. Idén är att samordna delar av dessa verksamheter till en mötesplats.

Detta "lokala kulturhus" kunde bli en arena för information, kommunikation och utbildning som har

- | | |
|-----------------|-----------------------------------|
| • information | biblioteksfunktioner, rådgivning |
| • kommunikation | internetcafé – e-post/post/tele |
| • lärande | kurslokal – självstudieplatser |
| • samvaro | kafé – restaurang – samlingslokal |
| • kulturutbyte | arrangemang – teater – film |
| • arbetsmarknad | arbetsförmedling, skapa/söka jobb |

Många myndigheter och organisationer skulle kunna tänkas vilja utnyttja ett sådant forum, t ex för informationsinsatser från stat och kommun. Konsumentvägledning, Utbildningsinsatser inom IT-området. Lokaler för föreningsliv, invandrarföreningar, vuxenundervisning, socialtjänst, kommunens språkundervisning.

Det skulle vara en öppen miljö för alla generationer. Driften skulle kunna skötas av ungdomar, med och utan invandrarbakgrund. Verksamheten kan även utvecklas en lokal partner när det gäller infrastruktur och drift.

Interiören kan vara internationell – med element från världens alla länder. Innehållet vad gäller kulturutbud, maträtter, utbildning och information kunde präglas av internationellt tänkande med Agenda 21 som grundtanke. Syftet skulle vara att hitta nya sätt för svenskar och invandrare att mötas, samtidigt som denna nya typ av "mediatek" skulle ge möjligheter att stimulera lärande och utveckling även för grupper som i sin vardag ej har tillgång till datorer/Internet/IT-kunnande.

Denna arena skulle skapa möten mellan olika befolkningsgrupper och därmed verka för en bättre integration.

2. Ungdomsprojekt

Det finns i Sverige en rad spännande initiativ från svenska ungdomar att arbeta med invandrarfrågor. Några exempel är en projektledarutbildning som är skraddarsydd för arbetslösa invandrare (HotHouse, Umeå kommun).

I detta projekt har man tagit fasta på att invandrare har svårare att få arbete än andra och vänder sig till arbetslösa invandrare. De har ofta resurserna men inte alltid de rätta "verktygen". Man tar sikte på förändringarna på arbetsmarknaden – t ex behovet av att kunna arbeta i projektform. Invandrare ska här kunna skaffa sig "verktygen och koderna" för att hitta de rätta vägarna, för att formulera en projektbeskrivning, tala inför viktiga personer, läsa av kroppsspråk, att våga stå för sin idé och förmedla visionen till andra.

Ett annat exempel är en satsning i Borås där en grupp ALU-anställda ungdomar (Resurshusprojektet, VisionX) har initierat en spännande och livskraftig verksamhet med små medel. Tanken med resurshuset är att människor från olika länder och samhällsskikt skall kunna mötas för att få vidgade perspektiv på tillvaron och framtiden samt att tillhandahålla olika typer av fortbildningsprogram. Det drivs av engagerade ungdomar, men tyvärr med alltför knappa resurser.

I Rinkebys Multimediacentrer får invandrarungdomar lära sig använda Internet. Det krävs resurser för att tillvarata och utveckla många goda initiativ.

Stat och kommun satsar bara i år cirka miljardbelopp på Datortekstverksamhet för arbetslösa ungdomar. Totalt satsar Ams omkring 10 miljarder kronor på direkt utbildning vilket är i nivå med vad all högskoleutbildning kostar varje år. Här skulle medel öronmärkas för riktade insatser mot invandrargrupperna som ju har särskilda utbildningsbehov och har svårare att komma in på arbetsmarknaden. En möjlighet vore att vidareutveckla Datortekstverksamheten som finns i landets kommuner med särskild inriktning mot invandrargruppen.

3. Nätverk för erfarenhetsutbyte

En WWW-server med information som rör invandrarfrågor bör upprättas och där kan information från kommuner, skola och enskilda medborgare samlas. Det är en billig och effektiv informationsverksamhet. Erfarenheter kunde delas mellan landets kommuner utan att hjulet måste uppfinnas på nytt överallt.

4. Internationaliseringsprojekt

Om det fanns riktade medel till skolorna som kunde användas för internationaliseringsprojekt skulle man kunna använda invandrar-barnen som guider och nya lärandesituationer kan uppstå. Många skolor (t ex Mimer, Norrköping) har arbetat med internationella kontakter och utbyten i språkundervisningen. IT är självklart ett huvudredskap i detta arbete.

5. Tolk via telefon

Nya patenterade former av telefoni via högtalande telefoner gör det möjligt att på ett helt nytt sätt anordna tolkservice via telenätet. Givetvis är alltid en närvarande tolk

att föredra men som alternativ är det en intressant och effektiv lösning. Man kan via en högtalande telefon koppla sig via en telefonväxel och på så sätt mycket snabbt få en tolk med det aktuella språket "i rummet". Denna typ av tjänst utvecklas för närvarande och torde vara i drift i slutet av året. Kostnaderna för denna telefonutrustning ligger idag under 10 000:-.

Sammanfattning

Den informationsteknologiska utvecklingen går mycket fort men förändringar i organisationer och mänskliga beteenden är svåra att åstadkomma. Det är av vikt att vi i vår planering är medveten om de teknologier som är aktuella i den närmaste framtiden.

Invandrarnas resurser måste utnyttjas bättre - därför bör verktyg för kommunikation och kompetensutveckling göras tillgängliga för denna grupp. Förmågan att använda vår tids kommunikations- och informationsverktyg - *datorn i nätverk* - är en viktig framgångsfaktor för att lyckas på arbetsmarknaden. Invandrargruppen har i mindre utsträckning än andra tillgång till dessa verktyg. Därför behövs en öronmärkt satsning på projekt och verksamheter som gör IT mer tillgänglig för invandrare.

Invandrapolitiken måste utnyttja de nya möjligheter som den tekniska utvecklingen ger. Det måste vara särskilt viktigt att skapa förutsättningar för invandrargrupperna att utnyttja informations- och kommunikationverktyg i form av datorer och telekommunikationer.

Detta av flera skäl - invandrapopulationen har kompetens som kan utnyttjas i internationell handel och erfarenhetsutbyte samt det skapar kommunikationslänkar till hemländerna vilket gynnar kulturutbyte och underlättar återvandring.

Förmågan att behärska informationsteknologins verktyg är en maktfaktor. Det ger bättre förutsättningar på en föränderlig och svår arbetsmarknad och är verktyg för personlig utveckling.

För invandrare som genom sin bakgrund ibland har problem i kommunikationen kan dessa verktyg ibland vara bra hjälpmedel för bl a språkinläring.

IT kan bli ett viktigt instrument för att beskriva invandrares kompetens. Nya former att beskriva meriter, av typen EU:s "personal skill cards" kan bli effektiva hjälpmedel för invandrare att beskriva sin kompetens.

Det nytt samhälle behöver nya mötesplatser. En arena för kunskap och kommunikation skulle kunna skapas i varje kommun. För invandrarna men inte minst också för oss svenskar.

Det är mindre än 1000 arbetsdagar till år 2000. Då har helt nya teknologier sett världens ljus som kommer att påverka hur vi arbetar, handlar, lär och underhåller oss. Det är en mycket kort tid. Vad har vi egentligen hunnit förändra i vårt arbetssätt sedan 1992?

Arbetsmarknad

Mahmood Arai och Lena Schröder:

Etableringshinder för invandrad arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden

Rapportens syfte är att ge en ekonomisk analys av vilka hinder för etablering på arbetsmarknaden som kan hänföras till egenskaper som karaktäriserar nyanlända invandrare till skillnad från personer som varit bosatta i Sverige sedan lång tid. Utifrån de källor till ineffektivitet i arbetskraftsallokeringen, som kan hänföras just till att arbetskraften är nyligen invandrad, diskuteras vilka typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan tänkas motverka de hinder för etablering av invandrad arbetskraft, som kan finnas på den svenska arbetsmarknaden.

Rapporten är indelad i två avsnitt. I det första avsnittet görs en genomgång av de etableringshinder som utifrån ekonomisk teori kan hänföras till arbetsmarknadens efterfråge- respektive utbudssida. Det andra avsnittet diskuterar principiellt utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för nyligen invandrad arbetskraft samt åtgärdernas implementering.

Arbetsmarknad och effektivitet

Ingrepp i arbetsmarknadens funktionssätt kan göras av flera orsaker, till exempel fördelningspolitiska. I denna uppsats begränsar vi oss till att enbart göra en analys av villkoren för en i strikt ekonomisk bemärkelse effektiv resursallokering.

Informationsproblem

Ett av de grundläggande resultaten i konventionell ekonomisk teori är att en fri konkurrensmarknad leder till en effektiv allokering av resurserna när vissa villkor är uppfyllda. Ett centralt villkor är tillgänglighet av information om de varor och tjänster som är föremål för transaktioner på olika marknader.

Informationsbrist kan vara mer eller mindre viktig på olika marknader. Arbetsmarknaden är en av de marknader där man kan förvänta sig betydande informationsproblem på grund av de svårigheter och höga kostnader som är förknippade både med att fastställa de arbetssökandes produktiva förmåga och med att avgöra arbetskraftens faktiska produktivitet vid en anställning.

Nyare forskningsresultat visar att förekomsten av informationsproblem kan medföra löner över den marknadsklarande lönen¹ och därav följande ransonering av vissa arbeten, vilket visar sig i att antalet arbetssökande är större än antalet vakanser. Detta innebär således att när informationsproblemen är betydande, kan man förvänta sig bestående arbetslöshet vid jämvikt när informationsproblemen är betydande. Informationsbrist leder således till en ineffektiv resursallokering av arbetskraften.

Diskriminering på grund av bristande information

Med diskriminering av invandrad arbetskraft avses oftast i vanligt språkbruk att en arbetsgivare föredrar infödd framför invandrad arbetskraft, även om han känner till att den invandrade arbetskraften är minst lika produktiv. Detta är en fråga som kan regleras med juridiska eller attitydpåverkande medel och behandlas därför inte i denna uppsats.² I denna uppsats diskuteras diskriminering som uppkommer på grund av att arbetsgivaren har felaktig eller ofullständig information om de arbets-sökande.

Vid ofullständig information är det tänkbart att arbetsgivaren försöker fastställa den sannolika produktiva kapaciteten hos en arbetssökande genom att utgå från gruppegenskaper, vilket är förenligt med målsättningen att fatta ett anställningsbeslut till lägsta möjliga rekryteringskostnad. Att utgå från gruppegenskaper, när det är kostsamt att fastställa individuell produktivitet, är diskriminerande eftersom en del individer i gruppen kan ha högre produktivitet än de som slutligen anställs. Denna diskriminering uppkommer på grund av bristande information och rymms i ekonomisk teori inom begreppet statistisk diskriminering.³

De tänkta gruppegenskaperna kan vara statistiskt sanna eller felaktiga. I det första fallet, fall A (se den översta fördelningen i *figur 1*) är uppfattningen om gruppens egenskaper baserad på många slumpmässiga observationer. I det andra fallet (B) är gruppegenskaperna härledda ur ett fåtal icke slumpmässiga observationer (se de två nedre fördelningarna i *figur 1*).

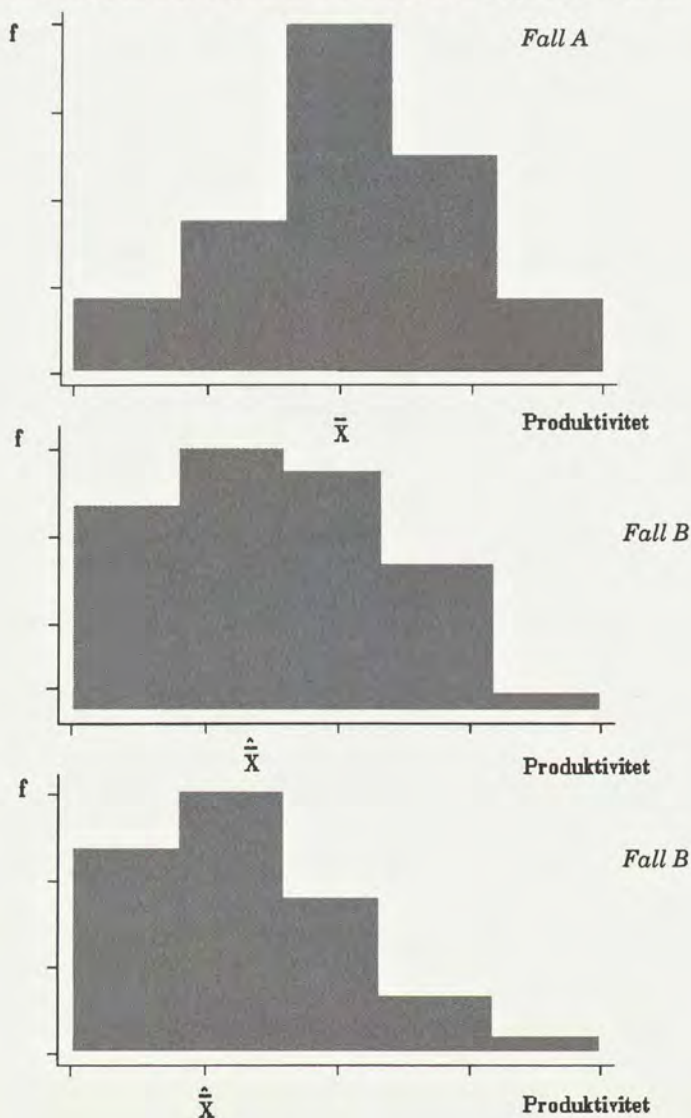
I fall (A), finns två möjligheter. Antingen känner arbetsgivaren till både genomsnittet och fördelningen över individer eller bara genomsnittet. I det andra fallet (B), behöver varken det antagna genomsnittet eller fördelningen ha något som helst samband med populationen i fråga.⁴ Detta kan i vardagsspråk kallas för fördomar, men det kan helt enkelt vara fråga om en uppfattning baserad på egna systematiska och fåtaliga observationer. Det är sannolikt att svenska arbetsgivares kännedom om nyligen invandrad arbetskraft i de flesta fallen motsvarar fallet B.

Arbetsgivarnas information om de arbetssökande på den svenska arbetsmarknaden

Arbetsgivarna på den svenska arbetsmarknaden har i allmänhet lättare att fastställa den förväntade produktiviteten hos individer som tillhör den "egna" gruppen. Detta är fallet då arbetsgivarens information huvudsakligen består av egna erfarenheter av anställning av individer tillhörande en viss kategori av arbetskraft. Den genomsnittliga produktiviteten hos en viss kategori arbetskraft, (t ex svenskfödda arbets-sökande med tvåårig gymnasieutbildning) är känd och arbetsgivaren har även erfarenhet och därmed kännedom om individuella variationer inom denna kategori och de sätt dessa skillnader yttrar sig på. Arbetsgivaren kan antas ha en god uppskattning av såväl den genomsnittliga produktiviteten som dess fördelning inom denna grupp. Vad gäller arbetskraft med utländsk bakgrund är arbetsgivarens osäkerhet större både vad gäller gruppens genomsnittliga produktivitet och kännetecknen för individuella variationer inom gruppen, med andra ord, varken genomsnittet eller fördelningen är väl kända.

När arbetslöshet råder kan arbetsgivaren välja mellan ett stort antal sökande med likvärdiga formella meriter. Informationskostnaderna kan då hållas nere genom att arbetsgivaren sorterar bort arbetssökande som tillhör en grupp vars produktivitet uppfattas vara lägre eller som är mindre känd. Denna "kategoriseringsprocess" är oundviklig eftersom en noggrann granskning av alla sökande är kostsam. Det är

Figur 1. Tre illustrativa exempel på produktivitsfördelningar. $\bar{X}$ är sant genomsnitt och $\hat{\bar{X}}$ skattade genomsnitt på basis av fragmentariska icke slumpmässiga observationer.



kostsamt att fastställa samtliga sökandes produktiva kapacitet och lämplighet. Arbetsgivaren delar därför in de sökanden i olika kategorier efter vissa enkla kriterier som arbetserfarenhet, utbildning, ålder etc. Här finns en stor risk för att etnisk bakgrund används för att sortera de arbetssökande.

När genomsnittsproduktiviteten hos en viss grupp arbetssökande antas vara lägre, sorteras denna grupp bort då arbetsgivaren möter många sökanden. I de fall detta antaganden inte kan göras, men osäkerheten om gruppens produktivitet är stor, blir arbetsgivarens benägenhet att ta risker samt de kostnader och intäkter som är förknippade med detta risktagande avgörande för hur arbetsgivaren agerar vid ett

anställningsbeslut. En arbetsgivare kan sällan bli helt säker på vem av de arbets-sökande som är den allra mest lämpliga. Frågan är då vilken osäkerhet om produktiviteten hos en arbetssökande som är acceptabel för arbetsgivaren. Den acceptabla nivån på osäkerheten skiljer sig mellan olika typer av arbeten. För många arbeten gäller att arbetsgivarens huvudsakliga ambition är att anställa en person som besitter en viss *minimikapacitet*. Om arbetsgivarens osäkerhet gällande produktivite-ten inom en viss grupp är sådan att en person från denna grupp lika gärna kan vara mycket duktig (hög intäkt av anställning) som helt oduglig (obefintlig intäkt av anställning) för arbetsuppgifterna i fråga, kan samtliga individer i denna grupp bli ointressanta som kandidater för anställning. Chansen att en enskild individ är mycket duktig är således mindre betydelsefull än risken att han är helt oduglig.

Sammanfattningsvis har således svenska arbetsgivare vanligen mindre erfarenhet av arbetskraft med invandrarbakgrund och av variationerna och signalerna inom gruppen. De väljer därför det säkra framför det osäkra. Informationsproblemet för-värras om arbetsgivaren har bristande eller felaktig information om invandrarnas formella meriter i form av till exempel utbildning och arbetslivserfarenhet från hem-landet.

Arbetsgivarens rationella rekryteringsbeteende medför således att en del individer blir statistiskt diskriminerade, inte på grund av ovilja utan som ett resultat av arbets-givarens försök att välja den lämpligaste bland de sökande till lägsta kostnad. Diskri-mineringen består i att lika produktiva individer har systematiskt olika chanser att hitta en anställning.

Skillnader i produktivitet mellan nyligen invandrad och övrig arbetskraft

En källa till ineffektivitet i arbetskraftsallokeringen på något längre sikt är att den nyligen invandrade arbetskraften i många fall har lägre produktivitet än de som är etablerade i Sverige. Dessa produktivitetsskillnader indelas nedan i de generellt gäl-lande bristande kunskaperna i svenska språket och kännedomen om specifikt svenska förhållanden samt den förlust av humankapital i form av yrkesutbildning och yrkeskunskaper som kan relateras till bytet av nationell arbetsmarknad.

Generella produktivitetsskillnader

Vid ankomsten till Sverige besitter den nyinvandrade arbetskraften normalt inte de färdigheter som är nödvändiga för att få en anställning på den ordinarie svenska arbetsmarknaden. Här avses en miniminivå på kunskaperna i svenska och en allmän kännedom om svenska förhållanden på arbetsmarknaden.

Skillnaden i produktivitet är således beroende av att den nyligen invandrade ar-betskraften *generellt* har sämre kunskaper i svenska språket och kortare arbetslivs-erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden än övrig arbetskraft. Övriga eventu-ella *generellt gällande* skillnader i produktivitet mellan den heterogena gruppen nyligen invandrad arbetskraft och den heterogena gruppen övrig arbetskraft har mindre betydelse i detta sammanhang. Även vid statistiskt belagda skillnader i genomsnittsegenskaper mellan grupperna, t ex i utbildningsnivå, kan de individuella variationerna vara så stora att jämförelse av medelvärden är av mindre intresse.

Länderspecifika investeringar

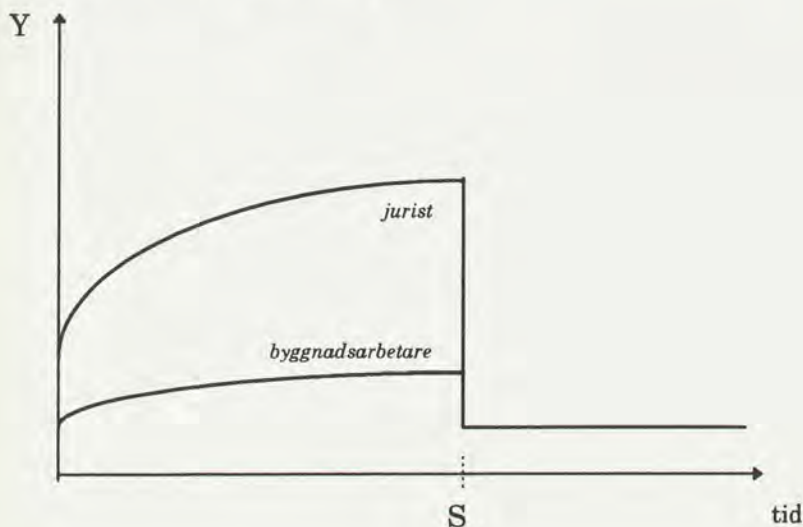
Utöver de generellt gällande skillnaderna mellan inhemsk och invandrad arbetskraft vid ankomsten till Sverige, är en förlust av humankapital ofta förknippad med byte

av nationell arbetsmarknad. Denna "loss of skill" kan i och för sig vara giltig för all arbetskraft som på grund av externa chocker måste byta yrke, bransch, företag och/eller bostadsort. För invandrad arbetskraft gäller dock så gott som alltid att de investeringar som gjorts i humankapital är baserade på prognosen att investeringarna skall ge avkastning i hemlandet. Ett byte av nationell arbetsmarknad innebär därför en mycket stor extern chock, som i de flesta fall innebär en delvis eller total förlust av de investeringar i humankapital som gjorts utifrån tidigare gällande förutsättningar. Som exempel kan ges en yrkesutbildad byggnadsarbetare utan erfarenhet av betonggjutning under kyla eller en jurist, vars yrkeskompetens är starkt relaterad till lagstiftningen i hemlandet.

Se figuren nedan där

Y = avkastning av humankapital i form av arbetsinkomster

S = tidpunkten för invandring till Sverige



Åtgärdernas inriktning

Analysen i ovanstående avsnitt anger två orsaker till att invandrare systematiskt kan sorteras bort från arbetsmarknaden, nämligen skillnader i produktivitet mellan nyligen invandrad arbetskraft och övrig arbetskraft samt statistisk diskriminering. Det kan således vara lönsamt i samhällsekonomisk bemärkelse att använda särskilda åtgärder som underlättar den invandrade arbetskraftens etablering på arbetsmarknaden.

Utgångspunkten för vår diskussion är att utformningen av särskilda åtgärder för invandrad arbetskraft skall utgå från jämlikhetsmålet i invandrapolitiken och från ineffektiviteter i arbetskraftsallokeringen. Detta innebär att den ideala åtgärden skall uppnå det eftersträlvade målet med ett minimum av icke önskade negativa effekter. En åtgärd som stämmer väl överens med dessa utgångspunkter är att motverka att invandrare sorteras bort från möjligheten att komma till en anställningsintervju (se avsnitt 2.2).

Åtgärder vid lägre produktivitet

De nyligen invandrade individens kvalifikationer är inte alltid lätta att direkt över-sätta till motsvarande svensk utbildning och arbetslivserfarenhet. Det ligger naturligtvis i den enskilde individens intresse att uppdatera sitt human kapital så att det ger henne möjligheter till försörjning och utveckling i Sverige. Vad vi här skall diskutera är varför det kan vara motiverat att subventionera utbildningsåtgärder i form av reguljär undervisning och utbildning via arbete.

Ofullkomligheter på kapitalmarknaderna och i lönebildningen kan medföra att avkastningen av investeringar i humankapital inte motsvarar individens investeringskostnader, vilket leder till att investeringarna blir suboptimala utifrån individens perspektiv.

Även vid perfekta marknader finns argument för subventioner av investeringar i humankapital eftersom investeringarna kan ha positiva effekter på andras välfärd än individens egen. Individens investering i humankapital kan således vara samhälls-ekonomiskt suboptimal, även om den enskilde individen får avkastning av sin investering. För nyligen invandrad arbetskraft gäller den speciella omständigheten att bytet av land oftast medför en mycket stor förlust av tidigare investeringar i human kapital. Välfärdsvinsterna för både individ och samhälle motiverar således särskilda utbildningsinsatser för den invandrade befolkningen. Låga nivåer på sådana samhällsinsatser rörande utbildning och arbetsmarknadspraktik kan medföra höga samhällsekonomiska kostnader som uppstår vid långtidsarbetslöshet och marginalisering som kan påverka flera generationer.

Särskilda utbildningsinsatser för invandrare kan motverka de generella produktivitetsskillnader som har sin grund i att de nyanlända invandrarna har bristande kunskaper i svenska språket och saknar kännedom om vissa specifikt svenska förhållanden. Subvention av utbildning i svenska språket är en sådan sannolikt effektiv åtgärd. Samma sak gäller utbildning som syftar till att anpassa utländsk yrkesutbildning och yrkeskunskaper från andra länder till svenska förhållanden. Denna utbildning kan bedrivas i form av reguljär undervisning, men också i form av praktiktjänstgöring på arbetsplatser som kan erbjuda språkträning och/eller yrkesträning.

Subventioner av lönekostnader, positiv och negativ särbehandling

På den svenska arbetsmarknaden finns sedan lång tid ett flertal arbetsmarknadspolitiska åtgärder som subventionerar anställning av arbetskraft som bedöms ha speciella svårigheter på arbetsmarknaden. Om subventionsgraden eller andra regler skall avvika för invandrad arbetskraft, bör dessa avvikelser vara grundade i de speciella förhållanden som diskuterats ovan. Det är i verkligheten dock svårt att konstruera modeller som exakt kompenserar för att nyanlända invandrare kan ha lägre produktivitet och för att arbetsgivare har bristande information och riskaversion. Utgångspunkten bör dock vara att subventionens storlek skall relateras till "arbetstagarens" produktivitet och företagets utbildningskostnader. Ett exempel kan vara att en lönesubvention som syftar till en renodlad arbetsplatsförlagd utbildning bör vara högre än den subvention som syftar till en provanställning och där den anställda skall utföra ordinarie arbetsuppgifter.

I diskussionen om invandrarnas ställning på arbetsmarknaden har framförts flera förslag om särbehandling, som vi här kort vill kommentera utifrån de utgångspunkter som redovisats ovan. En typ av förslag kan sammanfattas under benämningen "samhällstjänst", där motiveringen är att aktivera mottagare av socialbidrag samt ge invandrare möjlighet att träna svenska språket och få kännedom om svenska förhål-

landen. Förslaget har således två beståndsdelar som bör diskuteras var för sig. Vad gäller motivet "aktivera socialbidragsmottagare" finns inga argument för att särskilja invandrare från övriga socialbidragsmottagare. Målet "kännedom om svenska språket och svenska förhållanden" faller däremot inom ramen för subventioner av investeringar i humankapital i form av praktik på arbetsplatser. Huruvida en sådan subvention är samhällsekonomiskt lönsam är till stor del en fråga om åtgärdens innehåll och implementering, vilket diskuteras nedan i avsnitt 2.1.2.

En annan typ av förslag avser speciella åtgärder för att påverka marknaden för tjänster till privata hushåll, genom att subventionera kostnaden för att anställa invandrare för dessa sysslor. Förslaget utgår från antagandet att invandrades produktivitet är så låg att det är omöjligt att finna ett arbete eller en subventionerad arbetsmarknadspolitisk åtgärd där arbetsgivarens kostnad motsvarar invandrarens produktivitet. Inte heller i detta fall finns argument för att en sådan åtgärd skulle vara ekonomiskt motiverad. Antagandet att invandrare har lägre produktivitet kan i och för sig vara riktigt för en del individer, men är knappast fallet för alla invandrare. En samhällsekonomiskt lönsam åtgärd skall uppdatera och anpassa individens kvalifikationer genom undervisning eller relevant arbetsplatsförlagd utbildning och därigenom ge förutsättningar för samhällsekonomiska intäkter som överstiger investeringskostnaden. Sådan relevant utbildning kan naturligtvis i vissa fall vara förlagd till ett privat hushåll, men det finns inga argument för en begränsning till just denna sektor. I den mån andra skäl motiverar en subventionering av tjänster till privata hushåll finns inga motiv för att invandrare skall särbehandlas.

Implementeringsproblem

Trots att Sverige sedan lång tid och i stor utsträckning använt lönesubventioner för att påverka arbetsmarknadens funktionssätt är kunskaperna om deras effekter otillräckliga.

De flesta svenska utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är så kallade mikrostudier som är inriktade på att mäta effekterna på individens produktivitet. Produktivitetseffekterna mäts vanligtvis som effekter på individens framtida lön eller anställningssannolikhet. Resultaten är långtifrån entydiga och beroende av vilken metod som använts, vilken grupp som studerats och vilket konjunkturläge som avses.⁵ Det förefaller dock som om *kvalitén* i åtgärdernas utformning kan ha stor betydelse för resultatet. Med kvalitet menas i detta sammanhang att åtgärden är medvetet anpassad efter den enskilda individens förutsättningar och önskemål och syftar till en etablering på arbetsmarknaden inom ett önskat yrkesområde. En förutsättning är betydande vägledande insatser från arbetsförmedlare med goda kunskaper om den lokala, regionala och nationella arbetsmarknaden.

Såväl inom ramen för flyktingmottagningen som inom den vanliga arbetsmarknadspolitiken finns exempel på arbetssätt som syftar till att åtgärderna får en inriktning som ger positiva effekter på den enskilde individens humankapital. Väsentliga inslag i dessa arbetssätt är en kartläggning av individens förutsättningar i form av tidigare utbildning, yrkeskunskaper och arbetslivserfarenhet. Kartläggningen avser således individens intressen och det humankapital individen redan besitter och som kan behöva uppdateras och/eller anpassas till svenska förhållanden. Kartläggningen bör resultera i en *individuellt* anpassad handlings- och utvecklingsplan som utgår från såväl individens förutsättningar, egna önskemål och yrkesplaner som arbetsmarknadens krav. Det är därutöver av vikt med en noggrann uppföljning av att åtgärden fått den inriktning som avses.

Huruvida denna handlingsplan sker inom ramen för den vanliga arbetsmarknadspolitiken eller inom kommunens flyktingmottagning eller socialtjänst är av underordnad betydelse, likväl som om åtgärden kallas beredskapsarbete, invandrarpraktik eller samhällstjänst.⁶ Det väsentliga är åtgärdens innehåll och dess anpassning till individens förutsättningar och arbetsmarknadens krav. Som ett exempel kan nämnas att en ung snickare knappast förbättrar sina yrkeskunskaper genom att placeras i ungdomspraktik på daghemmet Blåsippan, medan däremot vidareutbildning inom t ex möbelsnickeri med efterföljande subventionerad praktik på en relevant arbetsplats kan vara en individuellt och samhällsekonomiskt lönsam investering.

Utöver de eftersträfvade positiva effekterna kan lönesubventioner ha negativa effekter. Att en individ deltagit i en lönesubventionerad åtgärd kan uppfattas som en signal om låg produktivitet. Den enda studie som gjorts på svenska data bekräftar dock inte att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna hittills haft sådana negativa signalerings effekter.⁷

Det finns också risk för att subventionen enbart ger en så kallad "dead-weight"-effekt, det vill säga subventionen medför att en person anställs som skulle fått arbetet även utan subventionen.

Andra icke önskade effekter uppkommer eftersom åtgärden påverkar andra individer än den individ som deltar i åtgärden. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de så kallade substitutionseffekterna, som innebär att subventionen leder till att en person anställs i stället för en annan person. Substitution är ofta åtgärdens syfte, men det är av stor vikt att analysera vilka typer av arbetskraft som är tänkbara substitut, till exempel nyanlända invandrare och andra invandrare, nyanlända invandrare och andra nytillträdande på arbetsmarknaden. Om åtgärden är direkt relaterad till antal år efter ankomsten till Sverige, föreligger det en hög risk för att subventionerade nyanlända invandrare ersätter ordinarie anställning av invandrare som passerat den fastställda tidsgränsen. Risken för sådana negativa effekter kan reduceras om subventionen är direkt kopplad till problemet. I stället för att stipulera ett villkor om ett visst antal år i Sverige kan villkoret relateras till personer som saknar arbetslivserfarenhet från svensk arbetsmarknad. Kriteriet blir i sådant fall inte att individen är nyligen invandrad utan nytillträdande på svensk arbetsmarknad.

Ytterligare negativa effekter på andra individer kan uppstå genom konkurrens mellan olika typer av arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärder, som alla har formen av att lönekostnaderna subventioneras med olika procentsatser.

Oavsett svårigheten att uppskatta dessa negativa individeffekter är det dock sannolikt att deras omfattning påverkas av det regelverk som omger åtgärderna och kontrollen vid deras implementering.

Slutligen kan lönesubvention även ge positiva och negativa makroeffekter via ekonomins efterfrågenivå och via lönebildningen. Även makroeffekterna är svåra att mäta och oenigheten bland ekonomer om möjligt ännu större.

Åtgärder vid statistisk diskriminering

Rena utbildningsinsatser är knappast effektiva för att motverka statistisk diskriminering. Diskrimineringen har sin grund i arbetsgivarens bristande information om den enskilde invandrarens produktivitet. Insatserna mot diskriminering måste således inriktas mot informationsproblemet.

Ett sätt att minska arbetsgivarens osäkerhet är att ingripa i rekryteringsrutinerna, genom att subventionera anställningsintervjuer av invandrare. Någon form av lagstiftning angående rekryteringsförfarandet kan också vara en tänkbar utväg, t ex att

sammansättningen av de som väljs ut till anställningsintervju inom en viss utbildningsgrupp skall avspegla de sökandes fördelning på invandrare och infödda svenskar.

Det är också sannolikt att den här föreslagna typen av positiv särbehandling saknar de nackdelar som är förknippade med kvotering och subventionering av ordinarie fasta anställningar, eftersom åtgärden är direkt knuten till informationsproblemet och enbart individens egna meriter utgör grund för anställningsbeslutet. En sådan åtgärd skulle också kunna medföra att svenska arbetsgivare snabbare inhämtar information om den invandrade arbetskraften och individuella variationer inom denna grupp. Vidare skulle denna typ av åtgärd bryta ett vanemässigt beteende hos arbetsgivare som saknar erfarenhet av att anställa invandrare.

Information om individens verkliga produktivitet i ett visst arbete kan dock endast erhållas genom att individen får tillfälle att visa sin produktivitet i de aktuella arbetsuppgifterna på arbetsplatsen ifråga. De mest verkningsfulla åtgärderna är därför sannolikt de som innebär någon form av anställning på ordinarie arbetsplatser, vilket motiverar subvention av lönekostnaderna under en begränsad tidsperiod.

Vi vill här avslutningsvis framhålla att åtgärder som syftar till att särbehandla invandrad arbetskraft genom att subventionera anställning i lågproduktiva arbetsuppgifter och yrken, typ städning och gräsklippning, kan få icke önskvärda effekter. Invandrare blir genom dessa åtgärder överrepresenterade inom arbetsuppgifter och yrken med låg produktivitet, vilket innebär att sannolikheten ökar att presumtiva arbetsgivares observationer av invandrades produktivitet förskjuts till den lägre delen av fördelningskurvan i vårt fall B, (se sid. 6). Dessa åtgärder kan därför få till effekt att arbetsgivares osäkerhet om invandrades sannolika produktivitet reduceras på ett sätt som leder till ytterligare hinder för etablering på arbetsmarknaden.

Noter

¹ Denna teoribildning går under namnet effektivitetslöneteorin. För en översikt se Akerlof & Yellen (1986).

² Neoklassisk teori kan beskriva ett sådant beteende som rationellt om man tar arbetsgivarens, de anställdas eller kundernas preferenser som givna. Men detta är knappast intressant för oss i detta sammanhang. Politiska ingrepp bör i detta fall syfta till att påverka preferenser, utifrån de övergripande mål som finns för politiken.

³ Se Lundahl & Wadensjö (1984).

⁴ För att skatta genomsnittet av en viss egenskap hos populationen måste skattningen baseras på relativt många slumpmässiga observationer för att det skattade genomsnittet ska vara väntevärdesriktig.

⁵ Se SOU 1993:43 och Calmfors (1994) för en översikt.

⁶ Åtgärdens benämning är dock inte helt oväsentlig, med tanke på de associationer som namnet kan generera.

⁷ Behrenz & Delander (1995).

Referenser

- Akerlof, G. & Yellen, J. (red.) (1986), *Efficiency wage models of the labor market*. - Cambridge University Press, Cambridge.
- Behrenz, L. & Delander, L. (1995), "Arbetsgivares rekryteringsbeteende - en intervjuundersökning", stencil, arbetsmarknadsdepartementet/arbetsmarknadsdepartementet.
- Calmfors, L. (1994), "Active Labour Market Policy and Unemployment - a Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies*, No. 22.
- Lundahl, M. & Wadensjö, E. (1984), *Unequal Treatment. A Study in the Neo-Classical Theory of Discrimination*. New York University Press, New York.
- SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*.
- SOU 1995:76, *Arbete till invandrare*. Delbetänkande av invandrapolitiska kommittén.

Dominique Anxo och Lena Tanemar:

Subventioner till hemtjänstesektorn

– erfarenheter från Danmark och Frankrike

Inledning

Den höga och bestående arbetslösheten i Europa har orsakat en livlig debatt om möjligheterna att komma till rätta med obalanserna på arbetsmarknaden. Farhågor om att enbart tillväxten skulle räcka till för en återgång av full sysselsättning har lett vissa europeiska länder till att pröva nya vägar för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten.

I samband med välfärdens uppbyggnad har skattetrycket i de flesta EU-länder ökat betydligt. Denna utveckling, och i synnerhet ökningen av olika former av löneskatter (arbetsgivaravgifter mm), har enligt många bedömare bromsat skapandet av nya arbetstillfällen. Mot bakgrund av denna utveckling har vissa förslag (och beslut) framlagts för att reducera lönekostnader genom olika former av lönesubventioner och skattereduktioner.

Parallellt med den kontroversiella debatten om skatternas och arbetskraftskostnadernas roll i den nuvarande sysselsättningskrisen har man från olika håll i Europa också argumenterat för att främja etablering av en ny potentiell marknad för lågutbildad arbetskraft främst inom den arbetsintensiva delen av den privata tjänstesektorn.¹ Det har hävdats att efterfrågan på vissa tjänster begränsas av höga skatteklar mellan obeskattat och beskattat arbete. Detta förhållande har i många länder medfört att både så kallat grönt² och svart arbete tränger ut vissa beskattade tjänsteverksamheter. I syfte att bekämpa massarbetslösheten har förslag om skattereduktioner och direkta subventioner inom tjänstesektorn framlagts. Det har hävdats att dessa åtgärder skulle kunna skapa nya arbetstillfällen och gynna en fastare förankring av lågutbildad arbetskraft på arbetsmarknaden.

Med tanke på den tid som stått till vårt förfogande har denna studieöversikt begränsats till vissa subventioner riktade till hushållstjänstesektorn. Den främsta avsikten med rapporten är att utgöra en del i underlagsmaterialet för en diskussion angående möjligheterna att med hjälp av dessa subventioner skapa nya arbetstillfällen inom den privata tjänstesektorn och begränsa förekomsten av svart arbete.

Rapporten är upplagd på följande sätt. Efter en presentation av de svenska hushållens inställning till en hushållstjänstemarknad ges i avsnitt 2.1 en översikt av olika förslag som framlagts och debatt kring olika former av skattesubventioner. Avsnitt 3 innehåller en mera principiell diskussion om de förväntade effekterna av olika subventioner med avseende på sysselsättning och välfärd. Rapporten avslutas med en beskrivning av två utländska implementeringsförsök: den danska hemmaserviceordningen och det franska checkservicesystemet (avsnitt 4). Uppföljningsstudier i respektive land återges.

Situationen i Sverige

Sverige präglas idag av höga marginalsatser och arbetsskatteklilar. Resultaten av ett flertal empiriska studier tyder på att arbetsskatteklilar har en signifikativ negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten (SOU 1994:43, bilaga 3). Att ett högt skattryck verkar tillväxthämmande försämrar förutsättningarna att lösa dagens strukturella problem som budgetunderskott, statsskuld och arbetslöshet. Tidigare har välfärd och full sysselsättning kunnat säkras främst genom tillväxt och produktivitetsförbättringar, men med dagens höga arbetslöshet och kraftiga budgetunderskott är det, enligt många bedömare, nödvändigt att främja en sysselsättningsintensiv tillväxt. Det statsfinansiella läget har dessutom minskat utrymmet för en sysselsättningsexpansion inom den offentliga sektorn. Det verkar därför finnas en viss konsensus om att de nya arbetstillfällena skall skapas i den privata sektorn.

Under senare år har en viss uppmärksamhet riktats på arbetsintensiva delar av den privata tjänstesektorn, och då framför allt på hushållstjänstemarknaden. Det har hävdats att utvecklingen av en hushållstjänstemarknad skulle bereda möjligheter till en mer sysselsättningsintensiv tillväxt. För att få en uppfattning om det finns någon potential för en sådan marknad har undersökningar angående konsumentefterfrågan och arbetskraftsutbud på hushållstjänster utförts.

I en offentlig utredning (SOU 1994:43), som syftade till att klarlägga förutsättningarna för expansionen av en privat tjänsteproduktion, presenteras en intervjuundersökning³ som vänder sig till 3 000 slumpvis utvalda svenska hushåll. Där framgår det att cirka 25 procent av alla hushåll är intresserade av hjälp vid enstaka tillfällen eller ganska regelbundet, om det ges möjlighet till skatteavdrag. De mest efterfrågade tjänsterna är städning, barnpassning, trädgårdsarbete samt tvätt/strykning. Att skatteavdrag för hushållstjänster skulle kunna vara ett medel för att minska ungdomsarbetslösheten ger dock intervjuundersökningen inte något stöd för. Majoriteten hushåll önskar få arbetet utfört av personer i åldrarna 27-40 år och det man i första hand efterfrågar är professionalism och god yrkeserfarenhet. Dessa egenskaper varierar för de tillfrågade positivt med antalet yrkesverksamma år och därmed ålder. De potentiella arbetstagarna föredrar att utföra hushållstjänster via professionella serviceföretag och utredarna drar därmed slutsatsen att ett kontraktsförhållande mellan serviceföretag och uppdragsgivare skulle komma att bli en betydligt vanligare anställningsform än direktanställning.

Av en dansk liknade studie⁴ som refereras i samma utredning, framgår det att intresset för städhjälp är mer än dubbelt så stort i Danmark som i Sverige och man har också en klart högre betalningsvilja. Detta kan bero på olikheter i inkomstfördelning, vana vid marknaden, kulturella skillnader och dylikt. Det tycks dock i båda länderna finnas en ganska stor potentiell vit marknad för hushållstjänster vid mindre skatteklilar än idag. Den svenska utredningen visar att efterfrågan skulle kunna sjufaldigas om kostnaderna för hushållshjälp skulle medge avdrag i deklarationen⁵. Frånvaron av en marknad samt klar prisbildningsmekanism gör att svaren från intervjuundersökningen enligt utredarna bör tolkas med försiktighet. Vidare framgår det, beroende på olika antaganden om priselasticiteten på hushållstjänster, att sysselsättningspotentialen uppgår till 20 000-50 000 årsarbeten, om dagens skatteklilar reduceras mellan beskattat och obeskattat arbete. (SOU 1994:43)

Enligt en färsk Gallupundersökning⁶ framkom att 13 procent av hushållen använt sig av hushållstjänster mot svart betalning. Bland höginkomsttagare⁷ var motsvarande siffra 24 procent. Cirka 30 procent av samtliga hushåll uppger sig dock kunna tänka sig att anlita någon i hushållet mot svart betalning. De tjänster som främst

utförs mot svart betalning är hantverkstjänster (69 procent). Städhjälp utgör 24 procent och barnpassning 11 procent. Det framgår vidare att de som utförde de svarta tjänsterna i 14 procent av fallen var invandrare. (Gallup/Rapport, 1996)

Med bakgrund av dessa studier kan man se att det verkar finnas en marknads- och sysselsättningspotential inom hushållstjänstesektorn.

Utöver de potentiella sysselsättningseffekterna har etableringen av en privat hushållstjänstesektor setts som ett medel att minska förekomsten av svart arbete. Förekomsten av höga skatteklilar inom hushållssektorn snedvrider konkurrensförhållandet mellan den vita och svarta sektorn. Detta leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster eftersom resurserna inte allokeras optimalt. För att få en uppfattning av de ekonomiska välfärdsvinsterna av att göra svart arbete vitt presenteras i Bilaga 1 en uppskattning av den svarta sektorns omfattning (se Tengblad, SOU 1994:43). Estimeringen av den svarta sektorns omfattning har gjorts utifrån nationalräkenskaperna (NR). Som påpekats av Tengblad är dold ekonomisk verksamhet svår att uppskatta utan betydande osäkerhet. Med dessa reservationer i åtanke tyder resultaten på att svart ekonomi utgör en icke oväsentlig del av den ekonomiska verksamheten (mätt i procent av BNP).

Tidigare förslag och debatt

Förslag till att subventionera hushållstjänster har gett upphov till en livlig debatt både i Sverige och utomlands. Syftet med detta avsnitt är att redogöra för de olika argumenten som har framkommit i Sverige för och emot ett sådant system.

Pålsson et al (1994) utvecklar i sin debattbok förslaget om skattemässiga avdrag för hemarbete kombinerat med en överföring av sociala förmåner från uppdragsgivare till uppdragstagare. På sikt förväntas, enligt författarna, ett sådant skatteavdrag leda till en minskning av den offentliga sektorn och därmed också en minskning av skattetrycket. Skatteklilarna reduceras och möjliggör en marknadsanpassning av hemarbete. Avdragsrätten skulle komma att gälla för alla hushåll och inte innehålla någon övre beloppsgräns. Hushållet skulle också fritt få bestämma vem som skall anställas. En anställning skulle alltså kunna komma att riktas till hustru, make, barn eller någon utomstående. Det innebär att även de som arbetar i hemmet skulle komma att få del i det offentliga trygghetssystemet. Pålsson et als uppskattning är att ett sådant system skulle leda till en BNP-ökning motsvarande 30-80 miljarder SEK per år⁸. Dessa beräkningar bygger på att 500 000-1 000 000 personer (10-20 procent) i åldrarna 20-64 år med en inkomst på 200 000-300 000 skulle komma att köpa hushållstjänster. Minskningen av hemarbete beräknas då genomsnittligt vara 20 timmar per vecka och man förutsätts ägna hälften av den frigjorda tiden åt ökat marknadsarbete och resterande 10 timmar åt fritid⁹.

Om 5 procent av hemarbetet överläts till en uppdragstagare skulle det enligt Pålsson et al betyda 200 000 nya arbetstillfällen, och om 10 procent av hemarbetet utförs marknadsmässigt skulle 270 000 nya arbeten kunna komma att skapas. Författaren menar att man genom att skapa en ny arbetsmarknad inom hushållstjänstesektorn, skulle kunna erbjuda sysselsättning åt framför allt de personer som har svårt att etablera sig på ordinarie arbetsmarknad. Genom att medge skattemässiga avdrag för typiska kvinnouppgifter skulle det enligt Pålsson et al även komma att medverka till ökad jämlikhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Den svarta sektorn utsätts för ökad konkurrens, vilket förslagsställarna menar skulle leda till en viss substitution mellan svart och vitt arbete.

I den påföljande så kallade "pigdebatten" uttrycktes bland annat farhågor om att det skulle uppstå ett nytt klassamhälle med stora sociala spänningar. Vidare befarade

många bedömare att systemet skulle leda till ett urholkat socialt skyddsnät som genom att framtvinga ett ökat hushållssparande skulle minska efterfrågan och ge negativa effekter på sysselsättningen. (Westerberg, DN 940217)

Risken för att klyftorna ökar och att individer fastnar i okvalificerade arbeten verkar bekräftas av en nyligen genomförd studie av Schröder (1995). I sin studie om ungdomar visar Schröder att korta utbildningar alltmer sällan leder till kvalificerade arbeten. Studien tyder vidare på att man genom att pröva sig fram inom olika okvalificerade arbeten enbart inverkar negativt på möjligheten att erhålla ett mera kvalificerat arbete. Eftersom risken att bli arbetslös ökar kraftigt för de individer som har ett okvalificerat arbete verkar det riskfyllt att främja expansionen av en sektor som präglas av okvalificerade arbetsuppgifter. Risken för att en individ fastnar i lågkvalificerat arbete är påtaglig och därmed ökar även sannolikheten för framtida arbetslöshet.

Hultkrantz & Henrekson (1994) svar på Westerbergs inlägg bygger på påståendet att vi måste välja mellan att skära i de sociala trygghetssystemen och sänka lönerna för vissa grupper eller att ge upp arbetslinjen och acceptera en hög arbetslöshet. En konsekvens av en utbyggd välfärd är höga skatteklirar, vilket kan skapa stora problem vid massarbetslöshet. För att kunna upprätthålla arbetslinjen menar artikel-författarna att det kommer att bli nödvändigt att anpassa de sociala trygghetssystemen, eftersom bidrag annars tenderar att bli en reguljär inkomst istället för ett tillfälligt stöd vid hög arbetslöshet. Det måste löna sig att arbeta även för dem som har sämre förutsättningar på arbetsmarknaden. Annars befarar Hultkrantz & Henrekson att risken är stor att människor låses fast i ett bidragsberoende som kan få än värre konsekvenser om man tvingas reducera ersättningsnivåerna. (Dagens Nyheter, 940314)

Enligt Schwartz, (Sydsvenska Dagbladet, 940313) skulle skattemässiga avdrag för hushållsarbete i alltför hög utsträckning gynna en hemcentrerad livsstil där man får avdrag för att underhålla "sin expanderande kollektion av kapitalvaror". En annan vanlig invändning var skatteteknisk och gick ut på att man inte skulle särbehandla en viss typ av verksamhet utan istället ha ett mera enhetligt skattesystem, vilket var ett av motiven till skattereformen (Sjöberg, Sydsvenska Dagbladet, 940320).

I den statliga utredningen som publicerades 1994 (SOU 1994:43) uttrycktes miss-tankar om att Pålsson et als gränslösa avdragsrätt skulle komma att stimulera till fusk. Utredningens huvudförslag var istället att momsbefria vissa hushållstjänster¹⁰ och låta hushållen dra av anställningskostnaden upp till 40 000 kr per år¹¹. Eftersom det är svårt att effektivt kontrollera begränsningen av sysslor och momsbefrielsen strider mot EUs momsdirektiv, har man uppenbarligen att göra med två svår lösta problem. Förutom uppskattningen av en sysselsättningspotential på 20 000-60 000 personer vill utredarna även göra läsaren uppmärksam på att produktions- och budgeteffekterna kommer att bero på vilken inverkan skatteavdraget har på hushållens tidsanvändning. Marknadsstudien som ingår i utredningen tyder dock, enligt utredarna, på att det totala arbetsutbudet kommer att stimuleras (på bekostnad av fritid) om förslaget skulle accepteras. Utredningens mikrokalkyler visade att riskerna för negativ budgetbalans är liten. Kalkylerna inbegriper inte möjliga sidoeffekter men de antas vara positiva eftersom förslaget enligt utredarna skulle leda till en effektivare arbetsfördelning än vad som är fallet i utgångsläget. (SOU 1994:43)

I en nyligen publicerad artikel i Ekonomisk debatt (Hultkrantz & Nordström, 1995) hävdas att debatten i Sverige varit för enkelspårig genom att förutsätta att hushållens egna arbete i hemmen skulle komma att utföras i hemmen även i en

marknadslösning. Författarna påpekar att effekterna på sysselsättningen till stor del beror på storleken på priselasticiteten på tjänsterna i fråga. Argument framläggs för att priselasticiteten på hushållstjänster är mycket hög, men eftersom det idag är en mycket låg efterfrågan på dessa tjänster på den vita marknaden drar författarna slutsatsen att volymförändringarna blir små även om de procentuella förändringarna är stora.

Största sysselsättningspotentialen anser samma författare istället vara hushållstjänster som redan idag köps av hushållen, det vill säga de som inte tillhandahålls i hemmen. De mest efterfrågade tjänsterna är reparationer, underhåll, restaurangtjänster och i någon mån även omsorgstjänster (barnomsorg och äldreomsorg).¹²

Då man inför regler som skall gynna köp av vissa tjänster är risken enligt Hultkrantz & Nordström stor att även icke avsedda tjänster kommer att gynnas. För att undvika att subventioner missbrukas rekommenderar de därför att man bör inrikta sig på tjänster som är tydliga substitut till hemarbete samt avgränsa dessa servicekategorier. (Hultkrantz & Nordström, 1995)

Skattereduktioner och direkta subventioner till hushållstjänstesektorn

Subventioner till hushållstjänstesektorn kan ske genom skattereduktioner eller direkta subventioner. Skattereduktionen kan bestå av en sänkning av moms, arbetsgivaravgift och socialförsäkringsavgift eller genom ett skatteavdrag för tjänster i inkomstdeklarationen. Man kan även välja att använda olika former av skattelättnader separat eller i kombination med varandra. En fördel med direkta subventioner är att de kan implementeras utan ingrepp i skattesystemet. (Hultkrantz & Nordström, 1995) Nackdelen är å andra sidan att de erfarenhetsmässigt tenderar att höja kostnadsnivån (SOU 1994:43). Möjligheterna att differentiera momsen begränsas genom EUs momsdirektiv och en differentiering av inkomstskatt eller sociala avgifter ställer höga administrativa krav, vilket ökar risken för att kopplingen mellan avgift och prestation försvagas. (Hultkrantz & Nordström, 1995)

Med utgångspunkt från de åtgärder som införts i Frankrike och Danmark kommer vi här att begränsa oss till två former av subventioner och utifrån dessa diskutera vilka tänkbara effekter de skulle kunna ha på sysselsättning och välfärd. Först kommer vi att belysa de möjliga effekterna av en skattereduktion för hemtjänster genom avdrag i inkomstdeklarationen, för att sedan övergå till effekterna av en direkt subvention på arbetskostnader. Därefter redogör vi för resultaten av danska simuleringar som gjorts på lönesubventioner.

Eftersom systemet med skatteavdrag för tjänster är ett relativt nytt fenomen finns det få studier gjorda om vilka effekter det skulle komma att få på sysselsättning och välfärd. Man kan dock dra vissa slutsatser utifrån studier som gjorts angående lönesubventioner. Beroende på hur subventionen är utformad kommer den att ge olika sekundära effekter på arbetsmarknaden som både kan förstärka och försvaga effekterna på sysselsättningen.

Sysselsättnings- och välfärdseffekter

Som framgår av tidigare avsnitt förväntas en subvention riktad till hushållstjänstesektorn att påverka hushållens tidsallokering och därmed arbetskraftsutbudet. Enligt gängse ekonomisk teori uppstår det en substitutionseffekt och en inkomsteffekt vid en förändring av inkomstnivån. Exempelvis medför en reduktion av marginalskatten

(en ökning av marginallönen) att fritid blir relativt sett dyrare än marknadsarbete. Denna substitutionseffekt ökar arbetsutbudet. Ju större substitutionseffekten är desto större är också reduktionen av effektivitetsförlusten vid höga marginalsatser.

Genom att individens inkomst efter skatt ökar uppstår det också, som tidigare nämnts, en inkomsteffekt. Den kan verka i både positiv och negativ riktning, men om fritid kan ses som en normal vara¹³ med positiv inkomstelasticitet tenderar inkomsteffekten att minska arbetsutbudet. Den slutliga effekten på arbetskraftsutbudet vid en förändring i marginalsatserna kommer att bero på om substitutions- eller inkomsteffekten dominerar. Ekonomisk teori ger ingen vägledning vad det gäller styrkeförhållandet mellan dessa effekter. (Aronsson, 1994 & Aaberge et al, 1990) Tillgängliga svenska studier uppvisar också motstridiga resultat. Medan vissa undersökningar visar relativt kraftiga effekter på arbetsutbudet vid en löneökning (sänkning av marginalsatserna) tyder andra studier på att arbetsutbudseffekten är försumbar¹⁴.

Nämns kan också att vi hittills har utgått från att beslut fattas av en enskild individ, oberoende av hushållens sammansättning. Ingår det flera personer i ett hushåll kan förhållandet dock vara mera komplicerat. Härmed avses korslöneeffekten som uppstår vid interaktionen mellan makar. Med andra ord innebär det att den ene hushållsmedlemmens arbetsutbud inte bara beror av den egna marginallönen utan även av makens/makans marginallön. Detta gör att effekten på arbetsutbudet kan bli mindre än om man bara skulle ta hänsyn till egenlöneeffekten. Av detta följer att den positiva substitutionseffekten kan komma att reduceras genom att en hushållsmedlem minskar sitt arbetsutbud då maken/makan får en marginallöneökning. (Aronsson, 1994)

De som förespråkar ett skatteavdrag vid inköp av hushållstjänster förutsätter att en ökning av den disponibla inkomsten kommer att ha en positiv effekt på resursallokeringen¹⁵. Genom att möjliggöra en minskning av det gröna arbetet förväntas marknadsutbudet av arbetskraft att öka. Man förutsätter vidare att resursallokeringen kommer att bli mera effektiv genom att de individer som övertar hushållens gröna arbete är mera produktiva inom hushållstjänstesektorn och de individer som genom att köpa hushållstjänster (och därmed öka sitt marknadsarbete) är mera effektiva inom sin sektor. Detta förutsätter samtidigt att arbetsefterfrågan inom övriga sektorer ökar så att det ökade arbetsutbudet kan tillmötesgå.

Resultatet är dock osäkert eftersom det är flera krafter som inverkar på hur hushållen kommer att fördela sin frigjorda tid. Sysselsättningseffekten av åtgärden är självfallet inte opåverkad av om hushållen väljer att öka sin fritid framför att öka arbetskraftsutbudet. De tillgängliga studierna angående arbetsutbudet ger i detta avseende ingen vägledning och några entydiga slutsatser om hushållens omallokering mellan fritid och arbete vid införandet av en subvention kan därmed inte dras.

Danmark valde att införa ett system som direkt subventionerar arbetskostnaderna vid inköp av hushållstjänster. En sådan kostnadsreduktion kan förväntas ha liknande effekter som en vanlig lönesubvention. Allmänt förväntas en lönesubvention dämpa prisutvecklingen och omfördela köpkraften till konsumenternas fördel då deras disponibla inkomst ökar. Med andra ord kan produktionen på kort sikt komma att öka (skaleffekt), vilket även stimulerar sysselsättningen och har en positiv inverkan på arbetslösheten. Nettoeffekten på den aggregerade efterfrågan beror både på den faktiska prissänkningen och på individernas marginella konsumtionsbenägenhet. Tidigare arbetslösa individer som erhåller arbete får dessutom en inkomstförstärkning via subventionen. Aktivitetsnivån i ekonomin förväntas därmed öka genom en traditionell multiplikatoreffekt och de positiva sysselsättnings-effekterna förstärks.

Avgörande för subventionens förväntade dynamiska effekter (multiplikator-effekt) är hur den finansieras. Det kan finansieras antingen genom upplåning, skatteköjning på andra områden eller minskning av offentliga utgifter. Det har framhållits att en icke budgetneutral finansiering som ökar penningmängden kan orsaka ett ökat inflationstryck. Denna negativa effekt på inflationen kan motverka subventionens prisdämpande effekt. Om stödet finansieras genom skatteköjningar kan den förväntade stimulerande effekten på konsumtion blir lägre. Det har också hävdats (se Anxo, 1994) att de offentliga utgifterna kunde ha använts mera effektivt i den privata sektorn. I synnerhet om subventionen finansieras genom upplåning kan dessa utgifter tränga undan privata investeringar genom ränteköjningar. Minskningen av privata investeringar har en kontraktiv effekt på aktivitetsnivån och därmed sysselsättningen.

Även om en subvention kan tänkas ha en positiv inverkan på arbetskraftsefterfrågan och därmed på sysselsättningsnivån, kan effekten på arbetslösheten blir mindre på grund av ett ökat arbetsutbud. Eftersom nyskapade arbetstillfällen ökar sannolikheten att erhålla arbete kan individer som tidigare stått utanför arbetskraften komma att träda in på arbetsmarknaden. Ökningen av arbetskraftsutbudet kan också ske både genom skapandet av en ny marknad för hushållstjänster och genom att hushållens tidsanvändning omallokeras till ökat marknadsarbete.

Nettoeffekten kommer även att påverkas av den så kallade dödviktseffekten. Eftersom det finns hushåll som skulle ha anställt "vit" arbetskraft även utan subvention kommer dessa hushåll att göra en oavsedd vinstökning, vilken inverkar negativt på åtgärdens effektivitet.

Det har också påpekats att en subvention på hushållstjänster skulle ha positiva välfärdseffekter. Långtidsarbetslöshetens negativa varaktighetseffekter kan komma att påverkas positivt genom att subventionen ökar möjligheterna för en arbetslös individ att erhålla arbete. Individens ställning och konkurrenskraft på arbetsmarknaden stärks samtidigt som förstörelse av humankapital motverkas.

I en nyligen publicerad studie (Frederiksen et al, 1995) hävdas att subventioner till hushållstjänstesektorn har välfärdshöjande effekter om den ofrivilliga arbetslösheten minskar permanent. Då subventioner till hushållstjänstesektorn införs reduceras det relativa priset på vissa marknadstjänster och därmed ökar incitamentet att substituera grönt och svart arbete mot vitt. Förutsatt att värdet på arbetskraftens marginalprodukt är större i den vita sektorn än i den gröna och svarta sektorn genererar en omallokering av resurser en produktivitetsvinst. Inom den vita sektorn kommer däremot en ny konkurrenssnedvridning mellan servicesektorn och den övriga ekonomin att äga rum. Eftersom vissa lågproduktiva subventionerade företag inte bortrationaliseras (strukturomvandlingen bromsas) kan man inte utesluta att subventionen medför negativa allokeringseffekter som leder till produktivitetsförluster. Skall man dessutom finansiera subventionerna genom ökade skatter kan författarna inte utesluta att det genererar ytterligare effektivitetsförluster.

Trots vissa effektivitetsförluster finns det enligt Frederiksen et al anledning att tro att det existerar en optimal subvention eftersom det nuvarande skattesystemet kraftigt gynnar grönt och svart arbete¹⁶. Den maximala välfärdsvinsten och därmed optimal subvention uppnås enligt författarna då marginalvinsten av resursomfördelningen från den informella sektorn motsvarar marginalkostnaden av att skifta resurser inom den vita sektorn till servicesektorn (eftersom en ny konkurrenssnedvridning uppstår till förmån för den subventionerade servicesektorn).

Effekter av selektiva lönesubventioner till privata tjänsteföretag

Under senare år har det genomförts ekonometriska simuleringar där, till skillnad från övriga makroekonomiska modeller, även hushållens eget arbete i hemmen ingår (se (Frederiksen et al, 1995)). Resultaten av simuleringarna visar att samtliga studerade skatteavdrag¹⁷ och direkta subventioner¹⁸ till hushållstjänstesektorn har välfärdshöjande effekter för konsumenterna, förutsatt att åtgärden inte överdimensioneras. Den marginella välfärdsvinsten som subventionen ger upphov till beror på en omallokering av resurser från den informella sektorn till den formella sektorn samt en minskning av den ofrivilliga arbetslösheten¹⁹. Den marginella välfärdsförlusten av subventioner består av effektivitetsförlusten av att skifta resurser inom den formella sektorn till den subventionerade sektorn (som därmed är mindre produktiv) samt, om subventionen finansieras av höjda skatter ytterligare effektivitetsförluster. En 28-procentig subvention av lönekostnader avseende konsumenttjänster kommer enligt simuleringsmodellen på lång sikt att leda till en ökning av sysselsättningen i den vita servicesektorn med närmare 37 procent (se Bilaga 2).

Den budgetneutrala långsiktiga finansieringen skulle i simuleringsmodellen ske genom 4.5 procents ökning av indirekta skatter på andra varor och tjänster. (På kort sikt är reformen överfinansierad.) Vidare förutsätts reallönerna på kort sikt vara fasta och på lång sikt fullt flexibla.

Genom att sänka det relativa priset på vitt arbete ökar sysselsättningen som tidigare nämnts kraftigt i den vita hushållstjänstesektorn, delvis på grund av en sysselsättningsminskning i den svarta och gröna sektorn. Till viss del beror också sysselsättningsökningen i den vita hushållstjänstesektorn på en minskning av sysselsättningen inom övriga sektorer på den reguljära arbetsmarknaden (cirka 6 procent). Den totala sysselsättningen på ordinarie arbetsmarknad som helhet ökar dock med cirka en procent på grund av ett ökat arbetskraftsutbud. Fritiden minskar något på grund av att lönesubventionen driver upp lönenivån i servicesektorn och därmed höjer relativpriset på fritid. I absoluta termer faller inte den registrerade arbetslösheten, eftersom arbetskraftsutbudet ökar. Arbetslöshetsnivån minskar dock något på grund av ökningen i den registrerade sysselsättningen. Subventionen ger även en viss positiv effekt på välfärden i form av ökad konsumtion.

På kort sikt är sysselsättningsökningen betydligt kraftigare eftersom en högre arbetsmarknadsaktivitet inte förutsätts höja reallönerna²⁰. Man kan också märka en svag ökning av sysselsättningen i den övriga marknadsinriktade produktionen. Denna ökning kan komma till stånd genom ökade realinkomster och en positiv utbudseffekt som möjliggörs av minskade nominella lönekrav då priserna på service-tjänster sjunker. I den vita sektorn ökar den totala sysselsättningen med nästan sex procent medan arbetslösheten endast minskar med fyra procent. Skillnaden beror, som tidigare nämnts, på ett ökat arbetskraftsutbud. Välfärdsvinsten beräknas uppgå till cirka 3.6 procent av den privata konsumtionen och är alltså betydligt högre på kort sikt. Detta förklaras bland annat av en reduktion i den ofrivilliga arbetslösheten och en ökad omallokering från informell till formell sektor.

Utländska erfarenheter

Avsikten med detta avsnitt är att utifrån utländska erfarenheter dra slutsatser om vilka effekter en skattereduktion riktad till hushållssektorn skulle kunna ha i Sverige. I Frankrike och Danmark har uppföljningsstudier genomförts för att belysa sysselsättningseffekter av respektive åtgärd. Nämnas bör att det i andra europeiska länder

också finns eller planeras för införande av liknande system. Någon uppföljning har dock inte inom den avsatta tiden funnits att tillgå, varför dessa system inte tas upp.

Den danska Hemmaserviceordningen

Hemmaserviceordningen är en 3-årig försöksverksamhet som trädde i kraft 1 januari 1994. Från politiskt håll menar man att en stor andel av de framtida sysselsättningsmöjligheterna kommer att finnas inom konsumtionsservice-sektorn och det överordnade syftet med åtgärden var att:

- förbättra sysselsättningsmöjligheterna
- begränsa svart arbete
- underlätta substitution mellan grönt och vitt arbete genom sänkt relativpris på hushållstjänster
- ge hushåll möjligheter att frigöra tid från den gröna sektorn till andra ändamål.

Åtgärden syftar med andra ord till att främja en effektivare resursallokering mellan hushålls- och marknadsarbete. I ett längre perspektiv förväntas åtgärden även möjlig-göra etablering av en helt ny marknad där privata företag tidigare endast kunnat konkurrera i begränsad omfattning. (PLS Consult, 1995)

Åtgärdens utformning

Konsumenter får ett statligt bidrag som maximalt uppgår till 85 danska kr per arbetstimma vid köp av servicetjänster. Det maximala subventionsbeloppet fås vid en timpenning på 142 dkr inkl moms²¹ och vid timpenning under 142 dkr nedregleras bidraget²². Bidraget avräknas konsumentens faktura och uppdragstagaren betalas således timpenning minus bidrag. (Erhvervsfremmestyrelsen, 1994) Bidraget avser endast kostnaden för arbete och omfattar inte materialomkostnader och dylikt. Företaget lämnar månadsräkning på utfört bidragsberättigat arbete samt kopia på konsumentens faktura till den kommun i vilken företaget är skattskyldigt och anmält till Hemmaserviceordningen.

Antalet subventionerade arbetstimmar begränsas till 125 timmar per kvartal och företag, till en bestämd konsument. Däremot har konsumenten möjlighet att köpa tjänster från andra företag och därmed överstiga de 125 timmarna. (Bekendtgørelse om statstilskud til hjemmeservice nr 305 af 27 april 1994)

Bidragsberättigade tjänster

De bidragsberättigade tjänsterna begränsas till följande aktiviteter:

- inköp av dagligvaror
- rengöring (såväl storstädning som lättare städning)
- fönsterputsning, rensning av takpannor
- matlagning, diskning, syltning
- tvättning, strykning, lagning av kläder
- snöröjning, sopning och allmänt förekommande trädgårdsarbete
- ned- och upppackning av föremål i samband med flyttning
- rastning av hund eller andra husdjur
- samt andra liknande allmänt förekommande hushållsarbeten.

Åtgärden riktar sig till konsumenter som för privat räkning köper hushållstjänster²³ av momsregistrerade företag. I stort sett alla företag omfattas av ordningen, även de som uppbär etableringsstöd eller startbidrag. Dock får bidragsberättigat

arbete inte utföras av personer som har folkpension eller är anställda med lönebidrag. (Bekendtgörelse om statstilskud til hjemmeservice nr 305 af 27 april 1994)

Uppföljning

Som framgår av en studie genomförd av PLS Consult (1995) på uppdrag av Erhvervsfremmestyrelsen har den samhällsekonomiska effekten av Hemmaserviceordningen hittills varit begränsad. En stickprovsundersökning som vänder sig till aktiva företag under Hemmaserviceordningen tyder på att cirka 525 nya företag har etablerats från det att åtgärden infördes i januari 1994²⁴. År 1994 sysselsattes 1 100 heltidsanställda²⁵ genom hemservice. Utvecklingen under 1995 har dock varit positiv och använder man antalet fakturerade timmar det första kvartalet 1995 som prognos för hela året, motsvarar det 2 300 heltidssysselsatta personer. I november 1995 ingick 4 141 företag (Erhvervsfremmestyrelsen, 1995) och utgår man från att den aktiva andelen av dem var lika stor som i mars samma år innebär det 3 340 företag. Andelen enmans- eller fåmansföretag är mycket hög och ungefär hälften av arbetskraften uppskattas arbeta deltid.

Danmark hade under 1993 cirka 2 893 000 personer i arbetskraften och arbetslösheten uppgick samma år till 309 000 (10,7%) (OECD, 1995). Med utgångspunkt från dessa siffror kan man se att sysselsättningseffekten uppenbarligen är mycket låg.

Huvuddelen av hemmaserviceföretagen anger att deras verksamhetsvolym ökat, och av dem anser två tredjedelar att bidragsförordningen haft väsentlig betydelse för denna ökning. Konsumenterna har generellt en positiv inställning till Hemmaserviceordningen och 95 procent uppger sig vara nöjda med det utförda arbetet.

Det framgår vidare att hushållstjänstesektorn befinner sig i en svår konkurrens- och marknadsposition. Priselasticiteten för hushållstjänster är hög, vilket innebär att de flesta företag inte kan höja priserna på sina tjänster för att förbättra lönsamheten. Ökar priset på hushållstjänster ökar även substitutionen med konsumentens eget arbete i hemmet. Enligt samma studie krävs det på lång sikt en förändrad inställning och en högre betalningsvilja hos konsumenterna för att kunna utveckla hushållstjänste-marknaden. Upphör hemmaserviceordningen kan man enligt rapportörerna inte utesluta att hemmaservicerörelsen kommer att återgå till utgångspunkten. Både de konsumenter som använt sig av hemmaservice och övriga konsumenter undervärderar generellt bidragets storlek. Av dem som använt sig av hushållstjänsterna är det anmärkningsvärt nog 42 procent som inte vet hur högt bidragsbelopp per timma de kan erhålla och motsvarande siffra hos övriga konsumenter är 64 procent.

Såväl ur en arbetsmarknads-, närings- och sysselsättningspolitisk synvinkel är det intressant att ordningen stimulerar sysselsättningsviljan och möjligheten att etablera egen verksamhet hos lågutbildade och/eller tidigare arbetslösa (se Tabell 1).

PLS Consults studie av datamaterialet visar att 22 procent av antalet personer som var sysselsatta inom hemmaservicerörelsen under 1994 tidigare var arbetslösa.

Tabell 1. Andel tidigare sysselsatta/arbetslösa av arbetskraften i hemmaservicerörelsen

Företag etablerade	Företagsägare tidigare sysselsatta	tidigare arbetslösa	Anställda tidigare sysselsatta	tidigare arbetslösa
Före 940101	96%	4%	77%	23%
Efter 940101	77%	24%	62%	38%

Källa: PLS Consult, 1995

Vidare framgår av studien att väletablerade företag inte i någon större utsträckning kan hittas bland dem som anmält sig till Hemmaserviceordningen, vilket är ett tecken på att ordningen inte gjort det tillräckligt attraktivt för en utveckling på marknadsområdet. De verksamheter som attraheras av marknaden för hushållstjänster är övervägande enskilda firmor vars karaktäristiska egenskaper är att de varken har önskan eller kapacitet att utveckla sig eller expandera. Eftersom hushållstjänstesektorn präglas av osäkerhet upplever många företag det svårt att rekrytera kvalificerad arbetskraft som vill arbeta under relativt osäkra betingelser.

De vanligast förekommande användarna av hushållstjänster är tjänstemän i 40-årsåldern med en hushållsinkomst överstigande 400 000 dkr samt äldre hushåll med en inkomst på 100 000-300 000 dkr. De flesta använder hushållstjänster upp till tio timmar per månad och uppskattningsvis är det 60-70 procent grönt arbete som substituerats. Det svarta arbetet är mest utbrett inom stadsområdet där 21 procent av konsumenterna uppger att de tidigare anlitade svart arbetskraft.

I 1994 års budget avsattes det 997,7 miljoner dkr till bidrag mm under hemmaserviceordningen. Härav användes ca 95 miljoner dkr. Under 1995 är det avsatt 600 miljoner kr och man har per den 22 november 1995 utbetalat ca 220 miljoner dkr, vilket inkluderar kommunernas administrationsbidrag på 6,4 miljoner dkr. (PLS Consult, 1995 & Erhvervsfremmestyrelsen, 1995)

Den franska hemtjänsten och checkservicesystemet

Under 1992 fick alla enskilda hushåll möjlighet att göra skatteavdrag för utgifter de haft under året för hemhjälp, barnpassning, städhjälp och andra vanligt förekommande hushållstjänster (*emplois familiaux*). En undersökning genomförd under ledning av arbetsmarknadsdepartementet avseende utvecklingen av hushållstjänster mellan åren 1992 och 1994 visar att cirka 200 000 arbetstillfällen skapats, vilket motsvarar cirka 40 000 heltidsarbeten. Inverkan på arbetslösheten är dock liten eftersom de flesta arbetsgivare anställer personer som redan befinner sig i sysselsättning och hushållssektorn till största delen består av deltidsanställningar. Genom extrapolation dras i undersökningen slutsatsen att 60 000 av arbetstillfällena är nyanställningar och att 40-45 procent av dem tidigare var arbetslösa och 50-55 procent stod utanför arbetskraften. Antalet konsumenter av hushållstjänster ökade som framgår av Diagram 1 markant då åtgärden infördes. (Zilberman, 1995)

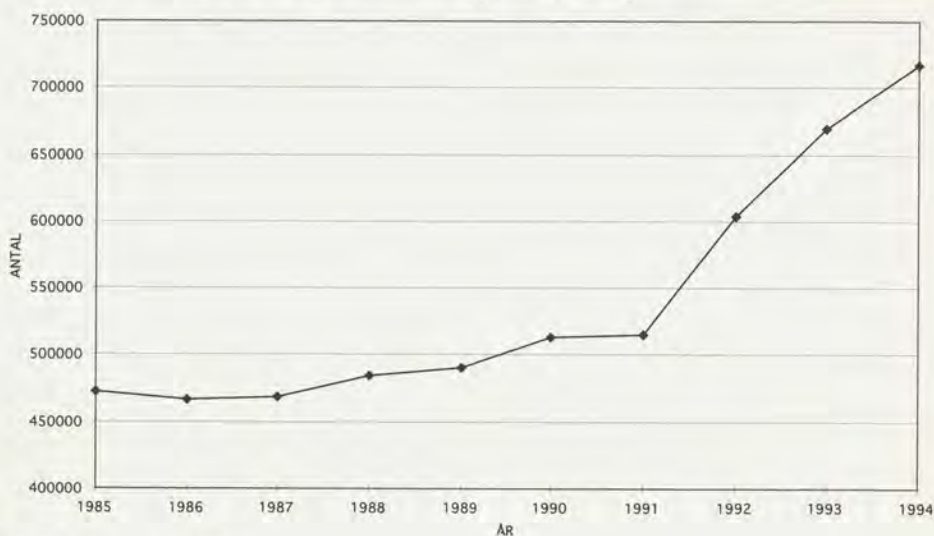
Problemet med det ursprungliga förslaget är att det kräver ett omfattande administrativt arbete för konsumenterna av tjänsterna. Därför infördes 1 december 1994 - under en provotid av 13 månader - ett system med servicecheckar. (*Loi Quinquennale*, 1994)

Huvudsyftet med tjänstecheckarna var att förenkla uppdragsgivarens administrativa åtaganden i samband med en anställning i hushållet. Kombinerat med en möjlighet till skatteavdrag syftade systemet till att:

- stimulera sysselsättningen
- begränsa svart arbete
- ge uppdragstagaren sociala rättigheter och trygghet

Det övergripande syftet var således att förstärka det existerande systemet med traditionella hemtjänster (*emplois familiaux*). (Marie & Morelle, 1995)

Diagram I. Trend i antal användare av hushållstjänster (årsslut).



Källa: Zilberman, 1995

Åtgärdens utformning

Uppdragsgivaren hämtar ett checkhäfte bestående av 20 betalningscheckar med tillhörande kuponger för sociala avgifter på en bank/post. Efter utfört arbete får uppdragstagaren betalt med checken som löses in på banken/posten, och uppdragsgivarens clearingkonto debiteras automatiskt enligt en fullmakt som undertecknats vid uthämtandet av checkhäftet. Inom två veckor skall uppdragsgivaren skicka "arbetsgivarkupongen", på vilken löntagarens namn, personnummer²⁶, antal arbetade timmar och utbetald lön fyllts i, till Riksförsäkringsverket/Riksskatteverket. Varje månad erhåller uppdragsgivaren en specifikation på arbetsgivaravgiften som debiteras hans konto. Servicechecken reducerar arbetsgivarens åtaganden väsentligt. Varken anställningskontrakt eller lönespecifikation behöver upprättas och det ställs inget krav på uppbördsdeklaration till Riksförsäkringsverket/Riksskatteverket. För utgifter upp till 90 000 francs²⁷ har uppdragsgivaren även möjlighet att göra ett 50-procentigt skatteavdrag²⁸, att jämföra med 1994 års utgiftstak som uppgick till 26 000 francs (Loi Quinquennale, 1994).

För uppdragstagaren innebär checkservicen en möjlighet att utföra lagligt arbete som ger rätt till sociala förmåner och trygghet. Lönen får inte understiga den lagstadgade minimilönen inklusive semesterersättning. Via Riksförsäkringsverket/Riksskatteverket får uppdragstagaren en förteckning som motsvarar lönespecifikation och innehåller obligatoriska poster som namn, antal arbetade timmar, sociala förmåner etc. (Loi Quinquennale, 1994)

En jämförelse mellan den traditionella hemtjänsten och checkservicen belyser den förenkling som skett:

Traditionell hemtjänst

Skattereduktion

- 50 procent av utgifter upp till 90.000 francs/år

Anställningsförhållande

- Anställningskontrakt
- Anmälan hos Riksförsäkringsverket/Riksskatteverket
- Arbetsgivardeklaration

- Om löntagaren inte ingår i det allmänna socialförsäkringssystemet krävs det att uppdragsgivaren gör en registrering

Löneutbetalning och sociala avgifter

- Krav på lönespecifikation och löneutbetalning
- Upprätta kvartalsvis uppbördsdeklaration till Riksförsäkringsverket/Riksskatteverket och månadsvis betala sociala avgifter.

Checkservice

Skattereduktion

- 50 procent av utgifter upp till 90.000 francs/år

Anställningsförhållande

- Inget krav på anställningskontrakt

- Intresseanmälan sker hos Riksförsäkringsverket/Riksskatteverket genom uthämtande av checkhäfte
- Registrering i allmänna försäkringssystemet krävs inte av uppdragsgivaren

Löneutbetalning och sociala avgifter

- Ingen krav på lönespecifikation
- Löneutbetalning sker via uppdragsgivarens konto
- Socialavgiftskupongen som är en del av checkservicehäftet skickas inom 15 dagar till Riksförsäkringsverket som automatiskt drar sociala avgifter från uppdragsgivarens konto

Bidragsberättigade tjänster

Detta system gäller allt arbete som är vanligt förekommande i bostaden: hushållsarbete, trädgårdsarbete, barnpassning, vård av äldre, flyttning, privatundervisning etc. Uppdragsgivaren får endast utnyttja checkarna för arbete upp till åtta timmar i veckan. (Loi Quinquennale, 1994)

Uppföljning

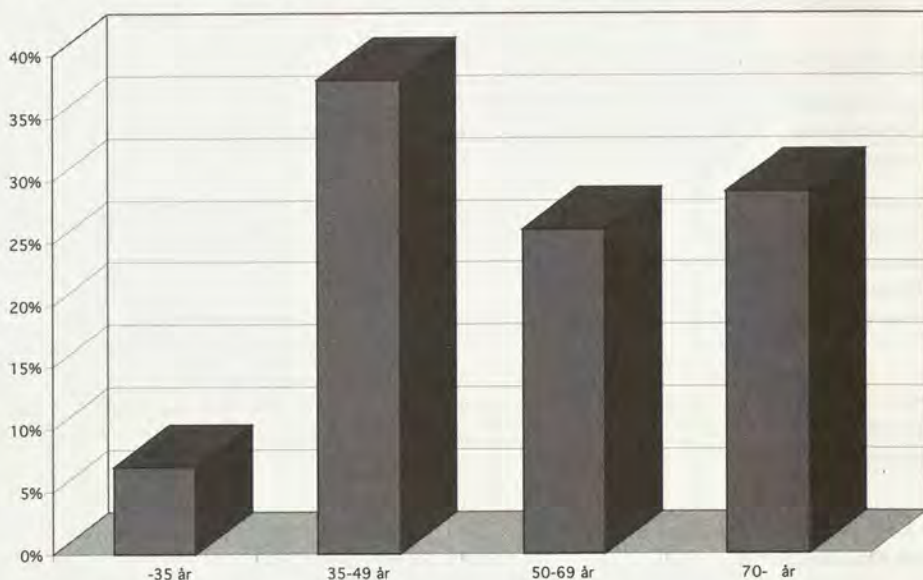
I Frankrike uppgick arbetskraften under 1993 till 25 213 000 och av dem var 3 145 000 arbetslösa (12.5%) (OECD, 1995).

Statistik från december 1994 till och med november 1995 visar, trots dessa höga arbetslöshetssiffror, enligt Marie & Morelle (1995) på att checkservicen varit framgångsrik.

Sysselsättningen inom checkservicesystemet ligger genomsnittligt på cirka 10 000 heltidsanställningar per månad. Av dem har en tredjedel gått från den traditionella hemtjänsten till systemet med servicekuponger. Huvuddelen av arbetskraften arbetar kortdeltid (i genomsnitt 16 timmar per månad) och allmänt accepterar arbetstagarna en låg nivå av social trygghet. (Marie & Morelle, 1995)

En enkätundersökning utförd av arbetsmarknadsdepartementet²⁹ tre månader efter införandet av checkservicen, visar att 98 procent av uppdragsgivarna och 95 procent av uppdragstagarna är nöjda med den administrativa förenklingen (Marie & Morelle, 1995).

Diagram 2. Åldersfördelning bland användare av checkservicesystemet (1995)



Källa: Ministère du Travail, 1995

Åttatimmarsbegränsningen utesluter vissa hushållstjänster som genomsnittligt tar för lång tid (t ex vård av barn och äldre) vilket är ett problem för 17 procent av användarna. Detta är enligt studien korrelerat med inkomsten då 89 procent av dem som tjänar mindre än 20 000 francs är nöjda med åtta servicetimmar, medan en lägre andel (77 procent) av dem som tjänar mera är nöjda. Av dem som önskar utnyttja fler timmar är 25 procent nöjda med 10 timmar, 35 procent uttrycker ett behov av 10-15 timmar och 40 procent har önskemål om 15 timmar eller mer. Eftersom den traditionella hemtjänsten inte har någon åttatimmarsgräns föredras den fortfarande av många, trots att det krävs ett mycket omfattande pappersarbete. (Ministère du Travail, 1995)

I Diagram 2 kan man se åldersfördelningen av checkservicesystemets användare. Den största andelen ligger i intervallet 35- 49 år och i jämförelse med den traditionella hemtjänsten är användarna i genomsnitt yngre.

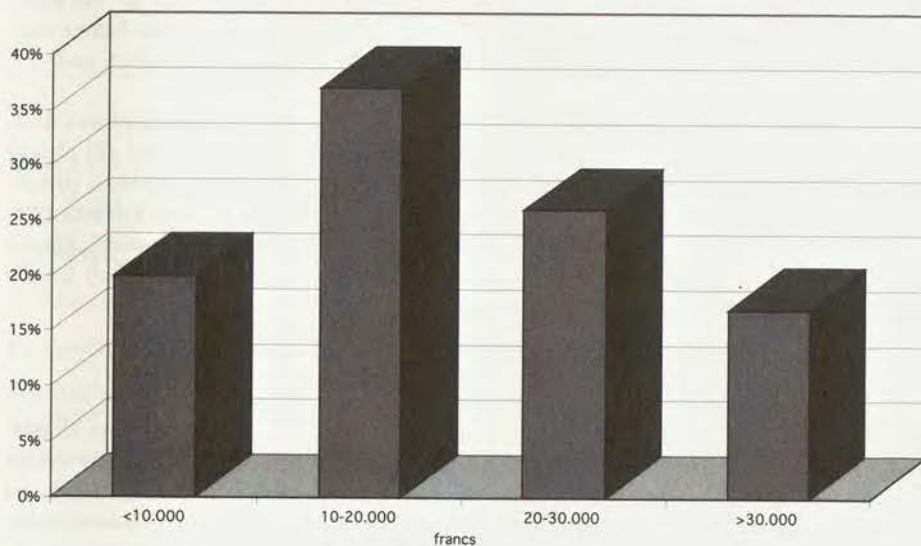
Diagram 3 visar att användare av checkservice har en medelinkomst på 10 000-20 000 francs per månad, vilket är högre än i den traditionella hemtjänsten.

En analys av uppdragstagarna visar att 93 procent av dessa är kvinnor och medelåldern är cirka 40 år.

En tredjedel av checkanställningarna är uppskattningsvis en substituering för traditionell betalning, i 15 - 20 procent av fallen görs svart arbete vitt, och i hälften av fallen rör det sig om vanliga anställningar (Marie & Morelle, 1995).

Cirka 60 procent av uppdragstagarna har ett anställningskontrakt som gäller tills vidare, 8 procent har ett visstidskontrakt och 27 procent saknar anställningskontrakt. I sex fall av sju känner uppdragsgivaren sin uppdragstagare sedan tidigare, och av dem var 67 procent tidigare deltidsanställda, 5 procent heltidsanställda, 11 procent utan arbete och 14 procent utanför arbetskraften.

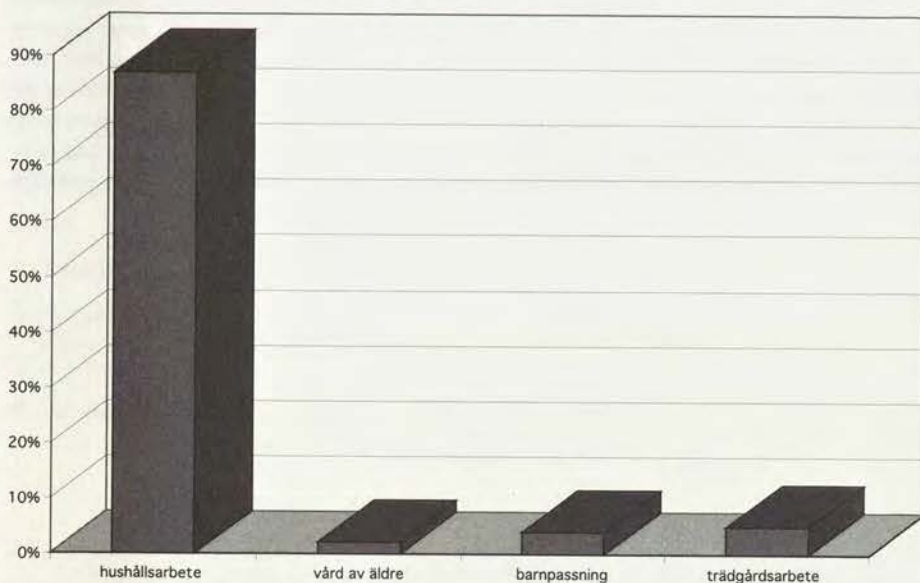
Diagram 3. Inkomstfördelning per månad bland användare av checkservicesystemet (1995).



Källa: Ministère du Travail, 1995

Som framgår av Diagram 4 nedan används 87 procent av arbetstiden till hushållsarbete. Övriga sysslor fördelar sig procentuellt ganska jämt.

Diagram 4. Fördelning av sysslor inom checkservicesystemet (1995).



Källa: Ministère du Travail, 1995

Den genomsnittliga veckoarbetstiden är drygt fyra timmar, jämfört med knappt åtta timmar i den traditionella hemtjänsten, vilket är en konsekvens av att vård- sysslor (vård av äldre och barnpassning) tar längre tid än hushållsarbete. Mäter man endast hushållsarbete är skillnaden bara en timma (4 timmar jämfört med 5). (Ministère du Travail, 1995)

Den franska regeringen antog i november 1995 ett förslag om att upphäva åtta- timmarsbegränsningen. Sannolikt kommer då fler användare att övergå till check- servicesystemet. I likhet med restaurangkuponger har det föreslagits att vissa privat- företag skall subventionera hemtjänster för sina anställda och ett steg i denna rikt- ning är att det även beslöts att kommuner och landsting (*collectivités locales*), ideella föreningar (*associations*) och företagsnämnder (*comités d'entreprises*) skall kunna använda sig av checkservicesystemet. (Cette et al, 1995)

Sammanfattande kommentar

I debatten som förekommit i samband med olika förslag till införande av skatte- reduktion på hushållstjänster har motstridiga åsikter framförts. Anhängare av denna typ av åtgärd har hävdat att en subvention till hushållstjänstesektorn skulle ha välfärdshöjande effekter främst genom en positiv resursallokering och en minskning av arbetslösheten. Subventionen förväntas minska svart och grönt arbete och främja en ökning av marknadsarbete (arbetsutbudet). Avsaknad av empiriska studier om en sådan subventions inverkan på hushållens tidsallokering bör dock leda till en viss försiktighet avseende förekomsten av dessa förväntade dynamiska effekter.

Genomgången av de få simuleringar som försökt att analysera de samhällsekon- omiska konsekvenserna av olika subventioner till hushållstjänstesektorn tyder på positiva sysselsättningseffekter. Det bör här noteras att dessa simuleringar oftast byg- ger på ad hoc antagande om vissa parametrar så som priselasticitet och substitutions- och inkomstelasticitet och därför bör tolkas med stor försiktighet.

De danska och franska erfarenheterna visar tydligt att nettosysselsättnings- effekten av serviceverksamheterna hittills varit tämligen begränsad och att den totala inverkan på arbetslösheten varit liten. Det framgår av de danska och franska upp- följningsstudierna att främsta effekten av åtgärderna är att en del av det arbete som tidigare utfördes svart numera utförs inom den vita sektorn. Att de båda systemen ändå anses ha varit relativt framgångsrika kan till viss del bero på att konsumenterna av hushållstjänster generellt sett är nöjda med hur arbetet utförs samt att de adminis- trativa förenklingarna i det franska fallet upplevts som mycket positivt för uppdrags- givare och uppdragstagare.

BILAGA 1

Den svarta sektorn i Sverige.

	1980	1985	1991
Svarta löner enl NR	4 104	6 114	11 132
Inkomstrestpost	10 000	10 000	15 060
Ej redovisade företagsinkomster	14 314	23 812	41 077
SUMMA svart ek verksamhet	28 418	39 926	67 269
Procent av BNP	5,4	4,6	4,6
Procent av BNP i näringslivet	7,0	5,9	5,9

Källa: SOU 1994:43.

BILAGA 2

Beräkning av en 28-procentig lönesubvention till konsumenttjänstesektorn i Danmark (procentuell förändring).

Variabel	Kort sikt	Lång sikt
Spenderad tid på grönt arbete	-33	-22,5
Spenderad tid på svart arbete	-25	-22,6
Sysselsättning i servicesektorn	49,8	36,5
Övrig sysselsättning	0,4	-6,3
Total officiell sysselsättning	5,9	1,2
Fritid	-0,8	-0,3
Arbetslöshet (procentenheter)	-4,1	-0,1
Välfärdsökning (som andel av privat konsumtion)	3,6	0,5

Källa: Frederiksen et al, 1995.

Noter

¹ Det bör här noteras att Delors Vitbok "Tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning - Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet" som lades fram av EU-kommissionen 1993, i detta avseende har spelat en avgörande roll genom att stimulera diskussionen kring effektiviteten av dessa typer av sysselsättnings-skapande åtgärder.

² Grönt arbete betecknar eget arbete i hemmet.

³ Utförd under tiden 24 nov - 12 dec 1993.

⁴ Utförd av Industridepartementet i Danmark.

⁵ Baseras på 200 hushåll av dem som var intresserade av att köpa hushållstjänster.

⁶ Bygger på 1 000 telefonintervjuer, genomförda på uppdrag av Sveriges Television, Rapport.

⁷ Hushållsinkomst överstigande 400 000 kr.

⁸ 1990 års siffror.

⁹ Den genomsnittliga individen använder 26 timmar i veckan åt hushållsarbete enligt 1990 års siffror (Jonung & Persson, refererad av Pålsson et al 1994)

¹⁰ Skattelindringen skulle inte komma att gälla anställning av hushålls- eller familjemedlem.

¹¹ Hushåll med barn under 13 år eller annan familjemedlem som inte klarar sig själv föreslås få ett vidgat avdrag på 70 000 kr per år

¹² Författarna belyser ett problem med efterfrågan på restaurangtjänster. Matmomsen sänktes vid årsskiftet 1996, medan restaurangtjänster behöll den högre momssatsen. Denna åtgärd minskar uppenbarligen den önskade substitutionseffekten mellan grönt och vitt arbete genom att mat utgör en komplementär vara till matlagning i hemmet.

¹³ Empiriska studier tyder på att fritid kan ses som en normal vara.

¹⁴ Se Ekonomisk debatt nr 1, 1990 avseende diskussionen om förväntade dynamiska effekter i samband med skattereformen.

¹⁵ Ett skatteavdrag minskar inkomstkattens progressivitet och är därmed analogt med en sänkning av marginalskatten (ökning av marginallönen).

¹⁶ Små och medelstora företag erhåller inte några betydande skattefördelar i Danmark. Den svenska situationen torde vara jämförbar.

¹⁷ Reducering av moms, arbetsgivaravgift, socialförsäkringsavgift eller avdrag i inkomstkatten.

¹⁸ Avdrag i proportion till utförd arbetstid, total arbetsgivaravgift eller total serviceförsäljning.

¹⁹ Den ofrivilliga arbetslösheten minskar endast i den kortsiktiga modellen.

²⁰ Lönerna antas vara trögrörliga på kort sikt.

²¹ Semesterersättning ingår.

²² Bidraget utgör maximalt 150% av det belopp konsumenten betalar. Vid timpenning på 142 dkr utgör bidraget 85 dkr och konsumenten betalar således 57 dkr. Vid timpenning på 125 dkr utgör bidraget 75 dkr och konsumenten betalar 50 dkr. (Muntlig uppgift av John Lind Larsen, Skatteväsendet)

²³ Bidrag beviljas inte till arbete som utförs åt företagets ägare, make/maka, barn eller andra närstående.

²⁴ Fram till mars 1995.

²⁵ Omräknat från antal fakturerade timmar:

²⁶ Motsvaras i Frankrike av ett socialförsäkringsnummer.

²⁷ 1 franc^a1.40 SEK (1995)

1 SEK^a0.68 franc (1995).

²⁸ Skattereduktionen motsvarar således 45.000 francs.

²⁹ Ministère de travail, DARES.

Referenser

- Aaberge, R., (1990), "Skatt og arbeidstilbud i Sverige", *Ekonomisk debatt* nr 1 1990
- Anxo, D., (1994), *Erfarenheter av lönesubventioner i Europa - En jämförelse mellan Frankrike, Storbritannien, Sverige och Tyskland*, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Aronsson, T., (1994), "Skattereformens effekter på arbetsutbudet - några resultat", *Ekonomisk Debatt* 1994, årg 22, nr 2, sid 159-167.
- Bekendtgörelse om statstilskud til hjemmeservice, Erhvervsfremme Styrelsens bekendtgørelse nr. 305 af 27. april 1994
- Cette G. et al, (1995), "Services de proximité et nouvelle croissance", *Lesaire Economique*, Paris.
- Erhvervsfremme Styrelsen, (1994), broschyr om "HjemmeService - et tilbud til forbrugere og virksomheder", København
- Europakommissionen, (1993), "Growth, Competitiveness, Employment - The Challenges and Ways forward into the 21st Century", *White Paper*, Bryssel
- Frederiksen, N., Hansen, P., Jacobsen, H. & Sørensen, P. (1995), "Subsidising Consumer Services: Effects on Employment, Welfare and the Informal Economy", *Fiscal Studies* (1995) vol. 16 no. 2, pp. 71-93
- Gallup/Rapport, telefonintervjuer 13-16 januari 1996 angående hushållstjänster mot svart betalning
- Henrekson, M. & Hultkrantz, L., (1994), "Erkänn problemet, Westerberg!", *Dagens Nyheter*, 940314
- Hultkrantz, L. & Nordström, J., (1995), "Efterfrågan på enkla tjänster", *Ekonomisk Debatt* 1995, årg 23, nr 7 s. 527-536.
- Loi Quinquennale (1994) : " - Le Chèque Emploi Service à l'Epreuve du Feu" in *Partenaires* Nr 1 - 17 octobre 1994
- Lov om statstilskud til hjemmeservice, lov nr. 455 af 30. juni 1993
- Marie, M. Cristian & Morelle, M. Aquilino (1995), " Le chèque emploi service premiers elements d'evaluation, Rapport 95150, Inspection Générale des Affaires Sociales .
- Ministère du Travail, du Dialogue social et de la Participation, (1995), "Enquête "chèque-emploi-service" Premiers résultats", nov 1995
- PLS Consult, (1995), "Midtvejsstatus for HjemmeService-ordningen", Danmark
- OECD, (1995), *Perspectives de l'emploi*, Paris
- Pålsson, A-M & Norrman, E., (1994), *Finns det en marknad för HEMARBETE?*, SNS Förlag, Stockholm
- Schröder, L., (1995), *Ungdomars etablering på arbetsmarknaden - från femtiotal till nittiotal*, Expertgruppen för Arbetsmarknadspolitiska Utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Schwartz, O., (1994), "Skatteavdrag för självförsäkrat besvär", *Sydsvenska Dagbladet*, 940313
- Sjöberg, L., (1994), "Starka känslor styr pigdebatten", *Sydsvenska dagbladet*, 940320
- SOU, (1994), *Uppskattad sysselsättning - om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn*, SOU 1994:43, Stockholm
- Statistiska Centralbyrån , Grundtabeller, Arbetskraftsundersökningen Årsmedeltal 1994, Stockholm
- Westerberg, B., "I makarna Myrdals fotspår", *Dagens Nyheter* 1994-03-07
- Zilberman, S., (1995), "L'évolution des emplois familiaux de 1992 à 1994", *Première Synthèses*, Ministère de Travail, du Dialogue social et de la Participation (95.69 Nr 109 - 17 août 1995)

Segregation

Etnisk boendesegregation i teori och praktik

Introduktion

Syftet med denna rapport är att diskutera boendesegregationen internationellt och i Sverige, med stark tyngdpunkt på den svenska etniska boendesegregationen.^{1a} Rapporten inleds med några historiska nedslag i den europeiska och amerikanska 1800-tals- och 1900-talshistorien, varefter följer ett avsnitt om svenskt bostadsbyggande, där också några av de segregeringsstudier som gjorts i Sverige refereras. I ett tredje avsnitt förs en kort begrepps-, teori- och metoddiskussion: Vad är segregation? Hur kan den förklaras? Hur kan den studeras?

Bostadsfrågan kan inte ses isolerad ifrån de ekonomiska resurser som individer och hushåll disponerar. Hushållens resurser bestäms i betydande utsträckning av deras konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Av detta skäl ägnas rapportens fjärde avsnitt åt att översiktligt ge en orientering av de dominerande forskningsansatserna på arbetsmarknadsområdet, i de delar som berör just invandrades/minoriteters positioner. Här ges också en aktuell och nedslående bild av invandrarna på svensk arbetsmarknad.

Det femte avsnittet är det mest omfattande och innehåller en statistisk redovisning av hittills ej publicerade data om social och geografisk mobilitet i Sverige under 1980-talet. Fokus ligger på bostadsfrågan och särskilt på den obalans som råder mellan svenskarnas och särskilt nyinvandrade personers fördelning på upplåtelseformer. Avsnittet baseras på pågående forskning vid Kulturgeografiska institutionen i Uppsala.¹

I rapportens sjätte och sista avsnitt presenteras en enkel modell där fokus riktas mot segregationens dynamiska element: flyttningsrörelserna. Det är genom selektiva flyttningsrörelser som segregationen reproduceras och förstärks och det är endast genom att påverka denna selektion som den pågående förtätningen av nya invandrarhushåll till specifika bostadsområden kan brytas.

Samhällets geografi har alltid varit problematisk att hantera för nationalstaterna, deras regeringar och parlament. Till denna problematik hör ojämn regional utveckling, glesbygdspå problem, storstadsproblem, för få människor och aktiviteter på vissa platser, för många på andra. En annan aspekt av samhällets geografi gäller gränserna. Där stater i vissa fall har sitt politiska fokus riktat mot de yttre gränserna har Sverige sedan länge haft fokus på de inre, i både bokstavlig och bildlig bemärkelse. Bokstavligt handlar det bl.a. om region- och kommunindelningar. Bildligt talat handlar de inre gränsernas problem om den separation av livsrum, som struktureringen av det socio-ekonomiska rummet skapar. Sociala klyftor mellan samhällsmedborgare tycks ha en närmast reflexmässig benägenhet att manifesteras sig geografiskt och den socialgeografiska mosaiken blir inte bara en återspeglning av de sociala klyftorna utan också en strategisk faktor i samma klyftors reproduktion. "Socialisation till utanförskap" är en tragisk verklighet för många uppväxande barn, och rumslig segregering är en del av denna process.

I praktiken är frågorna om dessa olika slag av gränser sammanvävda. De administrativa gränserna i storstäderna ramar inte bara in politiska beslutsterritorier, de markerar också skattegränser, gränser mellan kommuner med god skattekraft och låg skattekraft, stora sociala kostnader och små sociala kostnader. Särskilt individer och hushåll med goda ekonomiska resurser kan "rösta med fötterna". Bristen på administrativ koordination utgör ett mycket stort och växande problem i alla världens storstäder. Förmodligen erbjuder de svenska lösningarna i form av kommunal skatteutjämning, strukturstödnadsutjämning mellan kommuner mm, kraftfullare redskap för att hantera denna problematik än vad man finner i flertalet andra länder. Trots detta tycks den sociala segregeringen producera liknande problembilder och selektiva flyttningsrörelser, som man finner på andra håll.

Separationen av livsrum är nu föremål för intensiv forskning runt om i världen och inte minst inom EU. Det gäller både den klassmässiga uppdelningen, åldersuppdelningen och åtskiljandet av etniska arenor. "Social exclusion" är ett genomgående tema för denna forskning. Mest påtaglig är den socialgeografiska mosaiken i storstäderna. Mötesplatserna – de platser där människor möts och kommunicerar och bryter egna erfarenheter och perspektiv mot andras – specialiseras och separeras. Inte minst i storstaden kommersialiseras också arenorna och tillgängligheten villkoras.

Invandrarrelaterade frågor, däribland den etniska bostadssegregeringen, står sedan länge högt på den politiska dagordning. Riksdagsledamöternas och partiernas motioner till 1994/95 års riksdag illustrerar nästan genomgående en insikt att utvecklingen i flera centrala avseenden går åt fel håll. Den närmast systematiska separeringen av "svenska" arenor från "icke-svenska" befaras med rätta få konsekvenser med återverkning i en framtid, som till och med sträcker sig bortom det statliga budgetunderskottets horisonter. Den nytillsatta invandrapolitiska kommittén och utredningen om levnadsvillkor i storstadsområden saknar inte arbetsuppgifter. Även om forskningsläget inte i alla avseenden är tillfredsställande, är det nog korrekt att konstatera, att politiken haft ännu svårare att formulera hur den av forskare och myndighetspersoner beskrivna verkligheten skall kunna förändras till något påtagligt bättre för de marginaliserade.

Boendesegregationens historia och geografi i ett internationellt perspektiv

Boendefrågan blir på allvar en politisk fråga i de av djup misär präglade europeiska och amerikanska storstäderna i slutet av 1800-talet. I London kommer den från kapitalist till praktiserande sociolog omskolade Liverpoolredaren Charles Booth i en utredning år 1887 fram till att staden hyser 1 miljon utfattiga, och att "practically none are housed as well as a provident man provides for his horse".² London var världens största stad, med 5,6 milj invånare i början av 1890-talet, men var trots eländet knappast värst. Såväl Paris, (4,1 milj. invånare) som Berlin (1,6 milj) hade högre täthet - i vissa delar troligen dubbelt så hög - och erbjöd om möjligt än värre villkor för mänskligt liv.

Bostadsfrågans politisering i Europa vid denna tid hänger samman både med underklassens usla livsvillkor och överhetens rädsla för att dessa livsvillkor skulle få ödesdigra konsekvenser. Inte minst klagade militären, som tvingades konstatera att allt fler fattiga storstadsbor var "biological unfit", dvs deras hälsotillstånd var så dåligt att endast 10-40% av rekryterna kunde antas av den brittiska respektive tyska armén.³

Situationen i New York var inte bättre och till skillnad från i Europas fanns i invandrarstaden New York också en etnisk aspekt av fattigdomens sociala och geografiska fördelning. Den från dansk landsbygd invandrade journalisten Jacob Riis - vars bok "How the Other Half Lives" från 1890 kom att få starkt genomslag i den amerikanska debatten - menade att hyresslummen symboliserade såväl uppfattningen att storstaden parasiterade på nationskroppen, som rädslan för att de nya immigranterna från södra och östra Europa utmanade "American racial purity and social harmony".⁴

Bostadsfrågans politisering i USA hängde enligt Peter Marcuse nära samman med tre omständigheter: rädslan för brand och sjukdomsspridning, rädslan för stigande social oro samt önskan att upprätthålla rådande mark- och fastighetsvärden.⁵ De politiska svaren kom också tidigt att skilja Europa från USA. I Europa förmådde ett starkt arbetarklassmedvetande tillsammans med en relativt interventionsvillig offentlig byråkrati att generera både nya lagar och ett relativt omfattande bostadsbyggnad i offentlig regi. I USA, där makten över bostadsfrågan tidigt blev fast förankrad i alliansen mellan starka fastighetsintressen och medelklassens egna hemsrörelse, fanns ingen politisk majoritet för att lansera program i syfte att förbättra de fattigas boende.

USA följde sitt spår tämligen konsekvent, vilket på sikt kom att via den så kallade zoneringen av stadsrummet, närmast institutionalisera den sociala och etniska segregationen. Zoneringen, vars idéer kan spåras till Tyskland, fick i USA först fotfäste genom kaliforniska städernas försök att under slutet av 1800-talet begränsa spridningen av kinesiska tvätterier. Zoneringen går i princip ut på att förhindra verksamheter och nytt bostadsbyggande i de områden där status quo är önskvärt från de i staden dominerande ekonomiska intressenas sida.

The basic purpose of zoning was to keep Them where They belonged - Out. If They had already gotten in, then its purpose was to confine Them to limited areas. The exact identity of Them varied a bit around the country. Blacks, Latinos and poor people qualified. Catholics, Jews, and Orientals were targets in many places. The elderly also qualified, if they were candidates for public housing.⁶

Vid slutet av 1920-talet bedrevs zonering i 750 städer, och den amerikanska segregationspolitiken var redan fast etablerad.

I Västeuropa kom under hela 1900-talet klassfrågorna att starkare påverka den politiska debatten och beslutsfattandet. Boendefrågan sågs integrerad med en vidare debatt om levnadsvillkoren, och på många håll - och då inte minst i Sverige - ställdes boendets villkor i centrum för hela moderniserings- och jämlikhetsdebatten. Särskilt tydligt blev detta från och med Stockholmsutställningen i början på 1930-talet, funktionalismens genombrott. Starkt bidragande för svensk del var säkert också makarna Myrdals argumentering för att ställa bostadspolitiken i centrum för hela socialpolitiken samt Lubbe Nordströms reportage om Lort-Sverige.⁷

Redan dessförinnan hade dock arbetarklassens bostadsförsörjning uppmärksamats, och såväl det tidiga 1900-talets egna hemsrörelse som kommunernas aktivare stadsplanering måste ses mot bakgrund av en allt starkare politisering av bostadsvillkoren och den särskilt i industristäderna mycket tydliga segregationen efter social klass. Före sekelskiftet 1900 existerade inte någon bostadspolitik att tala om, och trots upprepade svåra bostadskriser i särskilt Stockholm under 1800-talet skedde mycket ringa ingripanden från kommunalt håll.⁸ Efter sekelskiftet märktes en förändrad inställning till bostadsfrågan. Särskilt drivande i detta sammanhang var det år 1903 bildade Centralförbundet för socialt arbete samt Svenska stadsförbundet,

bildat fyra år senare. Att främja uppkomsten av egna hem och att städerna påbörjade "byggande av bostadshus genom stadens egen försorg, avsedda att uthyras åt arbetare" var de två huvudstrategierna.⁹

Precis som Peter Hall visat för England var rädslan i början av 1900-talet många gånger stor att missnöjet med den usla bostadsstandarden i de växande industri-städernas arbetarklassområden - ovanpå ett missnöje med arbetsvillkoren, hälsan och maten - skulle skapa social oro.

In a short time we might have three-quarters of Europe converted to Bolshevism ...Great Britain would hold out, but only if people were given a sense of confidenceWe had promised them reform time and time again, but little had been done...Even if it cost a hundred million pounds, what was that compared with the stability of the State?

Och:

...the money we are going to spend on housing is an insurance against Bolshevism and Revolution.

Samt:

The new houses built by the state - each with its own garden, surrounded by trees and hedges, and equipped internally with the amenities of a middle-class home - was to provide visible proof of the irrelevance of revolution.¹⁰

Dessa farhågor om de bostadssociala problemens indirekta konsekvenser fanns också i Sverige och de känns igen också i den dagsaktuella debatten om segregationsfrågan i de svenska storstadsområdena, om än inte med den i citaten ovan speglade rädslan för rent samhällsomstörtande effekter.¹¹

Segregationsfrågan kom som antytts här i Sverige som annorstädes i Europa att starkt och nästan uteslutande fokusera klassdimensionen medan den i USA av lätt insedda skäl redan tidigt skulle komma att hanteras som en "eth-class"- fråga, dvs den sociala skiktningen i det stora invandrarlandet följde i betydande utsträckning etniska linjer och frågor om rasernas urbana geografi blev klangbotten för den amerikanska debatten. Och särskilt i USA, men också i många länder i Europa, kom balansen mellan politisk reglering, plan och marknad att hamna betydligt närmare marknadspolen än i Sverige.

Den direkta kommunala verksamheten under årtiondet före första världskriget hade ringa betydelse för bostadsförsörjningen i stort. Under denna period skedde dock en omsvängning i synen på kommunens engagemang i bostadsfrågan. Man kom mer och mer att inse att det inte gick att klara bostadsförsörjningen för de breda folklagren på rent marknadsmässig bas. Därmed kan man säga att grunden för den framtida bostadspolitik var lagd.¹²

Studier av den svenska segregeringen

För tiden efter det första världskriget och fram till dagens situation måste segregationsförloppen studeras i ett komplext institutionellt sammanhang, där olika statliga och kommunala aktörer och regelverk jämte finansiella arrangemang starkt påverkat bostadsbyggandets utformning och städernas sociala geografi. Markägare, byggföretag, kommunala, kooperativa och privata bostadsförvaltare, samt affärsidkare och transportintressenter är andra som försökt påverka utvecklingen. Antag-

ligen har de boende själva haft minst att säga till om, även om de - och särskilt då de resursstarka - inom ramen för existerande bostadsbestånd alltid kunnat "rösta med fötterna", dvs med flyttningar visat vad de föredragit respektive förkastat.

Vi skall här inte diskutera mellankrigstidens och den tidiga efterkrigstidens svenska bostadsbyggande. På det hela taget präglas perioden av modernisering, socialt tänkande bland arkitekter, och mindre skala både vad gäller projektens volym och husens och lägenheternas storlek än vad som därefter skulle följa.¹³

En bostadsområdestyp, byggd under en och samma tidsperiod (1965-1974), har helt dominerat den moderna bostadsforskningen, och speciellt den samhällsvetenskapliga delen av denna, nämligen de till det s.k. miljonprogrammet hänförliga områdena. Miljonprogrammets bostäder består förvisso inte endast av hyreslägenheter i tätbebyggda höghusområden i städernas ytterområden, men inslagen av bostäder som faller under denna karaktäristik är påfallande stort. Även om lägenheterna var av hög kvalitet så var den fysiska yttermiljön torftig och "i total avsaknad av arkitektonisk originalitet".¹⁴ Många instämmer i Khakees omdöme att

Det var ofta en betydande eftersläpning vad det gällde daghemsbyggande och andra typer av grundläggande närservice. Denna byggdes inte ut i samma rekordtakt som bostäderna. Dessa bostadsområden förenade alla de nackdelar som det innebär att bo i lägenhet i ytterförorter; isolering, avstånd till stadens serviceutbud och brist på enskilt utrymme. Stagnationen av städernas befolkningsökning ledde till en avsevärd minskning i efterfrågan på bostäder. Huvuddelen av lägenhetsöverskottet kom att koncentreras till de nyligen uppförda förorterna.

Vidare:

Uppsvinget inom bostadsbyggandet inträffade samtidigt med invandringen av ca en kvarts miljon utländska arbetare och deras familjer som tilldelades lägenheter i dessa förorter eftersom merparten av husen där ägdes av kommunala bostadsföretag. Tillsammans med låginkomsttagare skapade dessa invandrare socialt och ekonomiskt segregerade bostadsområden - en utveckling som regering och riksdag försökt undvika sedan den statliga bostadspolitiken infördes.¹⁵

Som Holm påpekat förstärktes bostadsmarknadens stratifiering av den parallellt pågående stegringen av egna-hemsbyggandet, som i sin tur möjliggjordes av hög inflation och generösa avdragsregler vilket gav medelklassen unika möjligheter att till låg kostnad köpa egna-hem. Staten kom att betala stora subventioner för att garantera ett billigt boende men stod maktlös - eller i vart fall svarslös - när det gällde att kontrollera den negativa utvecklingen på bostadsmarknaden.¹⁶ Kommunerna, å andra sidan, är i många fall i högsta grad medansvariga och har genom sina bostadsföretag aktivt understött koncentrationen av nya flyktingar och socialt problembelastade hushåll till miljonprogramområdena.¹⁷

Svensk segregationsforskning är på det hela taget inte imponerande i volym, antagligen beroende på att problemen inte upplevts som lika påtagliga som i många andra kapitalistiska länder. Sverige har få stora städer och en inkomstfördelning som särskilt mätt i disponibla termer är jämnare än i något annat land. Till för inte så länge sedan var landet dessutom etniskt mycket homogent. I ett uppdrag för bostadskommittén granskade sociologen Berth Danermark år 1984 de publicerade studier som hade mätt segregationen i en tätort (eller en större del därav) och som hade utgått från bostadsområdesnivån. Han fann 13 sådana studier.¹⁸ I fem av dem studeras också den etniska dimensionen. Dock kan ingen av dem belysa hur den etniska segregationen utvecklats över tiden. Det bör påtalas att Danermarks kriterier för att

inkludera en studie gör att studier av t.ex. bostadssegregationens *effekter* inte återfinns i översikten.¹⁹

Danermarks rapport är förtjänstfull, men en genomläsning 10 år efter rapportens tillkomst, lämnar också läsaren med en känsla av att mycket har hänt sedan 1984, och särskilt vad gäller den etniska segregationen. Till det som står sig bra också i detta avseende hör bl.a hans återgivning av Walldéns och Modigs sammanställning av de synpunkter som framförts om invandrarnas särboende.²⁰

Argument som framförts mot invandrares särboende

En ansamling av invandrare till vissa områden medför:

- en isolering i boendet för invandrare så att deras assimilering i det svenska samhället försvåras
- att kommunala förvaltningar och bostadsföretag, speciellt vid ansamling av många olika slag av invandrare i vissa områden, inte kan ge en godtagbar service
- att de påfrestningar som invandring innebär försvåras genom att ansamlingen ofta sker till områden med en i olika avseenden dålig boendemiljö
- att svenska hyresgäster känner sig isolerade i dessa områden med åtföljande omfattande utflyttning
- problem för arbetet i skolorna, t.ex. risk för konflikter och svårigheter att klara hemspråksundervisningen
- risker för allvarliga konflikter mellan ungdomsgrupper av olika nationalitet
- en starkt ökad förslitning av fastigheter och bostadsområde eftersom invandrare ofta har många barn och ibland är ovana att bo i hyreshus
- att eftersom invandrare ofta ansamlats till allmänt problematiska områden mycket av problemen har tillskrivits dem

Argument som framförts för invandrares särboende

En viss koncentration av invandrare har av vissa debattörer ansetts ge positiva effekter genom att ge:

- möjligheter att umgås med människor som talar samma språk
- inbördes stöd i olika situationer, t.ex. i kontakter med det omgivande samhället
- en större trygghet för den enskilde invandraren i ett främmande samhälle
- bättre underlag för viss service, t.ex. i form av hemspråksundervisning och invandrararkurator, åtminstone om ansamlingen i ett visst område avser en viss kategori invandrare
- bättre möjligheter för minoritetskulturer.

Under det senaste decenniet har den etniska segregeringen fått en successivt allt större plats i den politiska debatten, och flera vetenskapliga undersökningar har också publicerats.²¹ Redan samma år som Danermarks översikt publicerades färdigställdes Lillemor Andersson-Brolin sin studie av den etniska segregeringen i Stockholm. Året därpå granskades situationen i huvudstaden ånyo.²² I samband med Storstadsutredningen gjordes år 1990 en ny studie.²³ Också den växande etniska segregeringen i Göteborgsregionen har blivit föremål för flera studier, där Kirsti Kuuselas tre rapporter särskilt bör omnämnas.²⁴ Malmö granskas likaså i flera studier. Kontinuiteten i Malmös sociala och etniska segregering är tydlig. Det mönster som presenteras i en tidig kartläggning av Swedner och hans medarbetare under 1960-talet bekräftas av t.ex. Lindéns undersökning, avseende situationen 20 år senare.²⁵

Boendesegregationen: en kort begrepps-, teori- och metoddiskussion

Boendesegregationen kan enklast definieras som en geografisk åtskillnad i en ort eller bygd av två eller fler grupper av individer som inbördes delar något bestämt kännetecken men där grupperna sinsemellan inte delar detta kännetecken. Två dimensioner bygger upp segregationsbegreppet: geografisk närhet/distans samt social närhet/distans. Bägge dimensionerna är analytiskt och metodiskt besvärliga att hantera, eftersom både det geografiska och det sociala rummet i betydande utsträckning är kontinuerligt. I den bostadsmarknadsmässiga praktiken finns inte två, fem eller tio nivåer av inkomster och andra resurser utan en glidande skala, som ger sådana variationer i det sociala systemet att vad som är "socialt lika" blir ett gummiartat, flexibelt begrepp.

Motsvarande problem infinner sig om man vill analysera den geografiska dimensionen. Omedelbart anmäler sig grundfrågan: med vilka geografiska måttstockar skall segregering och/eller integrering mätas? Stadsdelsnivå? Bostadsområdesnivå? Kvartersnivå? Fastighetsnivå? Trappuppgångsnivå? Segregering förekommer på alla dessa nivåer, men det är inte givet att orsakerna är desamma och direkt felaktigt att anta att konsekvenserna är likartade.

Rent allmänt gäller för geografiska analyser av sociala fördelningar att de löper risk att lägga ut förklaringsmässiga dimridåer om skalan inte problematiseras av forskaren. Teoretiskt kan t.ex. alla stadsdelar i en stad ha en mot hela staden proportionerlig andel låginkomsttagare, socialbidragstagare, invandrare mm, men inom en sådan stadsdel kan segregationen vara påtaglig. Skallfrågan kan diskuteras både i ett *orsaksperspektiv*, dvs för att försöka förklara vad segregationen beror av, och i ett *konsekvensperspektiv*. I det senare fallet är det viktigt att identifiera till vilken geografisk skalnivå som de socialt och samhällspolitiskt viktigaste problemen med segregationen skall knytas.

Om vi tillsvidare lämnar diskussionen om hur det sociala och geografiska rummet kan studeras och för ett ögonblick återvänder till den förenklade grundmodellen, kan nedanstående tablå ge en enkel bild av två socialt skilda grupper boende.²⁶

Tablå 1. En schematisk bild av segregation och integration på bostadsmarknaden med utgångspunkt i en godtyckligt vald social grupp (A)

Social dimension	Geografisk dimension	
	Närhet	Distans
Närhet	1. Grupp A	2. Grupp A: "Hemlängtan"
Distans	3. Grupp A och B	4. Grupp B

Relationen (1)-(4) är en segregationsrelation där grupp A, vars medlemmar i något socialt relevant avseende är varandra närstående, bor nära varandra och där grupp B, som inte delar denna sociala närhet, inte heller delar levnadsrummet med grupp A. Kombinationen (2) ovan är inte omedelbart relevant för segregationsdiskussionen (om den inte betraktas som en nödvändig spegling av (3)), men fångar upp en i flyktingpolitiken vanlig hypotes om sekundärmigrationen: Flyktingar som blev placerade i kommuner där deras egen nationella grupp var svagt representerad antogs vilja söka sig närmare den egna gruppen, dvs röra sig från (2) till (1). I vardagliga

sammanhang är också hemlängtan mer generellt ett uttryck just för att man är geografiskt distanserad från sina nära och kära.

Även om den övergripande svenska politiken på många sätt strävat efter att krympa det sociala avståndet mellan individerna i samhället, så har den direkta anti-bostadssegregeringspolitiken - i den mån den i praktiken bedrivits - snarast strävat efter att skapa läge (3). Genom att i nya bostadsområden blanda upplåtelseformer, hustyper och lägenhetsstorlekar har man hoppats kunna få "en social blandning" i bostadsområden och därmed i skolors och daghems upptagningsområden.

Att både jämlikhetsmålet och integrationsmålet har funnits i den moderna svenska bostadspolitikens är ett karaktäriserande särdrag om man jämför med andra länder i västvärlden.²⁷

Denna blandningsstrategi ställs ibland emot integrationsstrategin, där den sociala blandningen laddas med positiva värderingar om att en större interaktion skall nås mellan tidigare segregerade grupper. Just denna integrationsstrategi ansågs länge som allt annat än önskvärd, t.ex. av flera av de dominerande s.k. grannskapsförespråkarna under 1940-talet. De demokratiska idealen var höga hos tidens ledande arkitekter som Åhrén och Sidenblad, men social blandning trodde man inte på. Om grannskapet skulle ha en rimlig chans att fylla funktionen som en social enhet är det "en allvarlig förutsättning att gruppens medlemmar tillhör samma klass eller socialgrupp".²⁸ Denna ståndpunkt är idag svår att återfinna i den politiska debatten och sedan en tid också i forskningsdebatten. Blandningsstrategin fick ett starkt fotfäste redan under det tidiga 1970-talet.²⁹

I socialt starkt polariserade länder har planerare knappast trott att en uttalad anti-segregeringsstrategi varit möjlig, eftersom ett områdes sociala karaktär antas avspeglar sig i mark- och fastighetsvärden och inte bara tvärtom. När ett områdes status antas vara osäkert, oklart eller föränderligt, kan de relativa fastighetspriserna falla och segregationsgenererande flyttningsprocesser förstärkas. I USA är dessa etniska omvandlingsprocesser ibland extremt snabba. Vittnesbörd finns från t.ex. Los Angeles att stadsdelar på blott några år i princip bytt sin befolkning.

En anti-segregeringspolitik som skjuter in sig på själva bostadsplaneringen och bostadsområdesplanering i snäv mening, kan svårligen bli framgångsrik i ett samhälle präglad av sociala klyftor. En politik som skjuter in sig på den sociala snarare än den geografiska dimensionen kan säkert bli mer framgångsrik, men det är en politisk strategi som utmanar välorganiserade intressen och antas - inte alltid på välargumenterade grunder - svårare än någonsin att bedriva i en internationellt beroende ekonomi.

Den sociala dimensionen

Bostadssegregeringen kan karaktäriseras på olika sätt beroende på vilka sociala dimensioner som studeras. De flesta studier inom detta forskningsområde identifierar tre huvudtyper av boendesegregation, nämligen *socio-ekonomisk*, *demografisk* (ålders- och/eller könsmässig, möjligen kan också vissa typer av kategoriboende föras hit, t.ex. studentboende) och *etnisk*.³⁰ Ett av de teoretiska och metodiska huvudproblemen i forskningen kring etnisk segregering är just att analytiskt försöka hålla isär dessa tre aspekter. Det är t.ex. väl känt att invandrare i Sverige är starkt överrepresenterade i hyresboende. Men den klass- och åldermässiga sammansättningen av invandrarna talar också för att vi redan på grundval av invandrarnas överrepresentation i arbetarklass och åldrarna 20-35 år bör förvänta oss ett högt hyresboende.

Samtidigt finns ett starkt samband också mellan ålder och inkomst, och kön och inkomst, varför den klassbaserade analysen inte heller kan bortse från den demografiska strukturen. Vi skall strax med siffrors hjälp försöka kasta ytterligare ljus på några av dessa samband. Dessförinnan vill vi sammanfatta de dominerande teorierna på området bostadssegregation.

Denna typ av sammanfattningar återfinns i alla större forskningsarbeten som rör segregationen. Man ser dem i svensk forskning ofta grupperade i enlighet med Göran Lindbergs förslag: ekologiska, sociokulturella samt strukturella teorier.³¹ Den följande sammanfattningen skiljer sig inte nämnvärt i sina huvuddrag från Lindbergs snart 25 år gamla typologi, ett faktum som skall tolkas som att nya teoretiska genombrött inte tillförts detta forskningsområde på lång tid. Nya intressanta studier görs varje år, men de placerar sig ofta i redan upparbetade traditioner, eller söker i ambitiösa fall att överbrygga spänningar mellan dessa.

Den socialekologiska skolan

Den klassiska socialekologin, ofta benämnd chicagoskolan, har dominerat forskningsfältet sedan 1920-talet. Den lägger tonvikten på att den ständiga kampen för tillvaron inte bara gäller för djur och växter utan också i överförd bemärkelse för de mänskliga samhällena. Inom ramen för urban rumslig differentiering betyder ett sådant närmast naturdeterministiskt synsätt att stadsborna konkurrerar med varandra (med sina ekonomiska resurser som medel) om stadens bästa områden för lokalisering av både ekonomiska aktiviteter och boende.

Även om Robert Park på många sätt kom att symbolisera chicagoskolan får ofta McKenzie stå som den forskare som först tillämpade segregationsbegreppet på 1920-talet. McKenzie menade att homogena områden uppstår till följd av ett samspel mellan olika krafter, där dock de ekonomiska faktorerna framstår som allra viktigast. Detta innebär att den primära och vanligaste formen av rumslig åtskillnad är att hänföra till befolkningens inkomstskillnader. Andra faktorer såsom exempelvis, ras, språk och kultur ses i detta perspektiv som sekundära.³²

Centralt i det socialekologiska tänkandet finns också den klassiska nationalekonomins grundtema *anpassning*. Konkurrens och anpassning antas under fri konkurrens leda till en optimal stadsstruktur. Under fri konkurrens kommer individerna, som handlar rationellt, att minimera sina kostnader och eftersom överbryggande av avstånd tar tid och kostar pengar kommer individerna att sträva efter att minimera sina samlade transportkostnader. Alla tävlar fritt om att inta sina optimala positioner och systemets totala avståndskostnad kommer att minimeras; vi får en socialekologisk balans.

Lindberg, som i sin bok om segregationsprocessen från 1971 sökt sammanfatta socialekologernas förklaringsansatser/-principer, väljer att framhäva tre som varande viktigare än andra:

1. *Marknadsprincipen*; variationer i hyreskostnader sorterar familjerna efter betalningsförmåga.
2. *Grannskapsprincipen*; den geografiska rörligheten begränsas till det näraliggande grannskapet så att ett eventuellt segregationsmönster också kommer att bestå.
3. *"Minsta ansträngningsprincipen"*; om man väljer sin bostad för att minimera resandet till arbetet kan arbetsplatsernas lokalisering medföra en skiktning också i boendet.³³

Inspirerade av den socialekologiska skolans sociologer började även geografer intressera sig för segregationsmönstren. Rumsliga modeller för städernas markan-

vändning utvecklades. De mest kända markanvändningsmodellerna är de klassiska Burgess (1925), Hoyt's (1939) och Harris och Ullman's (1945). Modellernas genomslagskraft förstärktes säkert av de många gånger enkla men pedagogiskt gångbara kartor som överlevt i den högre undervisningens kurslitteratur in i våra dagar.

Trots att dessa tre modeller från olika håll ibland har mött stark kritik har de tveklöst utgjort ett värdefullt bidrag för förståelsen av stadens inre struktur, särskilt vad gäller fördelningen av olika typer av verksamheter och markanvändning i större städer. Bidragen till förståelsen av segregationens mekanismer måste dock betraktas som mer begränsade.

Segregationens omfattning och karaktär i länder utanför Sverige skall här inte tas upp till ytterligare granskning. Det finns en omfattande dokumentation rörande både demografisk, klassmässig och etnisk segregering i de flesta länder, varav många just strävat efter att sammanfatta mönstren i termer av dessa modeller och deras begrepp sektoriell, zonerad och klustrad fördelning. Bland gemensamma drag i många studier och i många städer och länder märks tendensen att den klassmässiga segregeringen ofta är mer sektoriell än den etniska, dvs den rumsliga fördelningen efter klasstillhörighet löper i sektorer (tårtbitar) i olika riktningar ut från stadskärnan. Den etniska segregeringen uppvisar i kontrast till detta mönster ett betydligt starkare klustringsmönster, dvs den rumsliga koncentrationen är starkare för etniska grupper än för andra sociala skiktningar.

Den moderna socialekologin

De brister som alltid följt den socialekologiska ansatsen hänger framför allt samman med avsaknaden av en icke-biologisk teoretisk grund för bestämmandet av de i studierna ingående variablerna. Kort sagt, vad var segregationens grundläggande orsaker - om nu socialdarwinismen inte höll som utgångspunkt för sociologiskt och socialgeografiskt tänkande?

Ett försök att på deduktiv väg lösa problemet gjordes av Shevky och Bell i en s.k. multivariat teoretisk ansats om samhällets rumsliga differentiering, lite missvisande benämnd *socialområdesanalys*.³⁴ Deras centrala begrepp - "societal scale" - uppvisar likheter med Durkheims klassiska beskrivning av samhällets linjära utveckling i riktning mot allt större arbetsdelning och ökad social komplexitet. Drivkraften i denna utveckling är ekonomin, som i sin tur betingas starkt av den teknologiska utvecklingen. Processen tar sig framför allt uttryck i tre huvudtrender: förändring i yrkesskicklighet, förändrad produktionsstruktur samt förändrad befolkningssammansättning och befolkningsgeografi. Shevky och Bell analyserade segregationen i ett mångsidigt perspektiv och tog hänsyn till en rad förhållanden samtidigt. Enligt författarna sker differentieringen av bostadsområdena i det moderna samhället efter tre grundprinciper: *ekonomisk status* eller *social rang*, som i första hand handlar om fördelningen av yrkeskategorier, utbildning och hushållens ekonomiska resurser; *familjestruktur*, som fångar upp variationer i fruktsamhet, kvinnors förvärvsfrekvens och antalet enpersonshushåll; och till sist *etnisk status*, som ses som uttryck för en framskriden social differentieringsprocess i det moderna samhället.³⁵

Som social teori har Shevky & Bells ansats knappast avsett några betydande spår i segregationsforskningen, men indirekt fick deras forskning betydelse för introducerandet av den mer induktiva faktoranalysen i den kulturgeografiska och sociologiska forskningen om stadens inre differentiering. Denna kännetecknas just av att flera - ofta ett stort antal - variabler, som på någon vald geografisk nivå mäter befolkningens karaktäristika, sammanförs i en statistisk analys, där förhoppningen

är att förklaringen kan sökas i de samband som analysen pekar ut som varande av särskild betydelse för ett visst socialgeografiskt mönster.³⁶

Staden som en mosaik och kulturella förklaringar till segregationen

Boendesegregering är ett svårt studieobjekt eftersom den sannolikt både beror på och ger näring till ett komplext spel mellan olika krafter i staden. Socialekologen Timms framställer inte någon ny teori om stadens inre differentiering, men ger väl synpunkter på hur denna teori skall konstrueras. Han anser att bostadsdifferentiering påverkas av både hela samhällsstrukturen och de individuella hushållens beslutfattande. Därför måste en förklaring av den urbana strukturen inkludera aspekter från såväl makrosociologin som socialpsykologin.³⁷ Timms hävdar att staden liknar en mosaik av sociala världar, där således den socialgeografiska variationen både ses som en reflex av och en förutsättning för det urbana livets komplexitet.

Socialpsykologiska faktorer kan dock - om de behandlas isolerade från sitt sammanhang - leda till missvisande slutsatser. Det har, inte minst i Sverige, varit relativt vanligt att forskare betraktat segregationen som i betydande utsträckning orsakad av att invandrare skulle söka sig till varandra i strävan efter trygghet och för att behålla sin "kulturella särart".³⁸ I vissa studier har man försökt att mäta denna benägenhet att söka sig till nära släktingar och vänner. Ett exempel är rapporten "Invandrarnas bostadsförhållanden i Stockholms län 1985". I tolkningen av svaren på en enkätundersökning drogs slutsatsen att invandrare hade ett större behov än svenskar av att bo nära släktingar och vänner. Denna benägenhet antogs variera med den etnisk-kulturella distansen, det vill säga efter skillnader i språk, religion, normer och värdesystem mellan de olika etniska grupperna och den inhemska befolkningen.³⁹ Även om sådana aspekter kan spela en viss roll - särskilt för individer/grupper som upplever sig leva under ett starkt diskriminatoriskt tryck - kan denna typ av förklaring dock lätt förfalla till kulturell reduktionism. Istället för att utgöra ett instrument för förändring leder en sådan förklaring till uppgivenhet, genom att ansvaret för segregationen läggs på invandrarna själva.

Den kulturella dimensionen är onekligen av intresse i etnisk forskning men dess relevans uppförstoras om den behandlas isolerad från frågor om makt och strukturell underordning. Tyvärr har en vanlig konsekvens av ett starkt kulturellt fokus inom boendeforskningen just lett till en kulturell reduktionism, där samhällets, ekonomins och politikens roll för understödandet av - och potential för att minska - den etniska boendesegregationen inte belysts tillräckligt. Den kulturalistiska ansatsen reducerar en grupp människor till kulturbärare; man "kulturiserar" dem. Mot just detta - och mot socialekologernas på evolutionsbiologin och den klassiska nationalekonomin grundade förklaringsmodeller - vänder sig under 1970-talet den nya strukturalistiskt inspirerade urbanforskningen.

Strukturalistiska ansatser

Det senaste kvartsseklets utveckling inom segregationsforskningen har starkt påverkats av strukturalistiskt tänkande. Neo-marxister som sysslat med bostads-segregeringsteori har fört analysen från studier av markanvändning till studier som tar det kapitalistiska samhällets grundstruktur som utgångspunkt. Som främsta representanter måste geografen David Harvey och urbansociologen Manuel Castells nämnas. Tillsammans har de dominerat de senaste 20 årens kritiska urbanforskning i USA och Europa.

Segregationen bör enligt Castells studeras utifrån två olika perspektiv, för det första bostadssegregationen (som tillstånd) och för det andra hushållens flyttningar i det

redan producerade rummet (process). Castells studerar bägge aspekterna på amerikanska 1900-talsdata.⁴⁰ Särskilt i en fallstudie av Chicago framstår Castells ansats som både spännande och på samma gång nydanande. Med hjälp av ett komplext index för social och ekonomisk status beräknas de tio högsta respektive tio lägsta distriktet på en skala som fångar upp den sociala stratifieringen. Områdena jämförs med avseende på hushållens ekonomi, yrke, demografiska faktorer och boendeförhållanden. En stark etnisk subkultur påvisas; de svarta koncentreras till getton, som också blir platser för organisering av revolt och klasskamp, ett tema som Castells återkommer till i sin senare forskning.⁴¹

Geografen David Harvey hävdar att de klassiska sociologiska förklaringarna till segregationen inte har nått längre än till att formulera enkla teser om att "lika människor bor, eller gillar att bo, nära varandra". Han menar att svårigheterna för sociologer dyker upp redan när de försöker definiera begreppet "likhet" och när de försöker ta ställning till frågan huruvida människor är lika eftersom de bor nära varandra eller att de bor nära varandra för att de är lika.⁴²

Harvey presenterar flera hypoteser om den segregerade staden, där begrepp som klasskamp och medvetandegrad är centrala. Han hävdar att segregeringen speglar de i kapitalismen inbyggda motsättningarna, som tar sig uttryck i ojämlikhet och klasskillnader. Samtidigt finns i segregationen en bakomliggande process av reproduktion av de sociala relationerna inom det kapitalistiska samhället. En sådan reproduktion sker genom att befolkningens värderingar, vanor, förväntningar och möjligheter på olika sätt kommer att präglas av var man bor i staden. Skilda samhällsklasser har inte bara olika social lokalisering, denna sociala åtskillnad möjliggörs av olikartad geografisk lokalisering, dvs av en separation av sociala arenor och reproduktionsmiljöer/grannskap. I grannskapet socialiseras barn in i specifika sociala funktioner, där skapas klass- och gruppidentitet och grannskapet kan också vara en källa till status (man kan bo på en "statusadress").⁴³

Inte bara köpkraft bestämmer individens och hushållets förmåga att köpa sig ett visst bostadsläge i staden utan även attityder, värderingar och förväntningar samt utbildning och kunskap. Harvey är kategorisk i sitt hävdande av att segregeringen främst förklaras av krafter som härstammar från den kapitalistiska produktionsprocessen och att det därmed skulle det vara ett misstag att betrakta den som en produkt av människornas fria och spontana val.⁴⁴ Segregationen är enligt Harvey en viktig process för att vidmakthålla och reproducera vad han betecknar som alienerande sociala förhållanden i det kapitalistiska samhället.

Som nämns för Harvey in frågor om attityder, värderingar, förväntningar, utbildning och kunskap i den urbana analysen. Dessa aspekter - som kan sägas ingå i vad den franska sociologen Pierre Bourdieu kallar "kulturellt kapital" - får en specifik betydelse när det gäller boendesegregeringsprocesser bland invandrade minoriteter. Invandrare som kommer till ett nytt land har vanligen endast sitt kulturella kapital att röra sig med, bara undantagsvis ekonomiska tillgångar. Detta kulturella kapital innebär resurser men också svårigheter. Inte sällan är t.ex. bristande språkkunskaper ett hinder för en full förståelse och en behärskning av de spelregler och möjligheter som råder på bostadsmarknaden. En annan viktig del av det kulturella kapitalet, den egna självbilden och identiteten, blir också tidigt bunden till de sociala relationer nyanlända individer har etablerat. Det är i den miljön, inte i det omgivande svenska samhället, som det egna kulturella kapitalet kan ge viss avkastning, särskilt i en situation där barriärerna att nå en rimlig grad av tillträde till svenska arenor växer. Inte sällan, och bland annat av språkliga skäl, investerar man i relationer inom den egna etniska gruppen.

Bristande etnisk integration på arbetsmarknaden

Vi skall här göra ett försök att översiktligt belysa invandrarnas bristande integration på arbetsmarknaden. En sådan bakgrundsförståelse ser vi som nödvändig för att kunna diskutera bostadssegregeringens orsaker, konsekvenser och tänkbara lösningar av dess problem. En strukturell förklaring till bostadssegregationen söker orsakerna i tillgången på ekonomiska resurser, men den kan också betona skillnader i hur dessa resurser används, dvs konsumtionen.⁴⁵

Man kan i litteraturen urskilja tre, eller möjligen fyra, teoretiska ansatser som väglett forskarna i försöken att förklara minoriteters underordnade position på arbetsmarknaden. Tidigast ute var den s.k. *funktionalistiska skolan*, där tonvikten låg på beteendedimensionen och på värderingar. Det var inom den funktionalistiska skolan som etniska assimilationsteorier utvecklades. Man såg här bristande social och ekonomisk integration som ett uttryck för kulturella skillnader och när kulturen anpassats skulle assimilationen ske. I perspektivet ligger också uppfattningen att de största problemen kan förväntas för dem som befinner sig på längst kulturellt avstånd från majoritetsbefolkningen.⁴⁶ Det har, trots betydande kritik under många decennier inte varit möjligt att helt räkna ut assimilationsteorin, men dess eventuella förklaringskraft tycks starkare på individnivå än på gruppnivå. Det vill säga att de individer som snabbt anpassat sig kulturellt tycks ha klarat sig bättre än andra invandrare från samma grupp. Problemet är bara att avgöra vad som är hönan och vad som är ägget. Följer assimileringen en arbetsmarknadsmässig och social integration eller förutsätter integrationen en betydande kulturell assimilering? Ansatsens stora stötesten är att de svarta i USA anpassat sig kulturellt men fortfarande såsom grupp tillhör dem som integrerats minst på den amerikanska arbetsmarknaden. Kulturell assimilation tycks således inte med automatik medföra ekonomisk framgång likvärdig majoriteten. Det finns en stark tendens till att det bildas vad Gordon kallar "eth-classes", en invandrarklass som oftast intar underklassens position.⁴⁷

Den andra teoretiska ansatsen baseras på neoklassisk ekonomi och kom att söka svaret på minoriteternas underordnade position inte så mycket i avsaknaden av de rätta värderingarna men väl i avsaknaden av marknadsmässig kompetens. Alltsedan *humankapitalmodellen* introducerades vid mitten av 1960-talet (Becker 1964) och särskilt sedan Mincers bidrag tio år senare (1974) har detta perspektiv dominerat forskningen på området.⁴⁸ När humankapitalansatser används på invandrarområdet är det vanligt att man vid sidan av utbildning och traditionella kvalifikationer introducerar språkkunskaper och vistelsetid i det nya landet i modellerna.⁴⁹ Genomslaget har varit stort för humankapitaltänkandet och det har också varit politiskt vägleddande. Program för att stärka minoriteters utbildning är vanliga i många länder. Det finns gott om empiriskt stöd för huvuddragen i den humankapitalteoretiska ansatsen, men tyvärr finns också anomalier. Till dem hör att vissa grupper genomgående har svårt att få avkastning på gjorda utbildningsinvesteringar och goda språkkunskaper. Det gäller förstas generellt för kvinnor i alla länder men det gäller för många minoriteter i både USA och Sverige.⁵⁰ Det antas att diskriminering är en bidragande orsak men också att den moderna arbetsmarknaden har tydliga drag av segmentering, vilket gör utbildning till en strategiskt viktig resurs för vissa jobb men inte för andra och att efterfrågan och utbud på specifika typer av utbildad arbetskraft är i obalans.

En tredje ansats till förklaring av invandrarnas problem på arbetsmarknaden fäster mindre vikt vid individers och gruppers egenskaper och betonar i stället *mottagarländernas ekonomiska struktur* och förändringar i denna. Lite schematiskt kan man

säga att förklaringarna här riktar in sig på förskjutningar i den globala ekonomin och de konsekvenser detta fått för arbetsmarknadernas funktionssätt i många industriländer. Sådana förskjutningar har benämnts t.ex. "New International Division of Labour"⁵¹, vilket betecknar tendensen att produktionen i många mogna industribranscher - som varv, stål, bilar, textil - har minskat i industriländerna och expanderat i delar av den tidigare industriella periferin.

En annan tendens i industriländerna är vad ekonomer och ekonomgeografer benämner övergången från ett "fordistiskt" produktionssätt karaktäriserat av standardiserad produktion i stora enheter av varor för masskonsumtion till ett system av flexibel specialisering, snabbare produktbyten och större kundanpassning.⁵² Sammantaget skulle den gamla ekonomin ge en större efterfrågan på mindre kvalificerad, mer utbytbar arbetskraft medan den nya innebär en uppgradering inte bara av kraven på formell kompetens utan också på en rad sociala kvalifikationer (förmåga till samarbete, insikt i företagskulturen). Det har antagits att denna tendens skulle missgynna både de traditionella arbetskraftsimmigranter som dominerade invandringen till många länder under den första delen av efterkrigstiden, och de nya flyktinggrupperna vilka i många fall saknar erfarenhet av lönearbete i moderna ekonomier.

Amerikanska studier ger dåligt belägg för att denna hypotes skulle vara riktig vad gäller utfallet för etniska minoriteter. Dels har sysselsättningen ökat i just de branscher som har mycket höga andelar av okvalificerad invandrad arbetskraft, dels visar studier av Castells & Mollenkopf, att etniska grupper ofta kan stärka sin position också i branscher som minskar över tiden.⁵³ Det finns dock skäl att misstänka att denna strukturella förklaring står sig bättre i ett europeiskt perspektiv⁵⁴, där lönesättningen är annorlunda än i USA. Där den amerikanska arbetsmarknaden vuxit under 1980-talet är det i mycket lågbetalda servicejobb, en typ av arbeten som invandrarna i stor utsträckning varit hänvisade till att ta. I många fall är dessa löner så låga, att man behöver ett arbete till - eller mycket lång arbetstid - om man vill leva på en ekonomiskt dräglig nivå. I Europa har den teknologiska rationaliseringen lett till utslagning av många jobb av den karaktären och resten av arbetsmarknaden har förskjutits mot jobb med högre krav på kompetens.⁵⁵ Ofta räcker det inte heller med god formell kompetens, det krävs att man är en del i sociala nätverk, att man via informella kanaler, släkt, vänner, gamla skolkamrater eller grannar, kan bli rekommenderad för ett jobb.

Tillgängliga data över svensk arbetsmarknad under 1980-talet visar att flyktinginvandrarna haft betydligt svårare än de tidiga arbetskraftsinvandrarna att finna en fast förankring på arbetsmarknaden. Även under år med överhettning på arbetsmarknaden, som 1988 och 1989, förblir sysselsättningstalen anmärkningsvärt låga för många nya invandragrupper.⁵⁶ Förklaringarna härtill är säkerligen ganska komplexa, och såväl institutionella (långa handläggningstider av asylansökningar), kulturella (långt arbetskraftsdeltagande i invandrarnas hemländer; ovana vid moderna ekonomier) och arbetsmarknadsmässiga/strukturella skäl (förskjutning av efterfrågan på arbetskraft) måste sannolikt till för att förklara situationen. Medan de institutionella och kulturella förklaringarna kan antas äga en generell giltighet (eller brist på giltighet) för hela landet, torde efterfrågesidan kunna prövas mer systematiskt genom att föra in ett geografiskt perspektiv i bilden. Arbetsmarknadens sammansättning i termer av branscher, yrken och kvalifikationsstruktur varierar påtagligt över landet, vilket bör leda till varierande grad av framgång också för invandrarna på arbetsmarknaden. Sådan variation finns, men är än så länge för litet utforskad.⁵⁷

En fjärde uppmärksammas strategi för lösning av invandrarnas sysselsättningsproblem bör nämnas. Också denna är influerad av de humankapital-

teoretiska ansatser som har stått i fokus för den intensiva amerikanska debatten om invandrarnas sociala positioner i USA under 1980-talet. I flera mycket intressanta studier har ekonomer, sociologer och geografer uppmärksammat framgångarna för de etniska enklaverna på den amerikanska arbetsmarknaden. En etnisk enklav fungerar som namnet antyder som en "separat" ekonomi, där rekrytering av anställda och entreprenörer följer etniska kännetecken och där viss forskning tyder på att invandrare får bättre avkastning på gjorda utbildningsinvesteringar.⁵⁸ China-Towns kan ses som prototyper på etniska enklaver. Enklavstrategin har väckt uppmärksamhet därför att den visat sig lyckosam. Det finns ett starkt positivt samband mellan ekonomiska framgångar för en invandrargrupp i USA och andelen företagare i gruppen, och andelen företagare är i sin tur beroende av förekomsten av etniska enklaver. Grupper med hög andel företagare visar hög genomsnittlig inkomst.

De ledande forskarna i utvecklingen av enklavteorin - Portes och Zhou - har studerat flera av de mest framgångsrika etniska enklaverna, t.ex. invandrare från Dominikanska republiken i New York, den kubanska enklaven i Miami och Chinatown i New York. Ingen av ovanstående tre dominerande ansatser - assimilationsteorin, humankapitalteorin, teorin om industrisamhällets strukturella förändring - förmår förklara dessa och vissa andra gruppers ekonomiska framgångar. Invandrarnas entreprenörvana eller andra till ursprunget knutna variabler kan inte heller användas som förklaring. Portes och Zhou argumenterar starkt för sökande efter situationella faktorer i invandrargruppen och i den specifika kontext som råder i olika urbana regioner i USA.

I sammanhanget är begreppet "socialt kapital" centralt. Teoretiskt är det beslätat med den franske sociologen Pierre Bourdieus utveckling av kapitalbegreppet i dennes struktureringssteoretiska analys av social reproduktion inom olika fält i den franska sociala miljön.⁵⁹ Det sociala kapitalet är i de etniska enklaverna knutet till de sociala nätverken i gruppen. En viktig aspekt av det är förekomsten av "bounded solidarity" vilket kan översättas med solidaritet utvecklad genom utanförskap. Den främlingskänsla som utvecklas genom att invandrarna uppfattas som kulturellt avvikande omvandlas under vissa omständigheter till ett kitt som förmår ena en grupp kring en gemensam strategi. Denna solidaritet länkas in i nationalistiska banor ("symbols of common nationhood") och den påverkar konsumtionsmönster, arbete och investeringar.

Portes & Zhou betonar att denna solidaritet inte bara är en vag kulturell lojalitet utan att den åtföljs av "enforceable trust". Det rör sig om en tillit inom ramen för ett utvecklat socialt sanktionssystem. Investeringar i de sociala nätverken är långsiktiga, åtföljs sällan av skrivna överenskommelser och ger med stor säkerhet avkastning om inte på kort sikt så i varje fall på längre. Och:

Bounded solidarity and enforceable trust as sources of social capital do not inhere in the moral convictions of individuals or in the value orientations in which they were socialized in the country of origin, but in contingent situational factors.⁶⁰

Det har visat sig att om man skall förklara varför vissa invandrargrupper klarar sig bättre än andra, kan geografisk koncentrationsgrad - nationellt och lokalt - spela en avgörande roll. I en uppmärksammat artikel från 1986 sammanfattar Portes & Manning de viktigaste rönen kring olika slag av invandrares integration på arbetsmarknaden i ett förslag till typologi. De fyra huvudvarianterna är

1. integration inom ramen för den *sekundära arbetsmarknaden* (kännetecknad av dåligt betalda jobb, med förhållandevis låga utbildningskrav, osäkra anställningsförhållanden samt få och korta karriärvägar),

2. integration på den *primära arbetsmarknaden* (kännetecknad av det motsatta och utmärkande för välutbildades och höginkomsttagares internationella mobilitet),
3. integration inom ramen för en *etnisk enklav*,
4. integration i en *"middleman"-funktion* (de klassiska exemplen är indierna i östafrika, kineserna i sydostasien, judar i många delar av världen samt koreaner i vissa av USAs storstäder. Se tablå 2.

Det skall sägas att även om den svenska arbetsmarknaden också är segmenterad - där karriärmöjligheterna inom vissa yrken och branscher är stora och i andra små - är skillnaderna mot USA påtagliga. Det har funnits en större uppåtgående mobilitet i Sverige både från en generation till en annan och i en enskild individs liv. Våra överlägsna system för grundskola, studiestöd och omskolning är sannolikt ett viktigt skäl till detta. Däremot uppvisar Sverige lägre frekvenser för entreprenörskap och nyföretagande, delvis för att servicesektorn i Sverige är annorlunda organiserad, både den privata och den offentliga.

Forskningen kring invandrarnas företagande i Sverige börjar nu komma igång så smått. Vid Kulturgeografiska institutionen i Uppsala pågår sedan ett par år studier av Ali Najib och vid ekonomisk-historiska institutionen i Lund drivs ett projekt av Mauricio Rojas. Även om det finns vissa inslag av småföretagssamhet baserad på efterfrågan inom den egna etniska gruppen, tyder hittillsvarande erfarenhet från Sverige på att etniska enklavekonomier än så länge saknar både de kvantitativa och de situationella villkoren för att kunna utvecklas. Den höga och växande andelen företagare i vissa invandrargrupper är betydligt mer integrerade i svensk ekonomi

Tablå 2. Portes & Mannings typologi över invandrarnas integration på arbetsmarknaden.

Variable	Primary sector immigration	Secondary immigration	Immigrant enclaves	Middleman minorities
Size of immigrant population	Small	Large	Large	Small
Spatial concentration, national	Dispersed	Dispersed	Concentrated	Concentrated
Spatial concentration, local	Dispersed	Concentrated	Concentrated	Dispersed
Original class composition	Homogenous, skilled workers and professionals	Homogenous: manual laborers	Heterogenous: entrepreneurs, professionals and workers	Heterogenous: merchants and some professionals
Present occupational status distribution	High mean status/ low variance	Low mean status/ low variance	Mean status/ high variance	Mean status/ low variance
Mobility opportunities	High: formal promotion ladders	Low	High: informal ethnic ladders	Average: informal ethnic ladders
Institutional diversification of ethnic community	None	Low: weak social institutions	High: institutional completeness	Medium: strong social and economic institutions
Participation in ethnic organizations	Little or none	Low	High	High
Resilience of ethnic culture	Low	Average	High	High
Knowledge of host country language	High	Low	Low	High
Knowledge of host country institutions	High	Low	Average	High
Modal reaction of host community	Acceptance	Discimination	Hostility	Mixed: elite acceptance/mass hostility

Källa: Portes & Manning, 1986.

(finansiering, inköp, försäljning) än vad fallet är för det etniska företagandet i USA. Som Najib visat från fallstudier i Uppsala finns emellertid ett inte obetydligt inslag av socialt kapital, baserat på de etniska resurserna, inblandat i invandrarnas företagande.⁶¹

Sammanfattning

I försöken att förklara hur invandrarna lyckas på arbetsmarknaden kan fyra ansatser urskiljas.

1. Den första ser problemet som en kulturell fråga, där invandrarna själva är problemet. Kort sagt, skall de lyckas får de bli som värdlandets befolkning. Denna typ av förklaring döljer, liksom (3) nedan, den omfattande (ras-) diskriminering som många invandrare utsätts för.

2. Den andra förlägger också problemet till invandrarna själva men betonar inte kultur och värderingar utan bristande kompetens hos invandrarna.

3. Den tredje säger att invandrarnas situation har förvärrats till följd av att i ländernas ekonomi har förändrats. Skulden är ingens men invandrarna drabbas. Det är svårare än tidigare för många unga och för andra nya grupper med mindre erfarenhet på arbetsmarknaden.

4. Den fjärde förklaringsansatsen säger att grupper som skiljer ut sig från värdlandet, som bildar egna organisationer och rent av en egen etnisk ekonomi, klarar sig bättre än invandrargrupper som inte förmår hålla samman. I en etnisk enklav slipper man diskrimineringen och där får man socialt stöd för att överleva i det nya landet. Vad forskningen emellertid visat är att etniska enklaver dels kräver stora lokala koncentrationer av invandrare med samma etniskt ursprung, dels att förekomsten av dem avgörs situationellt, dvs lokalt. Alla har vuxit fram inifrån och nedifrån - möjligen ibland "utifrån" (Hongkong-kapital till China-Towns i USA) - och inte till följd av direkt offentlig styrning och planering.

Det bör ha framgått, att bostadssegregationen anses som negativ, alternativt neutral, i de tre första förklaringsansatserna medan den i den fjärde antas ha en positiv effekt på möjligheterna att lyckas i det nya landet. Samtidigt måste det påpekas att enklavstrategin inte är en lösning på integrationsproblemen eller på de etniska motsättningarna i ett samhälle. Tvärtom leder den enligt Portes & Manning till att känslor av fiendskap utvecklas mellan särskilt den fattiga delen av majoritetsbefolkningen och enklavgrupperna.

Invandringen till Sverige har i huvudsak präglats av det som i integrations-teorierna ofta benämns primär och sekundär arbetskraftsmigration. Därutöver har särskilt under 1980-talet stora grupper av flyktinginvandrare från utomeuropeiska länder fått uppehållstillstånd i landet. Den senare kategorin invandrare diskuteras sällan som specialfall i integrationsteorin, kanske framför allt därför att kategorin kan se ut hur som helst med avseende på social bakgrund, kulturell distans, etnisk sammanhållning eller andra i integrationshänseende uppmärksammade faktorer. Den nuvarande mycket bristfälliga integrationen på arbetsmarknaden - och de dramatiska försämringar som härvidlag har skett under de senaste 3 åren - visar starka drag av selektivitet med avseende på ålder och klass. Ännu större är emellertid skiljelinjerna efter den etniska dimensionen, något som med stor tydlighet framgår av tabell 1 nedan.

Sysselsättningsintensiteten är låg, arbetskrafttalet likaså lågt och arbetslösheten mycket hög särskilt för grupper med västasiatiskt ursprung. Situationen kan karakteriseras i termer av strukturell underordning (se figur 1). Denna dystra bild har bekräftats av andra studier på senare tid. Så saknar 41% av invandrarna kontant-

Tabell 1. Arbetskraftstillhörighet 1990 respektive 1994-06-30 för olika medborgargrupper (AKU)

Medborgarskap		1990	94-06-30
Sverige	Sysselsättningsintensitet*	82,8	72,1
	Arbetslöshet**	1,5	7,6
	Relativa arbetskraftstal***	84,6	78
	Befolkning (i 1000-tal)	5050	5201
Norden	Sysselsättningsintensitet	73,3	62,2
	Arbetslöshet	3,6	12,1
	Relativa arbetskraftstal	77,2	70,8
	Befolkning (i 1000-tal)	146	130
Utom Norden	Sysselsättningsintensitet	60,9	36,4
	Arbetslöshet	5,3	27,4
	Relativa arbetskraftstal	66,2	50,1
	Befolkning (i 1000-tal)	201	240
Utom Europa	Sysselsättningsintensitet	uppgift saknas	28,7
	Arbetslöshet	uppgift saknas	36
	Relativa arbetskraftstal	uppgift saknas	44,8
	Befolkning (i 1000-tal)	uppgift saknas	149
Iran	Sysselsättningsintensitet	uppgift saknas	22,3
	Arbetslöshet	uppgift saknas	49,5
	Relativa arbetskraftstal	uppgift saknas	44,2
	Befolkning (i 1000-tal)	uppgift saknas	30
Turkiet	Sysselsättningsintensitet	uppgift saknas	35,3
	Arbetslöshet	uppgift saknas	21,1
	Relativa arbetskraftstal	uppgift saknas	44,8
	Befolkning (i 1000-tal)	uppgift saknas	
Chile	Sysselsättningsintensitet	uppgift saknas	39,5
	Arbetslöshet	uppgift saknas	27,2
	Relativa arbetskraftstal	uppgift saknas	54,2
	Befolkning (i 1000-tal)	uppgift saknas	12,5
Utländska totalt	Sysselsättningsintensitet	66,1	45,5
	Arbetslöshet	4,6	20,8
	Relativa arbetskraftstal	70,8	57,4
	Befolkning (i 1000-tal)	346	370

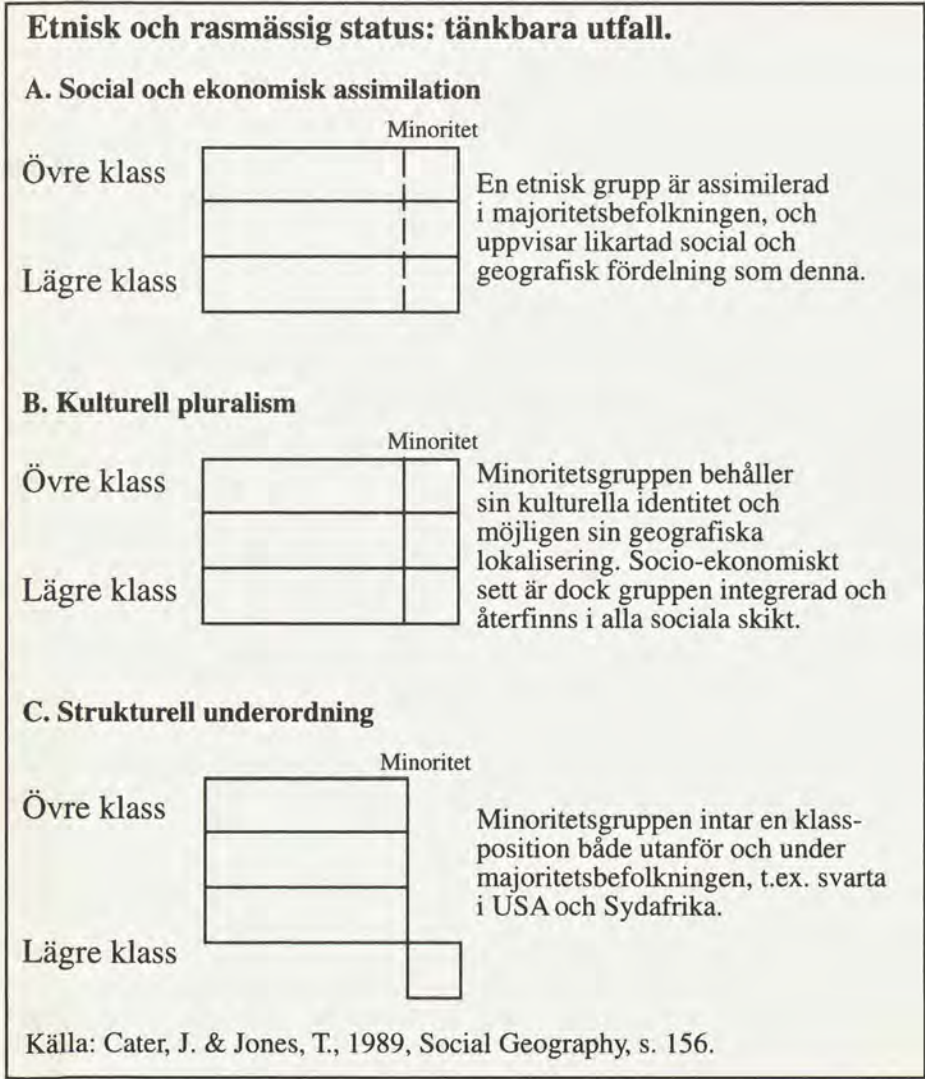
* Antalet sysselsatta i % av befolkningen.

** Antalet arbetslösa i % av arbetskraften.

*** Arbetskraften i % av befolkningen.

marginal år 1992, 24% har under 1992 svårt att klara de löpande utgifterna och 15% uppbar under året socialbidrag. Allt enligt SCBs levnadsnivåundersökning, ULF (tabell 2). Som jämförelse kan nämnas att motsvarande andelar för svenskarna var 21, 13 respektive 3%. Problembilden kan sammanfattas på följande sätt. Skillnaderna mellan svenskar och invandrare är betydande och socialstyrelsens rapport konstaterar också att det nästan är tre gånger så vanligt att en invandrare har tre av ovanstående problem som att en svensk har det.⁶² Ändå rymmer begreppet invandrare många som varit i landet länge och vars situation i stor utsträckning liknar svenskarnas.

Figur 1. Assimilering, integrering och marginalisering/exkludering.⁶³



Vad är problemet?

Problemet med den arbetsmarknadsmässiga segmenteringen och den etniska bostadssegregationen är knappast att mer eller mindre olika individer och grupper arbetar med skilda saker respektive bor långt ifrån varandra, utan att denna olikhet speglar en social hierarki som är kopplad till varierande grad av makt över eget och andras liv, ojämna tillgång till ekonomiska resurser och livschanser i stort. Med utgångspunkten tagen i ett sådant strukturellt snarare än etniskt-kulturellt perspektiv blir frågor om specifika etniska gruppers *allmänna sociala position* mycket viktiga. Särskilt viktiga framstår frågor som har att göra med dessa positioners låsning eller förändring över tiden. Om social marginalisering och rumslig separering för indivi-

Tabell 2. Svag ställning på arbetsmarknaden, arbetsmiljöproblem, svaga ekonomiska resurser, låg inkomst, svag ställning på bostadsmarknaden resp. dålig boendemiljö. Andelar med problem i % av respektive befolkningsgrupp 1990-91.

Kategori	Problemområde					
	Arbete	Arbetsmiljö	Ekonomiska resurser	Inkomst	Bostad	Boendemiljö
Alla 20-64 år	19	16	31	12	5	12
Svenskar	18	16	28	11	4	11
Invandrare	25	17	49	19	11	23
Storstadsområden	18	14	32	11	8	19
Övriga landet	20	18	30	13	4	8
Ensamstående med barn	28	15	60	24	4	23
Sammanboende utan barn	16	14	20	4	4	10
Män	16	19	30	12	5	11
Kvinnor	22	14	31	12	5	13

Källa: Social rapport från Socialstyrelsen 1994, s. 158

der och hushåll är övergående fenomen, till exempel starkt kopplade till ålder och/eller vistelsetid i Sverige, kan problemet i vissa avseenden betraktas som mindre än om social och geografisk mobilitet är begränsad och etniskt selektiv.

Även om sambandet mellan boende och arbete/inkomst allmänt sett är starkt i Sverige är det trots allt inte givet att samma starka samband råder för samtliga etniska grupper i landet. Återstår således att med större empirisk noggrannhet försöka belysa i vilken utsträckning boendesegregationen i praktiken kan knytas till bristande integration på arbetsmarknaden. Ett bidrag till en sådan analys ges i nästa avsnitt.

Invandrarna i Sverige: sociala positioner och rörlighet under 1980-talet

De datamaterial som ligger till grund för de redovisningar som följer i detta avsnitt har producerats av Statistiska Centralbyrån för ett par forskningsprojekt som bedrivs vid kulturgeografiska institutionen i Uppsala. I det ena, Social geografi och etniska relationer (finansierat av Svenska kommunförbundet), har bl.a. den etniska bostadssegregationen i Uppsala undersökts. Inom ramen för detta har bl.a. den geografiska rörligheten inom Uppsala studerats. I det andra forskningsprojektet, Invandrarnas sociala och geografiska rörlighet - Hela Sverige-strategins konsekvenser i ett socialgeografiskt perspektiv (finansierat av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond) har ett betydande datamaterial, täckande drygt 300 000 hushåll (varav ca 250 000 födda i Sverige) med data från Folk- och bostadsräkningarna 1980, 1985 och 1990, sammanställts. Huvuddelen av den följande redovisningen kommer att utnyttja data ifrån denna databas, som alltså möjliggör att följa individer och hushåll över tiden.

Urvalet av individer är slumpmässigt. För personer födda i Sverige och de övriga nordiska länderna har uttagets bestämts till 5% av alla individer som 1985 var i åldern 16-64 år medan det för utomnordiska personer uppgår till 20%. På detta sätt

Tabell 3.

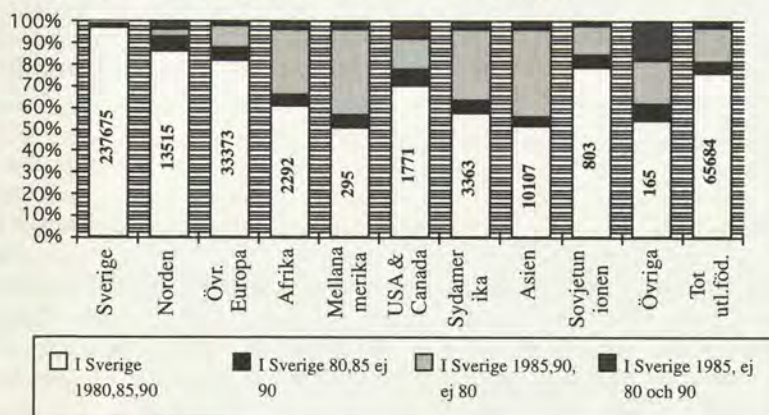
	Urvalets storlek och sammansättning			(X = i Sverige)		
	1980	1985	1990	Antal pers.	Andel i %	De svenskföddas andel av resp. grupp
Grupp 1	X	X	X	282 483	93,12%	82,22%
Grupp 2	X	X	—	8 068	2,66%	61,40%
Grupp 3	—	X	X	11 211	3,70%	3,72%
Grupp 4	—	X	—	1 597	0,53%	3,63%
Samtliga	290 551	303 359	293 694	303 359	100,00%	78,35%

erhålls en för många analyser godtagbar representativitet också för studier av geografiskt små områden, som t.ex. kommuner. Genom att urvalet drogs ur 1985 års Folk- och bostadsräkning och uppgifter därefter lästes på också för 1980 och 1990, kommer materialet att bestå av fyra olika grupper enligt tabell 3.

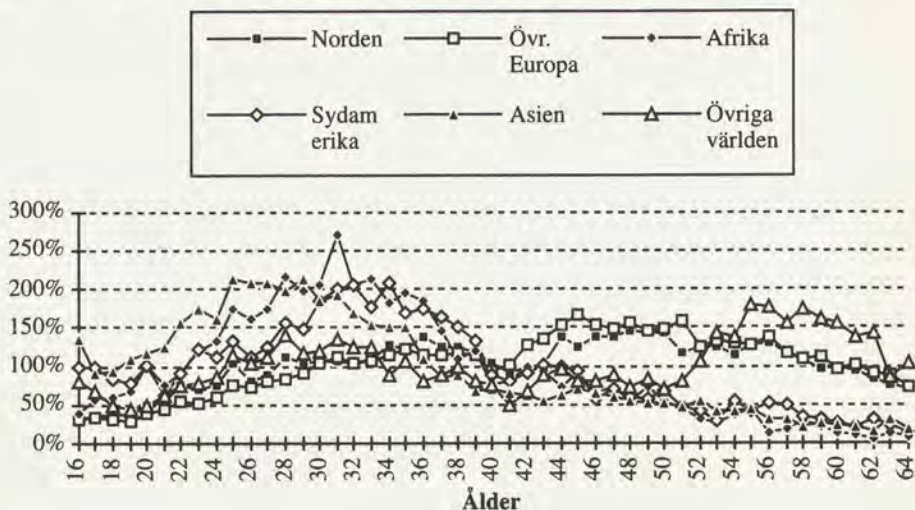
Det är väl bekant att skilda invandrargrupper i Sverige anlänt under olika perioder och att återvändandet också varierar starkt. Grupp 2, som förutom återvändande utlandssvenskar innehåller invandrare som flyttar tillbaka till sina födelseländer, domineras (om man ser till andel av respektive kategori i Sverige) av vissa sydamerikanska och sydeuropeiska nationaliteter men innehåller också många personer från högt utvecklade industriländer. Grupp tre domineras helt av de nationaliteter som anlände till Sverige under den första halvan av 1980-talet. Fyra av fem irakier i materialet faller in i grupp 3, liksom c:a hälften av chilensarna. Grupp 4 fångar upp nationaliteter med en betydande omsättning i landet. C:a 15% av alla personer födda i Storbritannien och bosatta i Sverige år 1985 fanns inte i landet fem år tidigare respektive fem år senare. Värdet för personer födda i Turkiet var 8%. Grupp 4 är dock som framgår av tabellen totalt sett liten.

Fördelas personerna efter födelseland och närvaro i Sverige under 1980-talet framträder framförallt den starka utomeuropeiska prägeln på 1980-talets invandring. Personer födda i Sverige, Norden och övriga Europa har vanligen varit i Sverige länge, medan 40-50% av alla afrikaner, mellan- och sydamerikaner samt asiater som fanns i Sverige 1985 inte var bosatta i landet 1980 och/eller 1990. Se figur 2.

Figur 2. Urvalspersonerna fördelade efter födelseland och närvaro i Sverige 1980, 1985 och 1990 (med angivande av urvalets storlek per kategori).



Figur 3. Åldersmässig över- och underrepresentation (i %) 1985 för olika kategorier av utlandsfödda. (Svenska åldersfördelningen 16-64 år satt till värdet 100.)



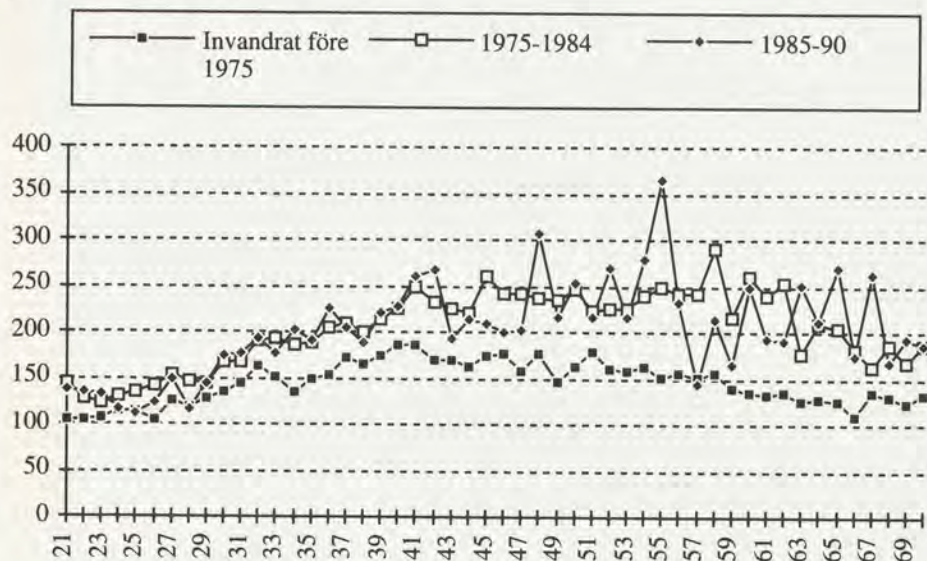
Åldersfördelningen

Flyttare visar sig generellt och i snart sagt alla sammanhang alltid ha en ungdomlig profil. En slumpmässigt utvald grupp flyttare är därför med stor säkerhet alltid yngre än en slumpmässigt vald grupp stannare. Så är fallet också med den utlandsfödda gruppen människor i Sverige, dock med den reservationen att invandringen från vissa länder - t.ex. Grekland, Italien och Turkiet - ligger ett gott stycke tillbaka i tiden, och när ny invandring från dessa länder är liten blir åldersfördelningen gentemot den svenska befolkningen den omvända, dvs grupperna består av oproportionerligt många äldre medelålders. Skillnaderna gentemot den svenska populationen varierar således mellan de olika invandrargrupperna. Störst åldersmässig överrepresentation gentemot den svenska befolkningen kan noteras för gruppen 25-35 år bland invandrare från Asien, Afrika och Sydamerika (se figur 3). Detta får som redan antytts konsekvenser för hur dessa gruppers överrepresentation i hyresboende skall förklaras, och det är viktigt att beakta ålderssammansättningen i analysen av bostadsmarknadens segmentering och segregering. I figur 4 anges överrepresentationen i hyresboende per åldersgrupp efter invandningsperiod. Invandrarnas hyresboende avviker mer från svenskarnas i äldre åldersgrupper än i yngre och mer för senare invandrade än för tidigare. Men inte heller invandrare som varit mer än 15 år i landet får som grupp ett "svenskt" boendemönster.

Inkomster

Det finns betydande inkomstskillnader mellan olika invandrargrupper. En del av dessa skillnader tycks systematiskt kunna återföras på faktorer som olikartad köns- och ålderssammansättning samt invandningsperiod. Figur 5 belyser variationerna inom gruppen födda utom Norden. Samtliga utomnordiskt födda har rangordnats efter inkomst 1990 varefter s.k. kvartiler har beräknats (25%-grupper). Den lägre kvartilen består då av personer tillhörande de 25% som tjänade minst (under 73.600 kr). Den övre kvartilen består analogt av dem som tillhörde de 25% som tjänade mest (över 160.900 kr).

Figur 4. Överrepresentation av hyresboende år 1990 efter ålder och invandningsperiod. (Födda i Sverige = 100.)



Invandrare från huvudsakligen utvecklade industriländer har störst överrepresentation i den övre kvartilen, medan personer från Iran, Irak, Libanon, Turkiet och Syrien visar kraftig överrepresentation i den undre inkomstkvartilen. Som framgår av figur 6 finns också ett visst samband mellan inkomststruktur och medborgarskap inom snart sagt alla nationaliteter. De som blivit svenska medborgare tjänar genomsnittligt mer än dem som inte blivit det. Som framgår av figur 7 har vistelsetiden i Sverige betydelse för inkomstnivån, varför medborgarskapets betydelse i sig inte skall överdrivas. Andelen svenska medborgare ökar som bekant med vistelsetiden. Figur 7 visar också att inkomstgapet mellan personer födda i Sverige och utomlands inte försvinner ens efter 20 år i landet och att detta gap är större för män än för kvinnor. Figur 8 visar att de könsmässiga skillnaderna inom gruppen utlandsfödda är relativt stora. Kvinnorna är generellt sett underrepresenterade bland höginkomsttagarna oavsett ålder, medan de är överrepresenterade i förhållande till sina landsmän bland låginkomsttagarna upp till 50-års-åldern.

Precis som för svenskarna varierar medelinkomsten för utlandsfödda starkt mellan de svenska kommunerna. För många nationaliteter (t.ex. iranier) gäller, att den inkomstmässigt topp-rankade kommunen inte når medelvärdet för den kommun där svenskar tjänar minst (Borgholm 112 000 kr). För arbetskraftinvandrare, t.ex. jugoslaver, är dock bilden delvis en annan. Jugoslaverna i Olofström, Skövde och andra industrikommuner når medelinkomster ett gott stycke över de som gäller för de jordbruksdominerade kommunerna i botten av den svenska inkomstligan. Se tabell 4.

Inkomster och boende

Segregationsteoretiska ansatser på det etniska området betonar antingen den kulturella eller den strukturella faktorn. Den senare reduceras ofta till social klass, och förklaringen till etniska minoriteters segregerade boende skulle då alltså bero på att personer tillhöriga dessa minoriteter har sämre ekonomiska möjligheter att välja på

Tabell 4. Medelinkomsten kommunvis 1990 för några nationaliteter.

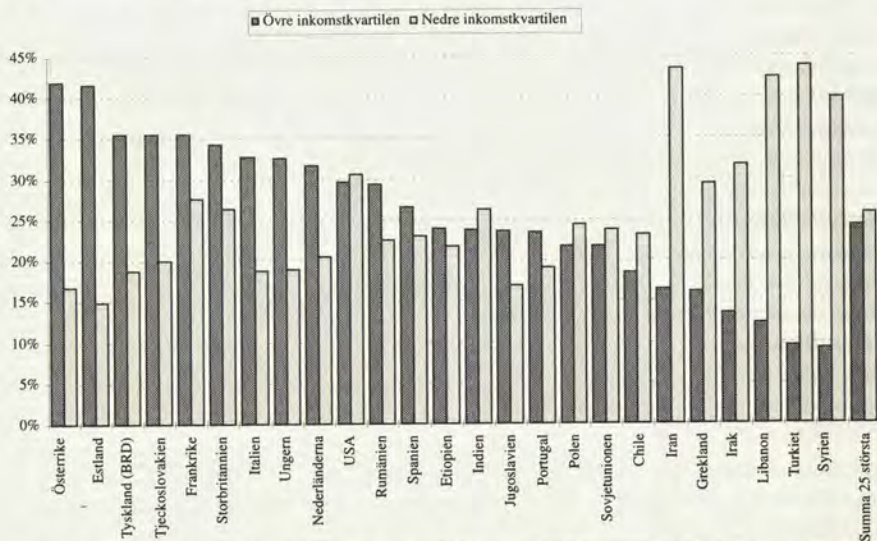
Vad tjänar man bäst 1990?

Födelseland (minst 40 personer bosatta i respektive grupp och kommun)

Jugoslavien		Chile		Turkiet	
Kommun	Medelink.	Kommun	Medelink.	Kommun	Medelink.
Olofström	150,000	Sollentuna	127,000	Malmö	98,000
Skövde	143,000	Järfälla	124,000	Uppsala	97,000
Lund	138,000	Uppsala	122,000	Stockholm	96,000
Burlöv	137,000	Stockholm	118,000	Huddinge	94,000
Gislaved	133,000	Göteborg	116,000	Sigtuna	89,000
Huddinge	130,000	Huddinge	116,000	Göteborg	84,000
Västerås	130,000	Botkyrka	114,000	Haninge	83,000
Uppsala	129,000	Växjö	113,000	Jönköping	80,000
Göteborg	129,000	Norrköping	110,000	Norrköping	79,000
Eslöv	128,000	Malmö	93,000	Västerås	78,000

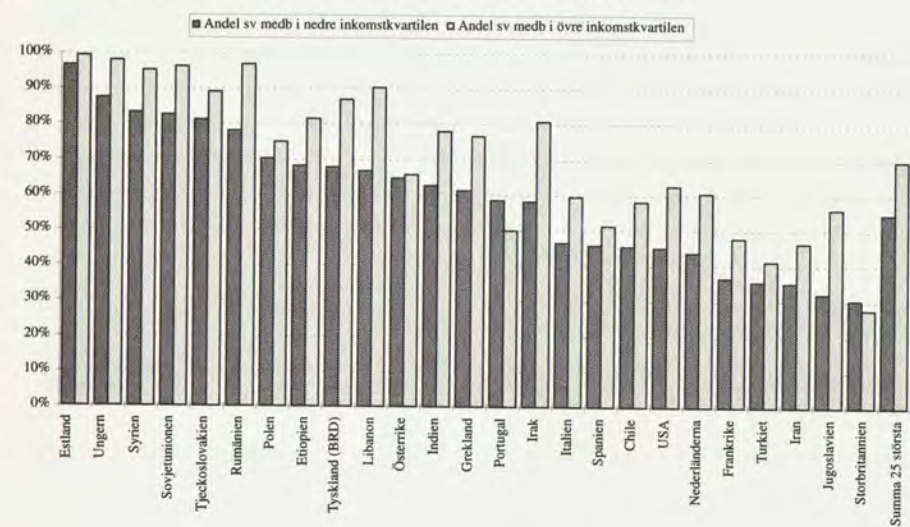
Iran		Grekland		Svenskar		Svenskar	
Kommun	Medelink.	Kommun	Medelink.	Kommun	Medelink.	(10 kommuner med lägst medelinkomst)	
Stockholm	100,000	Botkyrka	118,000	Danderyd	233000	Strömsund	122,000
Solna	85,000	Huddinge	116,000	Lidingö	206000	Pajala	121,000
Linköping	81,000	Solna	113,000	Salem	198000	Ovanåker	121,000
Uppsala	81,000	Stockholm	104,000	Täby	197000	Älvdalen	121,000
Lund	80,000	Göteborg	100,000	Ulricehamn	197000	Ydre	120,000
Göteborg	77,000	Malmö	100,000	Nacka	185000	Nordanstig	119,000
Umeå	58,000	Uppsala	88,000	Ekerö	181000	Tomelilla	118,000
		Helsingborg	82,000	Sollentuna	179000	Hörby	116,000
				Järfälla	176000	Orsa	114,000
				Vellinge	172000	Borgholm	112,000

Figur 5. Andelen av respektive grupp för den övre respektive den nedre inkomstkvartilen* 1990 för personer i åldern 21-69 år födda utom Norden (ordningsföljd efter andel i den övre inkomstkvartilen för de 25 största invandrargrupperna).

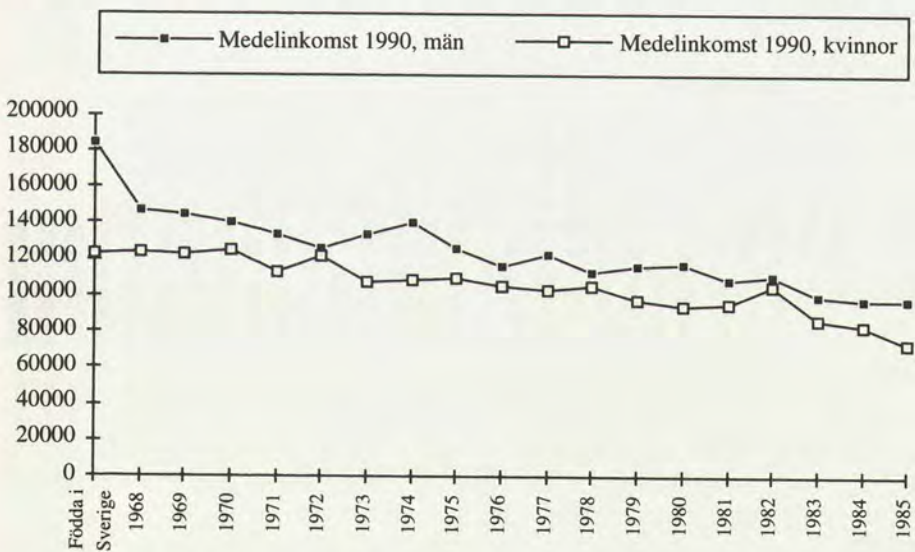


*Samtliga utomnordiskt födda i en 20%-igt urval (48 672 pers.) har sorterats efter den sammanräknade bruttolinkomsten för år 1990, varefter kvartilgrupper (25%-grupper) har bildats. Detta diagram avser de 25% som tjänar mest respektive minst år 1990.

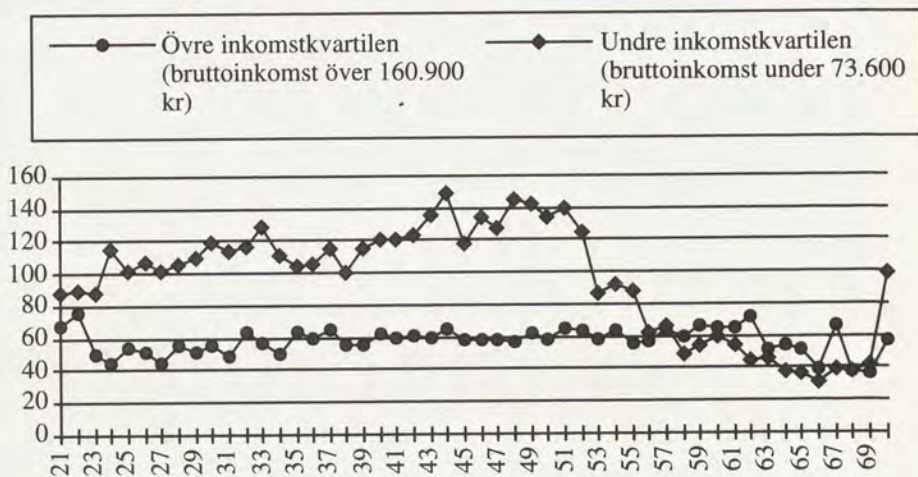
Figur 6. Andelen svenska medborgare i den övre respektive den nedre inkomstkvarteren* 1990 för personer i åldern 21-69 år födda utom Norden (ordningsföljd efter fallande andel svenska medborgare i Sverige för de 25 största invandrargrupperna).



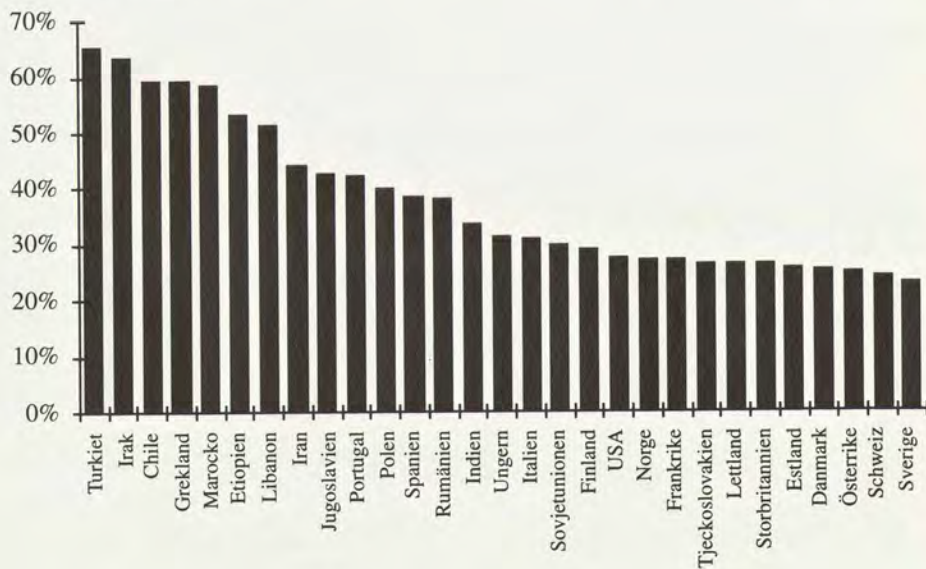
Figur 7. Medelinkomsten 1990 för personer i åldern 25-40 år efter kön och invandringsår.



Figur 8. Inkomstrelationer efter ålder för kvinnor födda utom Norden. Under- och överrepresentation i förhållande till alla utomnordiska personer i respektive åldersgrupp. (Värdet 100 = ingen könsmissig obalans.)



Figur 9. Andel hyresrätt per nationalitet (efter födelseland) för dem som år 1990 tjänade mer än 160 900 kr.



bostadsmarknaden. Vi har hittills noterat att utlandsfödda, särskilt från vissa asiatiska länder, tjänar mindre än personer födda i Sverige. En intressant fråga är dock om även hög- respektive låginkomsttagare från dessa länder tydligt avviker från svenska hög- respektive låginkomsttagares boende. Nedanstående figurer belyser denna fråga utifrån fördelningen på upplåtelseformer.

Av figur 9 framgår att invandrare med höga inkomster ("sammanräknad bruttoinkomst") har stark överrepresentation av hyresboende. Det gäller särskilt personer från Turkiet, Irak, Chile, Grekland, Marocko, Etiopien och Libanon. Eftersom det är hushållens snarare än den enskilde individens ekonomiska resurser som bestämmer konsumtionsstandarden bör boendefördelningen prövas också mot den totala familjeinkomsten. I figur 10 och 11 görs detta, och resultaten pekar lika entydigt mot att inkomstskillnaderna mellan svenskar och invandrare inte kan förklara fördelningen på upplåtelseformer. Medan svenskarnas fördelning på upplåtelseformer starkt samvarierar med inkomstnivå tycks detta samband mycket svagt särskilt för vissa utomeuropeiska grupper.

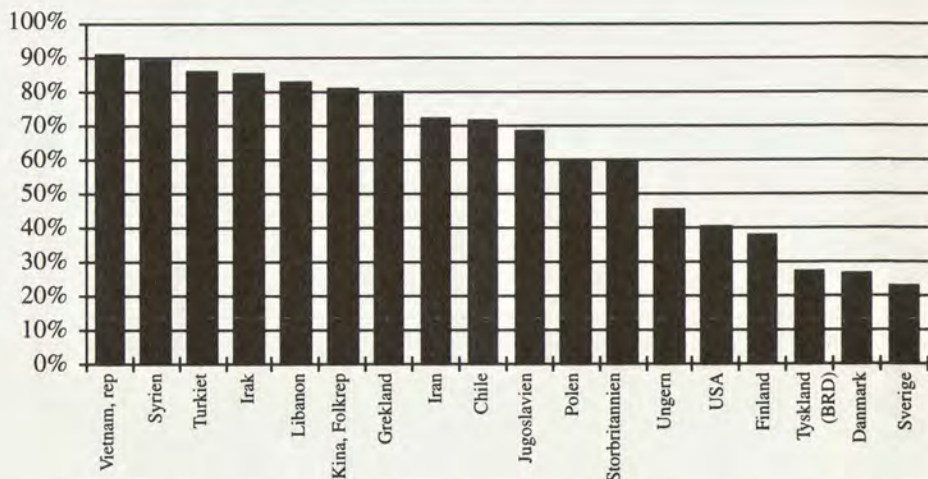
I en specialstudie av turkar i Botkyrka kommun (figur 12), chilenare i Sollentuna (figur 13) och iranier i Göteborg förstärks denna slutsats. Skillnaderna mellan dessa grupper boende och svenskarnas är påfallande i alla inkomstskikt. Inte heller skillnader i åldersfördelning kan förklara kontrasten. Visserligen skiljer i medelålder fyra år i Botkyrka (turkar 32 år, svenskar 36 år) och två år i Sollentuna (chilenare 36 år, svenskar 38 år) men skillnaden är alltför liten för att på ett avgörande sätt påverka slutsatsen. Däremot kan givetvis försörjningsbördan variera så pass kraftigt och etniskt systematiskt att de ekonomiska resurserna ändå skulle framstå som de avgörande. Så är i betydande utsträckning fallet med turkarna i Botkyrka, där antal barn bland höginkomsttagarna når genomsnittet 2,17 medan det för gruppen sverige-födda höginkomsttagare endast når värdet 0,77. I Sollentuna kommun föreligger inga sådana skillnader mellan svenskar (0,88 barn per hushåll) och chilenare (0,82).

De slutsatser som kan dras av dessa data pekar mot att inkomstnivån inte är av samma utslagsgivande betydelse för invandrarnas fördelning på upplåtelseformer, medan just denna faktor har utomordentligt stark förklaringskraft generellt sett på svensk bostadsmarknad.⁶⁴ Däremot vill vi understryka att många andra ekonomiska omständigheter kan spela en roll i sammanhanget. Sannolikt viktigare än att försörjningsbördan ibland varierar är förmögenhetsbildningen. Det är väl känt att de ekonomiska nätverken runt individerna är starka i vertikal riktning, dvs mellan generationerna. Svenska ungdomar och nybildade familjer kan ofta få ekonomisk hjälp av föräldrarna i form av kontantstöd vid handpenning, borgensåtaganden vid lån, arv av förmögenhet etc. Utöver denna typ av resursskillnad finns andra strukturella hinder för invandrare att flytta ut ur de invandrartäta boendemiljöerna och in i svenska medelklassområden, t.ex. rent diskriminerande behandling av mäklare, bostadsföretag, boende i "svenska" områden mm. Precis som när man söker arbete inträder speciella hinder för invandrare som söker bostad på den s.k. fria marknaden.

Boende och kommunstorlek

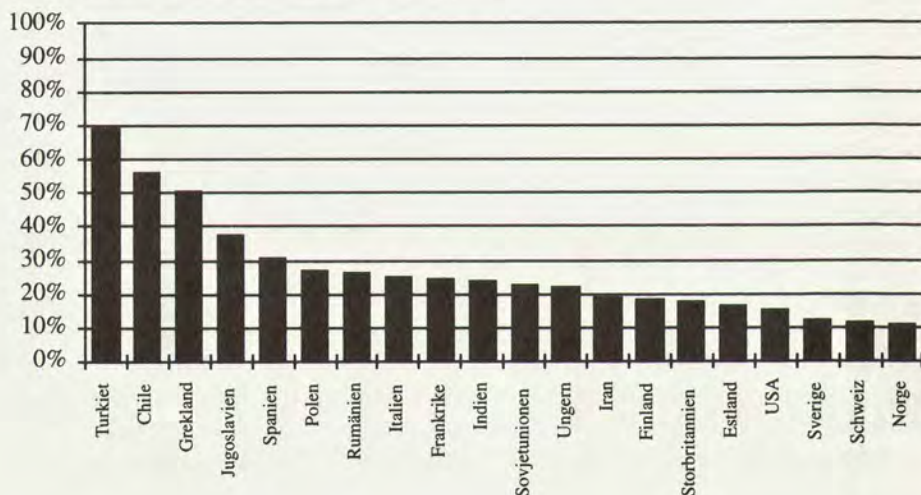
Det finns en utbredd föreställning om att segregationen är ett storstadsfenomen. Skälet är säkert att det är i större städer som segregationens sekundära effekter är mest betydande. I mindre kommuner och små orter påverkar ett eventuellt segregerat boende inte sammansättningen av barn i daghem och skolor, där sker möjligen inte heller samma separering i föreningsliv, idrottsföreningar och sociala aktiviteter, som man ofta finner i storstadskommunerna. Därmed är emellertid inte visat att segregationen i sig skulle vara ett storstadsfenomen.

Figur 10. Andelen hyresboende bland sammanboende i den undre inkomstkvartilen 1990 efter födelseland (familjeinkomst under 141 600 kr*).



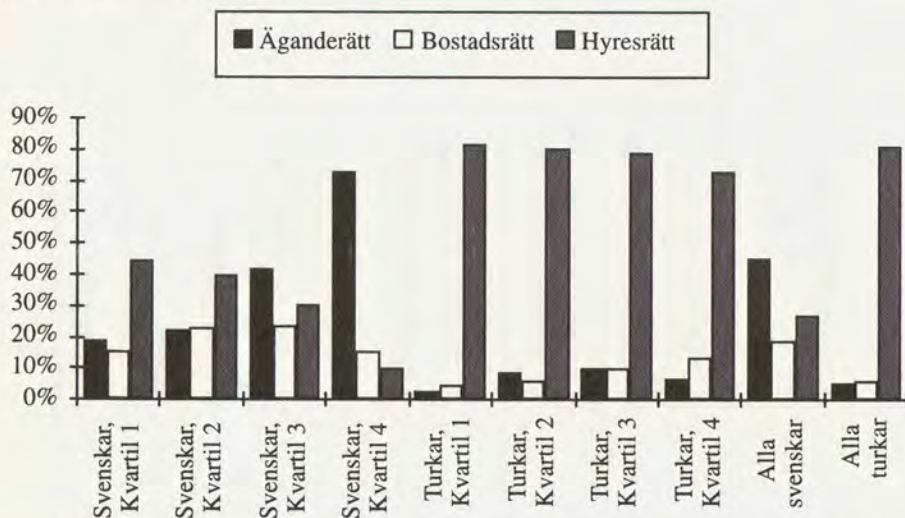
*Diagrammet bör tolkas med stor försiktighet, eftersom förhållandevis få sammanboende har så pass låg familjeinkomst. Svenska sammanboende med låga inkomster avviker åldersmässigt och geografiskt från invandrarna (t.ex. stora inslag av jordbrukare och äldre).

Figur 11. Andel hyresboende bland sammanboende i den övre inkomstkvartilen 1990 efter födelseland (familjeinkomst över 310 100 kr).



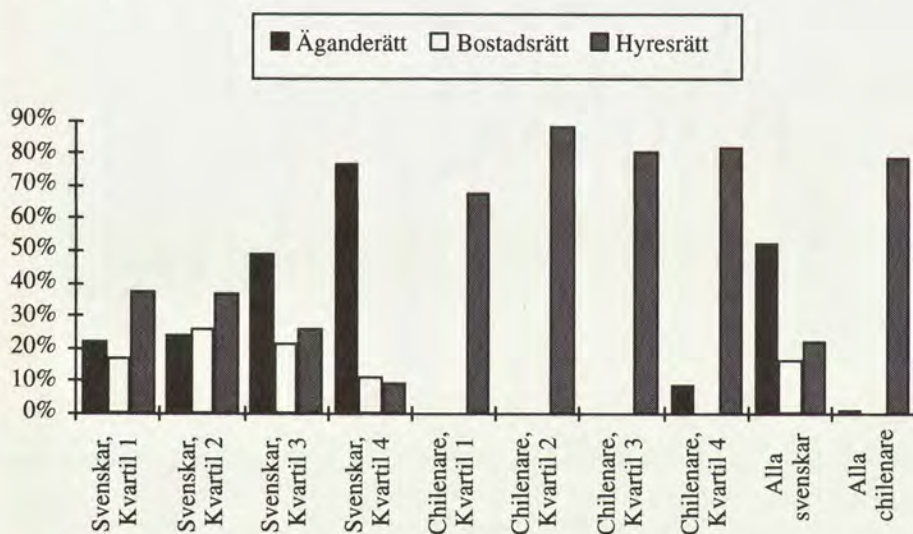
Vi har ännu inte segregeringsdata tillgängliga i sådan form att den geografiska fördelningen framträder tydligt. Vad som är möjligt här är att belysa huruvida den i sammanhanget kritiska variabeln upplåtelseform förmår diskriminera mellan svenskar och utlandsfödda på samma tydliga sätt i små kommuner som i stora. Kort sagt, är invandrarnas markanta överrepresentation i hyresboende beroende av kommunstorleken?

Figur 12. Upplåtelseformer bland svenskar och turkar i Botkyrka kommun 1990 efter familjeinkomstens storlek.



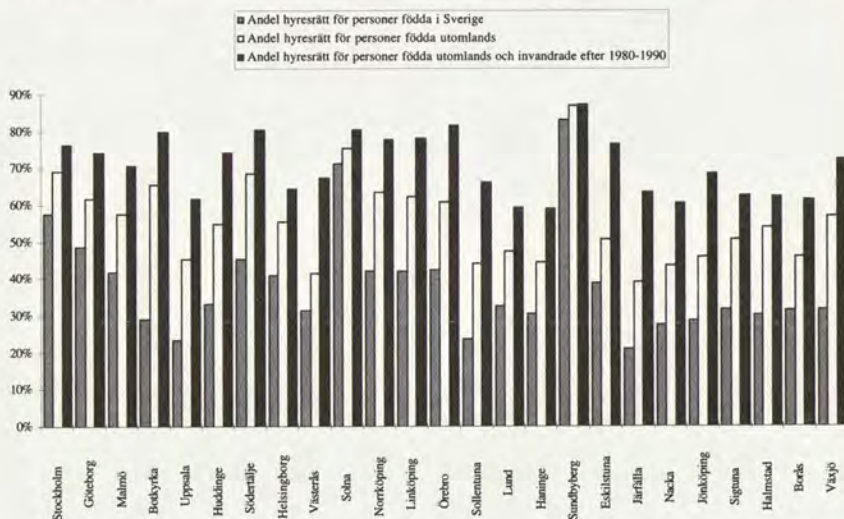
Inkomstkvartil 1: Mindre än 141.600 kr; kvartil 2: 141.700-230.500 kr; kvartil 3: 230.600-310.100 kr; kvartil 4: Mer än 310.100 kr. (Slumpmässigt urval, n= 1345 svenskar, 342 turkar i åldern 21-69 år)

Figur 13. Upplåtelseformer bland svenskar och chilенare i Sollentuna kommun 1990 efter familjeinkomstens storlek.

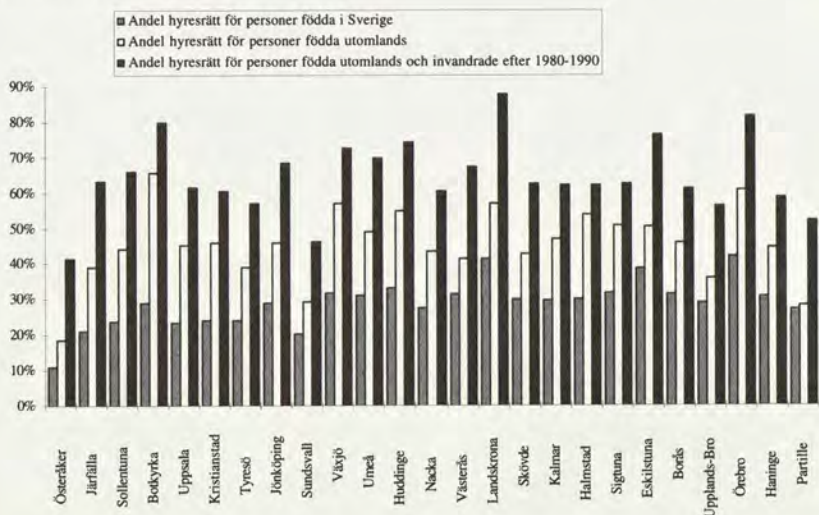


Inkomstkvartil 1: Mindre än 141.600 kr; kvartil 2: 141.700-230.500 kr; kvartil 3: 230.600-310.100 kr; kvartil 4: Mer än 310.100 kr. (Slumpmässigt urval, n= 1304 svenskar, 71 chilенare i åldern 21-69 år)

Figur 14. Andel personer i hyresrätt år 1990 efter födelseland och invandringsperiod i de 25 svenska kommuner som har störst antal utlandsfödda invandrade 1980-1990.



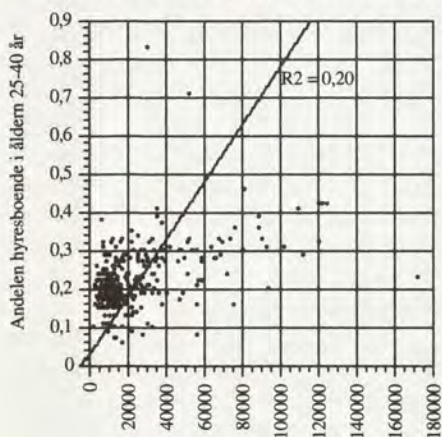
Figur 15. Kommuner i fallande ordning efter graden av obalans mellan svenskfödda och nyinvandrade vad avser boende i hyresrätt år 1990 (endast kommuner med större antal nyinvandrade har medtagits).



Figur 14 visar andelen personer i hyresrätt för dels personer födda i Sverige, dels personer födda utomlands - med åtskillnad mellan grupper som bött i Sverige längre eller kortare tid - i Sveriges till invånarantalet 25 största kommuner. Här framgår att invandrarnas hyresboende faller något efter en längre tid i Sverige men att skillnaderna gentemot svenskarna långt ifrån utjämnas. Figur 15 visar de 25 svenska kommuner som har störst obalans vad gäller andel boende i hyresrätt för svenskar, invandrade respektive nyinvandrade personer. Här återfinns framför allt förorts-kommuner i storstadsområdena och medelstora städer.

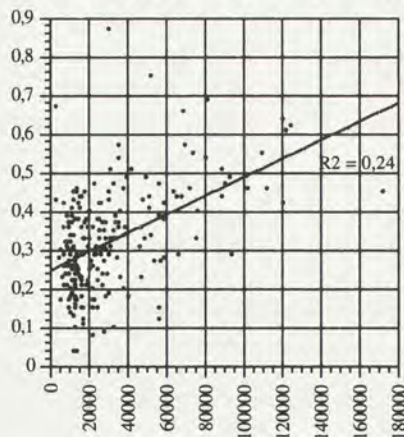
Figur 16.

Sambandet mellan kommunstorlek och andelen hyresboende för sverigefödda personer 1990*.



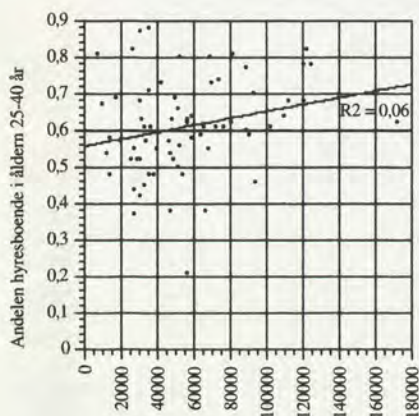
*Samtliga kommuner utom Stockholm, Göteborg och Malmö.

Sambandet mellan kommunstorlek och andelen hyresboende för personer födda utomlands 1990*.



*Baserat på 217 kommuner. Ej Stockholm, Göteborg och Malmö kommuner. Ej heller kommuner med få invandrare.

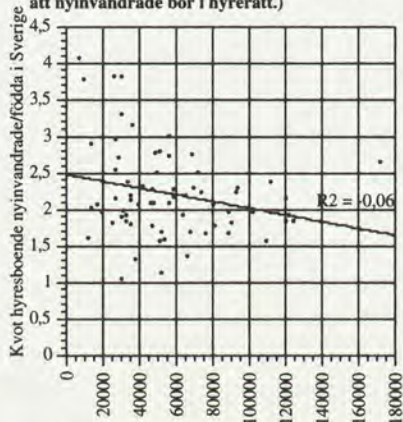
Sambandet mellan kommunstorlek och andelen hyresboende för personer som invandrat till Sverige 1980-1990*.



*Endast kommuner med minst 10 nyinvandrade (1980-1990) personer i hyresrätt har medtagits (68 kommuner). Dessutom har Stockholm, Göteborg och Malmö kommun undantagits.

Avvikelsen mellan nyinvandrades och sverigeföddas hyresboende i Sveriges kommuner* år 1990.

(Värdet 1= Ingen avvikelse; 2= dubbelt så vanligt att nyinvandrade bor i hyresrätt.)



*Endast kommuner med minst 10 nyinvandrade (1980-1990) personer i hyresrätt har medtagits (68 kommuner). Dessutom har Stockholm, Göteborg och Malmö kommun undantagits.

Diagrammen i figur 16, ovan, visar att korrelationen mellan upplåtelseformer och kommunstorlek på det hela taget är svag och att sambandet mellan invandrarernas överrepresentation i hyresboende och kommunstorlek närmast är obefintlig.⁶⁵ I denna begränsade mening kan segregationen således inte betraktas som ett renodlat storstadsfenomen, även om som sagt konsekvenserna troligen är mer påtagligt negativa i större orter.

Social rörlighet och individuella karriärer

Statistiska centralbyrån redovisar numera den socio-ekonomiska situationen med ett s.k. socio-ekonomiskt index (SEI). Detta index har i praktiken ersatt den redan på 1950-talet nedlagda socialgruppsstatistiken. SEI baseras på yrkesklassificeringen och är mer detaljerat än socialgruppsbestämningen. I nedanstående tabell ges en översikt av de sverigefödda respektive utlandsfödda personernas fördelning på SEI-koder år 1980 respektive 1990. Tabellen visar situationen för den grupp personer som fanns i Sverige 1980 och som fortfarande bodde kvar i landet tio år senare. Man kan notera den ganska påtagliga minskningen av utlandsfödda i de ej facklärdas kategorierna. Vidare sjunker andelen svenskar i "alla övriga grupper" medan den ökar för de utlandsfödda. Detta kan tolkas som att medan de utlandsfödda 1980 i stor utsträckning återfanns i mer okvalificerade positioner inom varu- och tjänsteproduktion återfinns många av dem utanför arbetsmarknaden år 1990.

Tabell 5 avser således samma grupp människor vid två tidpunkter. Vi kan inte här fördjupa redovisningen av den individuella rörlighet som sker inom både den svenska och den utlandsfödda befolkningen under 1980-talet.⁶⁶ Nämnas kan dock att mindre än hälften av personerna inom både den svenska och den utlandsfödda gruppen återfinns i samma socio-ekonomiska situation 1990 som tio år tidigare. Rörligheten är således avsevärd på individnivå i ett 10-årigt perspektiv. Som exempel kan nämnas att av de utlandsfödda som registrerades som företagare år 1980 lämnade två av tre denna position fram till 1990. Omvänt återfanns bara en tredjedel av företagarna år 1990 i samma position tio år tidigare.

Tabell 5. Socio-ekonomisk status 1980 och 1990 för personer födda i Sverige respektive utomlands (%).

Socio-ekonomisk status	Födda i Sverige		Födda utomlands	
	1980	1990	1980	1990
Ej facklärdas arbetare i varuproduktion	6,56	5,99	12,13	7,13
Ej facklärdas arbetare i tjänsteproduktion	13,69	14,46	15,73	12,74
Facklärdas arbetare i varuproduktion	8,21	8,61	9,60	7,32
Facklärdas arbetare i tjänsteproduktion	2,32	4,02	3,25	4,02
Lägre tjänstemän I	5,29	4,50	3,89	3,13
Lägre tjänstemän II	5,83	7,32	3,85	4,64
Tjänstemän på mellannivå	10,57	13,75	8,46	9,85
Högre tjänstemän	4,98	8,33	5,02	6,49
Fria yrkesutövare	1,1	1,7	1,9	2,8
Företagare (exkl. jordbrukare)	3,58	3,49	3,91	4,45
Jordbrukare	1,85	1,28	0,26	0,12
Alla övriga grupper	36,02	26,55	32,00	37,31
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00

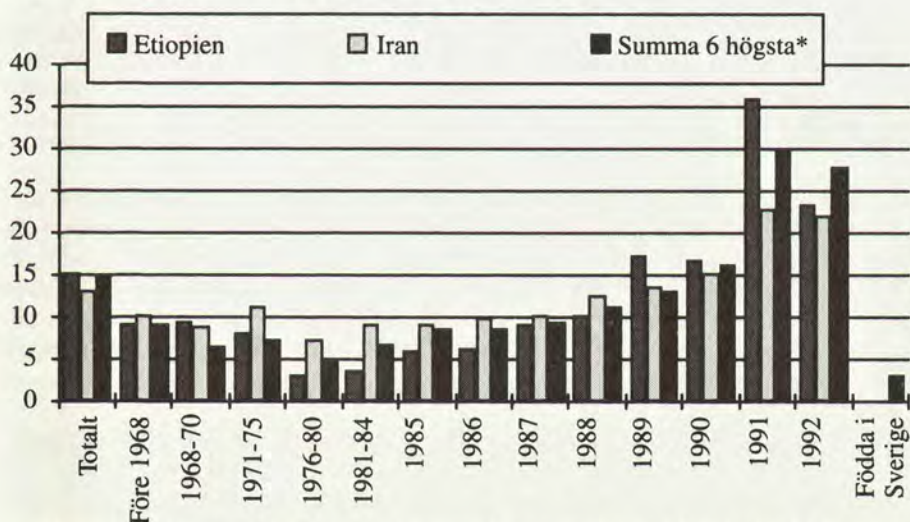
Denna relativt omfattande sociala rörlighet har en motsvarighet också i en geografisk rörlighet. Generellt sett gäller att hela gruppen utlandsfödda i Sverige i genomsnitt flyttar mellan kommuner dubbelt så ofta som personer födda i Sverige. Skillnaderna mellan olika invandrargrupper är dock dramatiska (se tabell 6). Vi har beräknat rörligheten för 1980 respektive 1992. Den allmänna tendensen är att flyttningsfrekvensen sjunker något under perioden och att vissa av invandrargrupperna har en mycket hög mellankommunal flyttningsfrekvens.

Tabell 6. Flyttningar mellan kommuner 1980 och 1992.

Födelseland	Befolkn. 1980	Flyttare 1980	Andel flyttare 80	Befolkn. 1992	Flyttare 1992	Andel flyttare 92
Somalia	100	11	11,0	5 177	1 897	36,6
Irak	631	73	11,6	15 804	2 654	16,8
Etiopien	1 797	242	13,5	12 738	1 954	15,3
Libanon	2 170	220	10,1	20 550	2 903	14,1
Iran	3 348	411	12,3	46 865	6 239	13,3
Syrien	1 606	130	8,1	8 107	998	12,3
Turkiet	14 357	978	6,8	27 846	1 604	5,8
Storbritannien	8 243	646	7,8	12 183	685	5,6
Chile	8 256	907	11,0	27 983	1 569	5,6
Jugoslavien	37 982	1 842	4,8	46 209	2 171	4,7
Norge	42 863	1 721	4,0	48 953	2 110	4,3
Danmark	43 501	2 401	5,5	41 991	1 786	4,3
Polen	19 967	1 302	6,5	38 020	1 537	4,0
Finland	251 342	17 925	7,1	211 931	8 084	3,8
Grekland	15 153	1 030	6,8	13 102	472	3,6
Ungern	12 929	749	5,8	15 107	536	3,5
Sverige	7 690 282	286 009	3,7	7 857 481	259 397	3,3
Tyskland	38 696	1 335	3,4	36 089	933	2,6

Källa: Specialbeställning av flyttningsdata från SCB samt SOS Folkmängd.

Figur 17. Mellankommunala flyttningsfrekvenser i Sverige år 1992 efter födelseland och invandringsår (andelar i % av respektive grupp i Sverige).



*Summa 6 högsta = Flyttningsfrekvenser för personer med födelseland i Etiopien, Somalia, Irak, Iran, Libanon och Syrien.

Tabell 7. Individuella boendekarriärer mellan skilda upplåtelseformer 1985-90.

Personer födda i Sverige i åldern 16-64 år 1985.
(n=232674; medelålder 38,3 år 1985)

UPPLÅT85	UPPLÅT90 (Bostadens upplåtelseform år 1990)				Summa
	Ägande	Bostadsrätt	Hyresrätt	Övriga	
Ägande	43,21%	2,48%	6,26%	3,24%	55,19%
Bostadsrätt	1,93%	6,89%	1,52%	0,63%	10,96%
Hyresrätt	5,14%	1,96%	19,40%	2,66%	29,17%
Övriga	1,10%	0,46%	1,60%	1,52%	4,67%
Summa	51,37%	11,78%	28,79%	8,06%	100,00%

Stannare: 71% (se diagonalen)

Personer födda utomlands i åldern 16-64 år 1985.
Invandrade före år 1975 (n=42744; medelålder 43,5 år)

UPPLÅT85	UPPLÅT90				Summa
	Ägande	Bostadsrätt	Hyresrätt	Övriga	
Ägande	28,88%	1,49%	2,74%	4,05%	37,16%
Bostadsrätt	1,15%	8,28%	1,40%	1,73%	12,57%
Hyresrätt	3,34%	2,23%	28,34%	8,50%	42,42%
Övriga	0,57%	0,45%	1,65%	5,18%	7,86%
Summa	33,94%	12,46%	34,14%	19,46%	100,00%

Stannare: 70,7%

Personer födda utomlands i åldern 16-64 år 1985.
Invandrade 1975-1985 (n=24034; medelålder 34,1 år)

UPPLÅT85	UPPLÅT90				Summa
	Ägande	Bostadsrätt	Hyresrätt	Övriga	
Ägande	10,09%	0,62%	1,98%	1,74%	14,42%
Bostadsrätt	1,55%	4,93%	1,79%	1,21%	9,47%
Hyresrätt	5,48%	4,77%	43,50%	8,89%	62,64%
Övriga	0,92%	0,97%	6,48%	5,10%	13,46%
Summa	18,03%	11,29%	53,74%	16,93%	100,00%

Stannare: 63,6%

En analys av invandringstidpunktens betydelse för rörligheten visar att denna visserligen sjunker med vistelsetid i Sverige, men att det ändå kvarstår en betydande skillnad i geografisk mobilitet mellan personer födda i respektive utom landet. Se figur 17. En specialstudie av rörligheten inom Uppsala tätort visar samma bild: Medan 6,5% av samtliga invånare i Uppsala tätort flyttade inom tätorten år 1992, var skillnaderna mellan olika etniska grupper betydande. Medan 5% av personer med svensk bakgrund flyttade var andelen för samtliga med utländsk bakgrund tre gånger så hög.

Det finns också betydande skillnader i individuell rörlighet på bostadsmarknaden. I tabell 7 åskådliggörs rörligheten åren 1985-1990. Andelen äganderätt bland personer födda i Sverige (övre tredjedelen av tabellen) uppgår vid bägge tillfällena till drygt 50%, bland tidiga invandrare (mellandelen av tabellen) till c:a 35% och bland nyare invandrare (nedre delen) till under 20%. Rörligheten mellan ägande och hyresrätt är större i båda riktningarna för gruppen födda i Sverige. Upplåtelseformen bostadsrätt tycks av tabellen att döma vara den mest "neutrala", dvs här är skillnaderna mellan grupperna minst. Andelen stannare i en specifik upplåtelseform är lägst för de nyinvandrade, där endast 64% behåller sin upplåtelseform under 5-årsperioden.

Trots att hela-Sverige-strategin åstadkommit en något mer utjämnad geografisk fördelning för de nya flyktinggrupperna kvarstår en betydande geografisk koncentration av de flesta utlandsfödda nationaliteterna i Sverige.⁶⁷ Hälften av personer födda i Iran återfinns i blott fyra kommuner, hälften av turkarna likaså i fyra, hälften av chilenerna i sex kommuner. Halva gruppen utlandsfödda bor i 11 svenska kommuner: i fallande ordning Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka, Uppsala, Helsingborg, Huddinge, Södertälje, Västerås, Lund och Solna. Se tabell 8. Den svenska befolkningen är givetvis långiffrån jämnt fördelad över samtliga Sveriges kommuner, men vi behöver summera de 40 största kommunerna för att fånga in halva befolkningen. Invandrarnas geografiska koncentration till vissa storstadskommuner och regionala centra är således fortsatt stark. Den pågående geografiska omflyttningen av särskilt de nya invandrargrupperna har under 1990-talet bidragit till att förstärka både den regionala snedfördelningen och den etniska koncentrationen i vissa sedan tidigare uppmärksammade miljonprogramsområden.

Tabell 8. Geografisk koncentration av några valda invandrargrupper.

Hälften av personer födda i Turkiet respektive Iran bodde 1990 i följande fyra kommuner

Turkiet		Iran	
Stockholm	20,8%	Stockholm	23,5%
Botkyrka	11,7%	Göteborg	16,0%
Göteborg	11,4%	Uppsala	11,5%
Södertälje	9,8%	Solna	5,0%
Summa	53,7%	Summa	53,9%

Hälften av personer födda i Grekland resp. Chile bodde 1990 i följande fem resp. sex kommuner

Grekland		Chile	
Stockholm	31,2%	Stockholm	20,0%
Göteborg	7,1%	Botkyrka	8,2%
Botkyrka	4,3%	Göteborg	6,8%
Malmö	3,9%	Malmö	6,6%
Solna	3,8%	Norrköping	5,0%
Summa	50,3%	Uppsala	4,3%
		Summa	50,9%

Hälften av personer födda i Jugoslavien bodde 1990 i följande åtta kommuner

Jugoslavien		Utom Norden (11 kommuner)	
Malmö	14,5%	Stockholm	16,8%
Göteborg	13,6%	Göteborg	10,1%
Stockholm	7,7%	Malmö	7,4%
Helsingborg	4,6%	Botkyrka	3,2%
Halmstad	3,5%	Uppsala	2,6%
Jönköping	3,3%	Helsingborg	2,3%
Botkyrka	2,1%	Huddinge	1,9%
Landskrona	1,9%	Södertälje	1,9%
Summa	51,2%	Västerås	1,9%
		Lund	1,6%
		Solna	1,5%
		Summa	51,3%

Hälften av alla födda i Sverige bor i 40 kommuner

Flyttningarna 1992 och 1994: några nedslag i svenska kommuner

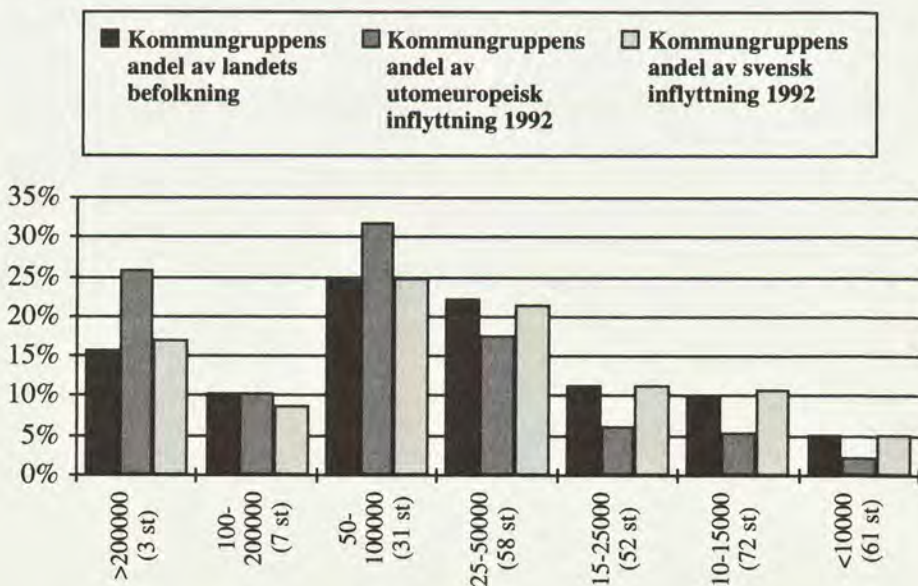
I en pågående omfattande kartläggning av samtliga flyttningsrörelser i Sverige 1980, 1984, 1988, och 1992 skall hela-Sverige-strategin för flyktingmottagning studeras på detaljerad etnisk nivå. Studien genomförs av Mekonnen Tesfahuney vid kultur-geografiska institutionen i Uppsala. Materialet baseras på ett komplett individmaterial avseende de c:a 300 000 flyttare som varje år byter kommuntillhörighet i Sverige, med information om flyttarnas ålder, kön, medflyttare, antal barn, födelse-land, invandringsår och medborgarskap jämte information om ut- och inflyttnings-kommun.

Under perioden 1980 till 1992 faller den svenska befolkningens flyttnings-frekvenser och en allt större del av de mellankommunala flyttningarna görs av invandrare, särskilt nyinvandrade.

Studeras flyttningsrörelserna på kommungrupper baserade på invånarantal kan vi för 1992 notera att två kommungrupper har överrepresentation av utomeuropeisk inflyttning (avser inrikes omflyttning, således exklusive nyinvandring). Se figur 18. Det gäller dels de tre storstadskommunerna, som tillsammans har c:a 16% av befolkningen, 17% av all inflyttning av sverigefödda personer men hela 26% av den utomeuropeiska inflyttningen. Det gäller dessutom kommuner i storleksklassen 50 000 - 100 000, som har c:a 25% av rikets befolkning, en lika stor andel av inrikes inflyttningar av svenskar, men 32% av inflyttningen av utomeuropeiska invandrare.

Större regionala centra (100 000 - 200 000 inv.) uppvisar i detta avseende mer balans, medan de mindre kommunerna har inflyttningstal för utomeuropeiska invandrare som endast når c:a hälften av inflyttningstal för svenskar och andelen av landets befolkning. Enskilda kommuner kan givetvis ha ett avvikande mönster.

Figur 18. Andel av befolkningen, utomeuropeiska invandrades respektive svenskers inflyttning 1992. Kommungruppering efter invånarantal.



För år 1994 har flyttningsströmmarna kartlagts endast för ett mindre antal kommuner, i stockholmsområdet Botkyrka, Stockholm och Södertälje, i sydsverige Malmö, Landskrona, Helsingborg, i västsverige Göteborg och Uddevalla. Dessutom ingår Västerås och Uppsala. De utländska medborgarnas andel av inflyttningen till dessa kommuner översteg genomgående de utländska medborgarnas andel av respektive kommunbefolkning, med Landskrona i en grupp för sig. Se tabell 9. Landskrona hade vid utgången av 1994 c:a 11% utländska medborgare, men hela 57% av inflyttningen bestod av utländska medborgare. Landskrona skiljer sig också från flertalet av de övriga kommunerna i det att en relativt stor andel av inflyttningen (20%) kom från två av norrlandslänen, Västernorrlands och Norrbottens län.

Tabell 9. Antal invånare, utländska medborgare, in- och nettoflyttning i några utvalda kommuner 1994.

1994	Antal inv	Antal utl medb	Andel % utl medb	Utl medb % av inflytt	Utl medb Nettoflytt
Botkyrka	69 195	13 431	19,4%	31%	3
Stockholm	703 627	73 054	10,4%	17%	2 549
Södertälje	81 890	9 457	11,5%	19%	113
Uppsala	181 191	13 805	7,6%	12%	451
Malmö	242 706	27 230	11,2%	32%	3 190
Landskrona	37 715	4 097	10,9%	57%	917
Helsingborg	113 411	7 738	6,8%	24%	882
Göteborg	444 553	47 550	10,7%	25%	3 970
Uddevalla	48 859	2 356	4,8%	22%	192
Västerås	122 998	8 650	7,0%	28%	783

53% av inflyttningen till Stockholms kommun kommer från egna länet.

60% av inflyttningen till Malmö kommer från Malmöhus, Blekinge och Smålandslänen.

58% av inflyttningen till Göteborg kommer från Älvsborgs, Göteborg & Bohus, Skaraborgs, Värmlands och Hallands län.

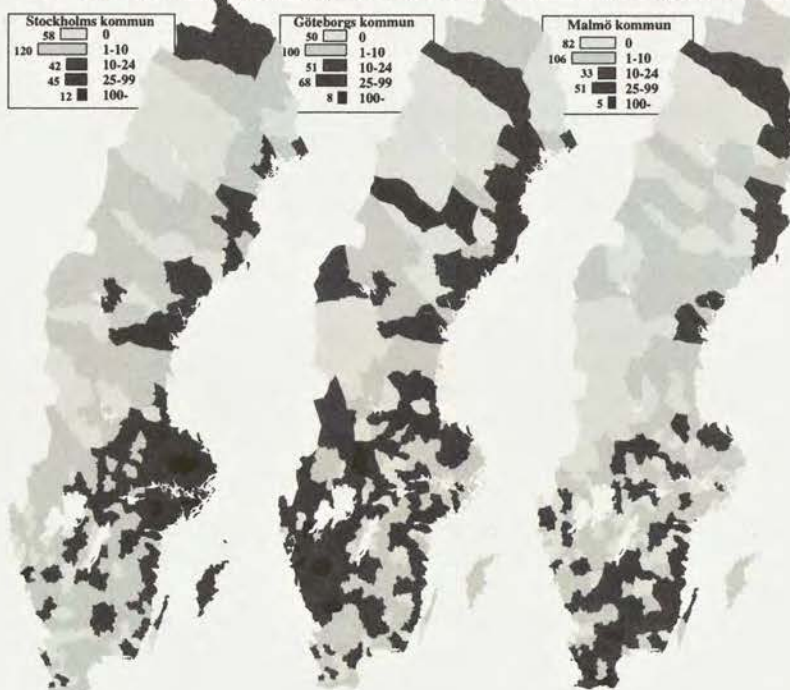
20% av inflyttningen till Landskrona kommun kommer från Västernorrlands och Norrbottens län. Ytterligare drygt 30% kommer till Landskrona från egna länet, Blekinge och Jönköping.

Källa: SCB/RSDB samt specialbeställning av flyttningsdata 1994 (Tabell 105.4)

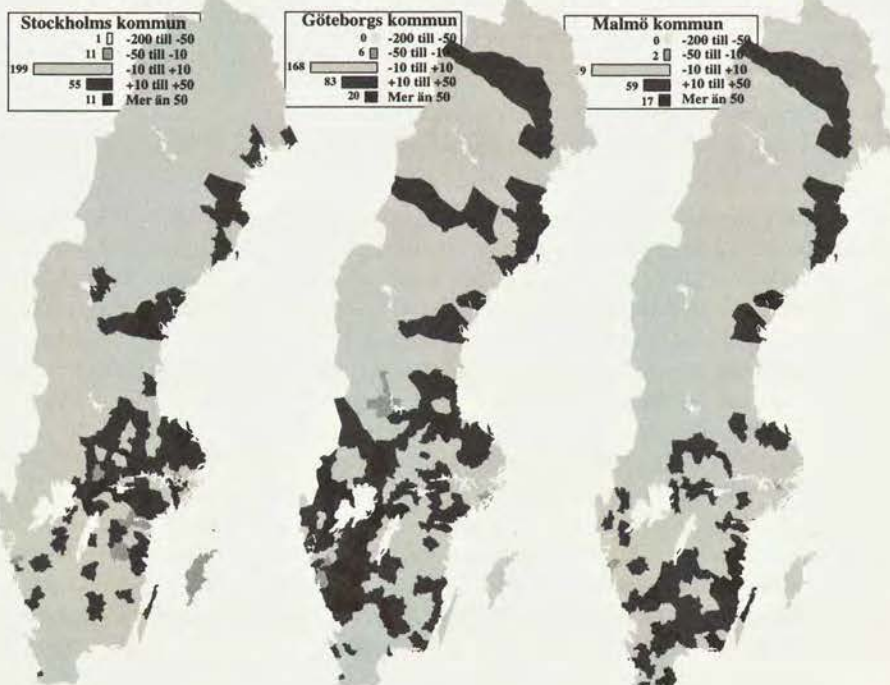
I vissa av kommunerna motsvaras den stora inflyttningen av utländska medborgare av lika stora flöden ut från kommunen, ett förhållande som präglar Botkyrka och i någon mån också Södertälje. Särskilt stor nettoinflyttning av utländska medborgare hade Göteborg och Malmö samt – i förhållande till folkmängden – Landskrona. Figur 19 visar in- och nettoflyttningens geografi för de tre storstadskommunerna. Tabell 10, slutligen, visar på ett sammanfattande sätt den mycket starka överrepresentation som gäller för utländska medborgares del i snart sagt samtliga av de tio inflyttningsskommunerna och de 24 utflyttningsslänen. Det mått som används – inflyttningsskvot – relaterar inflyttningen från en region till en annan till befolkningsgruppens storlek i utflyttningssregionen. Denna beräkning görs för svenska respektive utländska medborgare för de tio inflyttningsskommunerna och de 24 länen. Även om flyttningsströmmarna inte standardiserats för variationen i ålderssammansättning mellan svenska och utländska medborgare i utflyttningssregioner och bland flyttarna, torde slutsatsen om ett kraftig överrepresentation för flyttare med utländskt medborgarskap stå på stabil grund.

Figur 19.

Inrikes inflyttning av utländska medborgare 1994



Nettoflyttning av utländska medborgare 1994



Tabell 10. Flyttningskvot* utländska/svenska medborgare. Flyttning från län till 10 valda kommuner 1994.

Utflyttnings-län	Inflyttningskommuner				Bot- kyrka	Söder- tälje	Upp- sala	Väs- terås	Udde- valla	Helsing- borg	Lands- krona
	Stock- holm	Göte- borg	Malmö								
Stockholm	1,73	1,79	1,33	3,47	2,08	1,04	2,54	0,87	1,21	3,58	
Uppsala	2,64	3,72	8,88	11,93	2,60	3,75	2,53	2,24	8,05	31,50	
Södermanland	7,76	8,66	16,25	10,05	1,47	1,72	9,47	0,00	7,10	532,16	
Östergötland	4,69	7,06	12,15	11,00	6,46	1,07	11,19	4,34	7,48	33,84	
Jönköping	2,67	4,95	34,41	4,15	5,91	3,68	6,13	0,60	15,04	111,61	
Kronoberg	3,25	10,31	26,42	3,66	1,86	1,13	1,70	0,00	19,14	89,72	
Kalmar	5,28	8,40	60,50	20,79	5,25	2,08	9,30	2,33	51,17	108,36	
Gotland	2,42	8,20	2,39	0,00	21,47	1,16	4,17	0,00	31,30	0,00	
Blekinge	3,48	5,31	17,22	0,00	4,96	2,48	29,73	30,97	19,98	43,66	
Kristianstad	1,68	6,31	17,97	23,78	6,66	0,94	4,76	0,00	5,17	34,20	
Malmöhus	1,32	2,14	2,25	4,03	1,45	1,04	4,49	2,41	2,14	3,08	
Halland	2,49	4,71	6,87	9,09	0,00	1,02	10,82	5,68	4,05	41,20	
Göteborg o Bohus	1,30	1,73	2,82	7,36	0,48	1,28	0,63	1,42	1,69	10,82	
Älvsborg	3,19	6,22	16,59	24,07	20,51	1,44	6,15	5,34	4,14	187,75	
Skaraborg	6,96	19,06	29,56	14,19	28,88	3,06	1,06	29,65	12,19	57,76	
Värmland	4,53	25,23	40,73	28,18	9,45	1,73	7,46	72,59	56,62	116,03	
Örebro	12,79	9,08	21,52	20,60	24,81	2,54	19,19	7,41	11,00	223,76	
Västmanland	8,24	11,81	48,83	16,96	12,25	2,55	6,16	0,00	13,12	74,89	
Kopparberg	6,71	22,10	51,43	8,81	2,24	4,43	10,56	2,14	29,64	149,35	
Gävleborg	6,37	38,99	63,40	15,93	9,39	4,73	11,74	18,79	24,34	140,89	
Västernorrland	11,47	14,83	104,22	23,42	12,71	9,57	8,30	5,04	30,74	721,31	
Jämtland	5,73	13,63	26,90	19,02	8,56	1,83	6,58	6,11	0,00	99,86	
Västerbotten	6,20	27,02	39,35	17,36	5,34	6,13	0,60	0,00	19,28	190,97	
Norrbotten	4,38	16,67	35,08	16,20	7,19	3,50	11,14	31,19	7,68	1002,50	
Riket	3,26	5,09	7,33	6,84	3,65	2,19	6,02	4,43	4,87	20,81	

* Befolkningen i utflyttningslänen (svenska respektive utländska medborgare) utgör reduktionsbas för beräkningen.

Svensk inflyttning till respektive kommun från de olika länen relateras till antalet svenska medborgare i utflyttningslänen.

Utländska inflyttare relateras på motsvarande sätt till antalet utländska medborgare i utflyttningslänen. Därefter beräknas kvoten mellan utländska och svenska medborgares flyttning. Värdet 1 representerar en mellan medborgarkategorierna balanserad flyttning från ett län till en viss kommun. Värdet 15 betyder att utflyttningen av utländska medborgare relativt befolkningsgruppens storlek är 15 ggr större än den svenska flyttningen från länet ifråga till kommunen.

Strategier för att förbättra situationen

Det är genom etniskt selektiva flyttningsrörelser som den etniskt segregerade bostadsmarknaden reproduceras. I modellen nedan pekats fyra typer av flyttningar ut. Dessa fyra typer beskriver segregationen i ett processperspektiv och inte enbart som en statisk realitet.

1. För det första: när ett invandrarhushåll flyttar in i en lägenhet som tidigare beboddes av ett svenskt hushåll ökar invandrandelen i bostadsområdet. Detta kallas i modellen för *segregationsgenererande* flyttningar. Flertalet av dessa flyttningar sker inom lokala bostadsmarknader men i ökad utsträckning genom att nya sekundärflyttande invandrare ifrån andra kommuner ersätter svenskar. Invandrar-tätheten kan öka snabbt som konsekvens av att de utlandsföddas geografiska rörlighet är väsentligt högre än genomsnittet för personer födda i Sverige - såväl rörligheten inom som mellan kommuner.

2. Många av dagens invandrantäta områden har från början haft låga andelar invandrare. I Rinkeby ökade t.ex. andelen från 12% år 1970 till 69% år 1990. När invandrantätheten växer märks konsekvenserna tidigt i daghem och skolor. Långt ifrån alla svenska hushåll som väljer att flytta ifrån området i dessa skeden gör det av "rasistiska" skäl, även om också sådana flyttningsskäl förekommer. På grund av otillräcklig resursförstärkning har institutioner och myndigheter oftast inte kunnat svara upp mot de ökade behov som inflyttningen av nyinvandrade familjer fört med sig. Så växer missnöjet med kvalitén i de offentliga verksamheterna. Det sker under denna process också en rumslig stigmatisering i form av att områden får "dåligt rykte". Vill man som hushåll och individ undvika att förknippas med detta stigmatiserade område framstår valet för det enskilda hushållet som enkelt: att flytta. Hela denna process av utflyttning från ett invandrantätt bostadsområde kallar vi *segregationsgenererade* flyttningar, dvs det är flyttningar som uppkommer till följd av att områdets invandrarandel har ökat i ett tidigare skede.

3. När svenskar flyttar ut har bostadsföretag ibland mycket aktivt välkomnat nya invandrare och andra grupper med litet handlingsutrymme på bostadsmarknaden. Vi kallar dessa flyttningar för *institutionsgenererade*. Institutionsgenererade flyttningar sker i bägge riktningarna och berör alla typer av hushåll. Till exempel kan 1980-talets starkt subventionerade småhusbyggande och -boende, vilket i och för sig krävde ett visst eget kapital eller tillräckliga inkomster för att få låna till bostad, betraktas just som att staten som institution genererade nya flyttningsmönster.

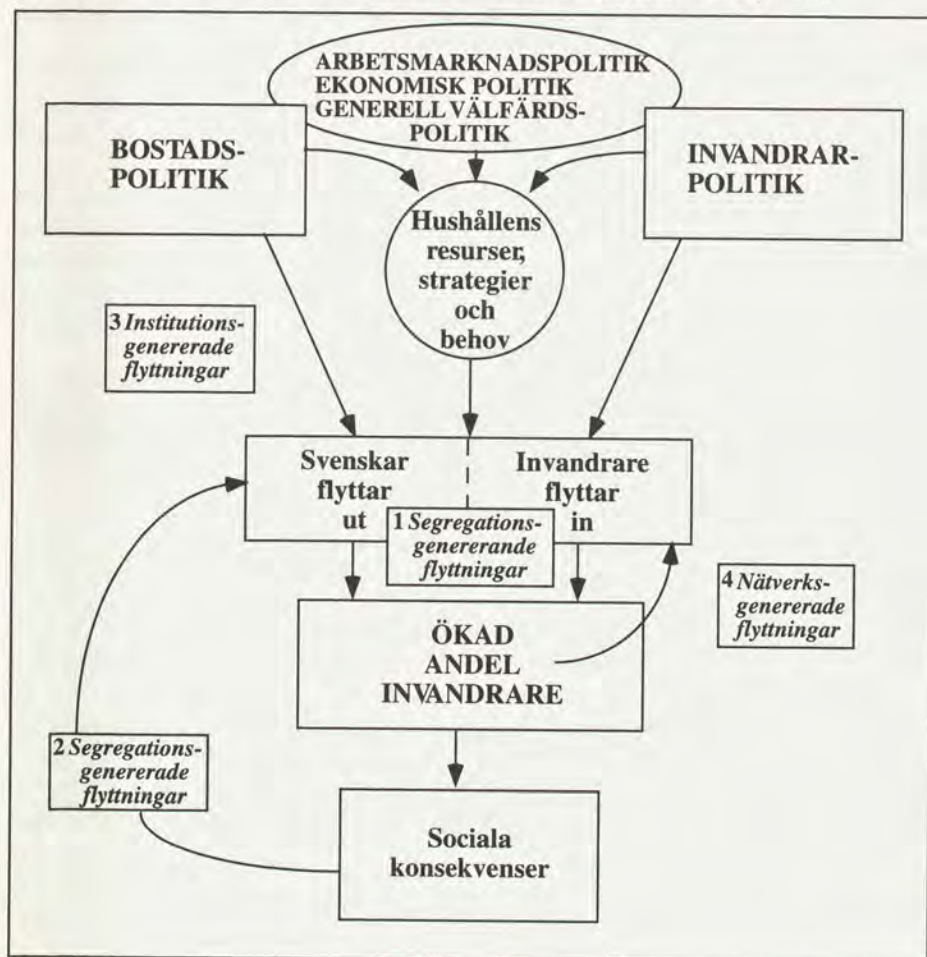
4. Oavsett bostadsföretagens policy har många invandrare flyttat in i invandrantäta bostadsområden av sociala skäl, för att man har vänner, släkt eller landsmän i området. Vi kallar dessa inflyttningar för *nätverksgenererade*.

En strategi för att vända denna problemfyllda, självförstärkande process måste inbegripa en politik för att påverka flera av dessa selektiva flyttningsrörelser. Men vissa av dem är mer påverkbara av politiska beslut än andra. Flyttningar som sker av fri vilja kan framför allt påverkas långsiktigt och på utbudssidan. Detsamma gäller för nätverksgenererade flyttningar. När man säger att man vill integrera invandrarna handlar det just om att stärka nätverken in i det svenska samhället – på olika arenor, som arbetsplatser, föreningsliv, politik. Därmed kan nätverkens sammansättning förändras och informationsfälten breddas. Människor fattar bostadsbeslut i mer eller mindre snäva informationsfält, och det är fält som i hög grad påverkas av befintliga sociala nätverk, som vänner, arbetskamrater och släktingar. Det förtjänar att påpekas, att de kulturella nätverken många gånger överdrivs som orsak till den pågående koncentrationen av nya invandrare till specifika bostadsområden. Nätverk är en aspekt av detta, men i allt väsentligt drivs processen via den institutionella scenen. Bostadsföretag, som står med tomma lägenheter i de av snabb omflyttning präglade miljonprogramområdena, framstår som viktiga aktörer på denna scen, men dessa agerar i sin tur – åtminstone för det mesta – inom ramen för bostadsmarknadens regelsystem, dess finansieringsformer, köpraktik mm.

Oavsett vilken roll de etniska nätverken spelar i koncentrationsprocessen, är det knappast där politiken kan spela en roll. I praktiken framstår flyttningar av typen 2 och 3 ovan som både mest önskad och lättast att på politisk väg söka påverka om målet är att minska de segregationsgenererande flyttningarna (1).

Av den analys som gjorts i denna rapport kan flera slutsatser dras om den svenska boendesegregationen. För det första föreligger en betydande social underordning/ekonomisk marginalisering där överrepresentationen av särskilt nya utomeuropeiska invandrargrupper är påtaglig. Denna marginalisering kan hänföras till bristande integration på arbetsmarknaden, kännetecknad av extremt höga arbetslöshetstal. För

Figur 20. Exempel på faktorer och samband som påverkar segregationens dynamik.



det andra måste en strukturell förklaring till invandrarnas påtagliga överrepresentation i hyresboende fokusera mer än på bara den årliga hushållsinkomsten, t.ex. förmögenhetsbildningen och bostadsmarknadens institutioner och aktörer. Sannolikt finns en "struktur-kulturell" mekanism som förstärker den etniska bostadssegregationen. Denna verkar genom att den bristande integrationen på arbetsmarknaden, i svenska institutioner och informella sociala nätverk - vilken i betydande grad också måste förstås i ett diskrimineringsperspektiv - ställer invandrare som söker en svensk integrationskarriär inför stora svårigheter. I grupper och miljöer där denna diskriminering inte föreligger och där man i denna sociala mening är bland "lika" väljer man att bo, även om de ekonomiska resurserna i sig skulle möjliggöra andra alternativ. Diskrimineringsbenägenheten i sig förstärks av den bristande sociala integrationen också inom den svenska befolkningen, där folkhemsidealerna bleknar och utanförskapet växer.

För det tredje är den geografiska rörligheten hög inom många av de nya invandrargrupperna. Den s.k. Hela-Sverige-strategin för flyktingmottagning har bidragit till detta och effekterna kan visa sig vara positiva på sikt. En större del av

Sverige finns i de nyinvandrades mentala karta, de etniska nätverken har sträckts ut geografiskt och en återflyttning till mindre kommuner kan inte betraktas som utesluten om de ekonomiska förutsättningarna förbättras.

Också den lokala omflyttningen är hög bland invandrare och en viss överflyttning sker från hyresboende till andra upplåtelseformer, särskilt bostadsrätter som redan i utgångsläget är den mest "neutrala" upplåtelseformen. Denna process kan ha förstärkts med de snabbt fallande priserna på bostäder under 1990-talets första år. (De förutskickade svårigheterna för många bostadsrättsföreningar ter sig också i perspektiv av invandrarnas bostadskarriärer som sällsynt olycklig i tid.) Hittills tillgängliga data tyder dock på att den lokala rörligheten sker inom och mellan invandrartäta bostadsområden och att den etniska boendesegregationen i allt väsentligt följer den dynamik som pekas ut i modellen, figur 20. Slutsatsen är att den etniska boendesegregationen inte kommer att upphöra av sig själv, på marknadens villkor.

Det krävs ett omfattande och varierat batteri av åtgärder både för att förbättra situationen i de invandrartäta bostadsområdena och för att långsiktigt integrera de nya invandrarna i det svenska samhället. Sådana förslag har väckts tidigare och kan - utan inbördes prioritering - omfatta bl.a. följande.

Sociala och ekonomiska åtgärder i bostadsområdena

- Arbetsmarknadsåtgärder med tydliga målsättningar att steg för steg pressa ned arbetslösheten
- Satsning på kultur- och fritidsprogram i invandrartäta bostadsmiljöer
- Satsning på invandrarkvinnor och kvinnliga nätverk. Pågående projekt i bl.a. Rinkeby, i regi av den turkiska föreningen, visar hur viktigt det är förankra satsningarna hos invandrarna själva. Kvinnorna har en mycket strategisk roll i strävan efter en starkare integration
- Specialsatsningar på skolor och daghem med höga kvalitetskrav. Bättre lön åt personal som verkar i de områden som forskollärare och lärare många gånger lämnar efter en tidig fas i sin yrkeskarriär
- Förstärkt svenskundervisning
- Stöd åt invandrarföretag (rådgivning, riskvilligt kapital)

Boendemiljöåtgärder

- Många miljonprogramsområden lider av betydande brister, där mycket behöver göras för att förbättra bostädernas och bostadsområdenas estetiska och funktionella status.

Mobilitetshöjande åtgärder: socialt

- Resursutjämning: ekonomisk politik, transfereringar
- Anti-diskrimineringspolitik: institutionell nivå
- Utbildning: t.ex. data, teknik, språk

Mobilitetshöjande åtgärder: geografiskt

- Nytt bostadsbyggande måste vara småskaligt och varierat i upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar
- Subventionsnivåerna neutrala mellan skilda upplåtelseformer. Det gynnar alltid grupper med kapital och god tillgång på information om subventionsnivåerna inte är likvärdiga och om de är instabila
- Bostadsförmedlingsorganisationen bör förstärkas och geografiskt avpassas till

realistiska arbetsmarknadsregioner

- Kraftfull kampanj mot den dolda diskrimineringen vad avser långivning, bostadsrättskontrakt, privata och kommunala förmedlingar
- Förstärkt stöd åt mindre kommuner utanför storstadsområdena att attrahera och behålla invandrarna. Förläng introduktionsprogrammen för nyanlända invandrare med bristfällig skolunderbyggnad. Geografiska studier av inrikes migration är entydiga i resultaten: stannar en flyttare mer än 2 à 3 år på den nya platsen minskar återflyttningen. Detta kan vara en indikation på den tid en återförankringsprocess tar efter en genomförd flyttning. En med hjälp av positiva åtgärder förlängd vistelsetid i placeringskommunen bör minska vidareflyttningsfrekvenserna.
- Studera andra länders stödformer för invandrare som vill köpa lägenheter och hus.

Oavsett val av strategi är det också av stor vikt att invandrare själva får möjlighet att konkret påverka den politik och de program som utformas.

Sverige har nu en liten invandring men många av de invandrare som kommit under de senaste två decennierna har stora problem. Dessa problem är geografiskt särskilt koncentrerade till storstädernas ytterområden. En kraftfull ekonomisk satsning och social mobilisering är nödvändig om utvecklingen mot gettoisering, ökat våld, skadegörelse, och social exkludering skall kunna hejdas, och en reproduktion av utanförståendet undvikas i andra och tredje generationen. Kostnaderna för exkluderingen kommer att överstiga kostnaderna för även en ambitiös integrationspolitik. Det som krävs är en praktisk politik med inriktning mot ekonomisk och social assimilerings med betydande inslag av också kulturell assimilerings. Det är inte rimligt att realiserandet av kulturell pluralism går vägen via social exkludering och strukturell underordning.

Ett uttalat önskemål om bättre svenskkunskaper torde i praktiken vara ett assimilationsmål. Språket bär kulturen och är starkt identitetsunderstödjande. Assimilering kan aldrig påtvingas, men den kan välkomnas och understödjas för dem som vill nå den för sig och sina barn. Under alla förhållanden torde assimilationen få en något annorlunda innebörd inom ramen för ett svenskt EU-medlemskap.

Eftersom de ekonomiska förutsättningarna för en offensiv anti-segregeringspolitik aldrig varit sämre än nu är det vår bedömning att kostnadskrävande satsningar – oavsett lönsamhet i ett långt tidsperspektiv – sannolikt förblir otillräckliga. Det finns därför inte i nuläget något som tyder på att vare sig den klassmässiga eller den etniska bostadssegregationen skulle minska i omfattning. De negativa konsekvenserna av segregationen kan dock begränsas med en genomtänkt allokering av resurser inom de sektorer som syftar till att ge barn och ungdomar en likvärdig start i livet: daghem, skolor, fritids- och kulturområdet.

Det är knappast någon tröst i sammanhanget att många av den Europeiska unionens medlemsländer har väsentligt större problem med social exkludering och bostadssegregering, och att man gör, och nästan alltid har gjort, mindre än Sverige för att bekämpa dessa tendenser.⁶⁸ Det är med den fria rörligheten inom EU inte osannolikt att den påvisade höga geografiska rörligheten för många invandrargrupper i Sverige kommer att omfatta också den mellannationella migrationen inom EU. Huruvida Sverige blir nettobidragare eller -mottagare i denna internationella migration av arbetskrafts- och utomeuropeiska flyktinginvandrare avgörs både av den relativa levnadsstandard som erhålls i Sverige, och av de förhoppningar som kommer att råda om olika länders och regioners framtida utveckling. Ett rimligt antagande är att också bostadssegregeringen i en nära framtid måste studeras i en europeisk kontext,

eftersom både viktiga regelverk och ekonomiska beslut samt invandringspolitiken i stort kommer att formas av och inom EU. Det ligger dock i förlängningen av det sagda, att en svensk antisegregeringspolitik trots allt måste baseras på de många styrinstrument som nationalstaten Sverige och dess kommuner ändå förfogar över. Viktiga delar av välfärdspolitiken, som bostads- och socialpolitiken, berörs inte primärt av EU-medlemskapet.

Noter

^{1a} Denna rapport finns tidigare utgiven som Arbetsrapport 112 från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet (1995).

¹ För tillfället bedrivs vid Kulturgeografiska institutionen i Uppsala fem externfinansierade forskningsprojekt med anknytning till s.k. IMER-forskning (International Migration and Ethnic Relations). Med finansiering från Svenska kommunförbundet studerar doktoranden Andreas Sandberg den etniska integrationen i tre svenska kommuner, valda för att representera varierande lokal invandringshistoria, arbetsmarknad och regional inramning; Katrineholm, Sollentuna och Lycksele. Doktoranden Irene Molina studerar, också med stöd av Kommunförbundet, den etniska segregeringen i Uppsala, en studie som bl.a. innehåller en fallstudie av Gottsunda. Riksbankens Jubileumsfond finansierar två delstudier inom ramen för ett mobilitetsprojekt. Doktoranden Mekonnen Tesfahuney gör systematiska studier av invandrarnas geografiska rörlighet inom Sverige, med särskild uppmärksamhet på konsekvenserna av den s.k. Hela-Sverige-strategin för flyktingmottagning. Roger Andersson studerar förekomsten av s.k. "rulltrapperegioner", dvs regioner där personer som lever i regionen eller flyttar dit får särskilt god avkastning på humankapitalet (ett visst yrke, en specifik utbildning). Studien innefattar också den svenska befolkningen, könsdimensionen m.m., även om tyngdpunkten också här ligger på den etniska dimensionen. Studien syftar inte bara till att kartlägga och analysera uppåtgående social karriär utan också den nedåtgående och hur individuella livsbanor kontextualiseras av lokala arbetsmarknader och regionala särdrag i livsvillkoren. Socialforskningsrådet finansierar en studie av invandrarnas företagande, där Ali Najib gör omfattande studier av etnisk och regional variation inom landet, men också fallstudier i några kommuner. Samtliga här nämnda projekt befinner sig antingen i en fas av intensiv analys av insamlade empiriska material, eller i slutfasen av forskningsprojekten.

² Fabian Society, 1889, *Facts for Londoners* (Fabian Tracts no 8), s. 25, London.

³ Hall, P., 1988, *Cities of Tomorrow*, s. 33. London: Basil Blackwell.

⁴ Riis, J. A., 1890, *How the Other half lives: Studies among the Tenements of New York*, s. 296. New York: Scribner's Son.

⁵ Marcuse, P., 1980, Housing Policy and City Planning: The Puzzling Split in the United States, 1893-1991, s. 38. I: Cherry, G. E. (ed.) *Shaping an Urban World*, s. 23-58.

⁶ Popper, F. J., 1981, *The Politics of Land Use-Reform*, s. 54. Madison: University of Wisconsin Press.

⁷ Se t.ex. Hirdman, Y., 1989, Att lägga livet tillrätta. Stockholm: Carlssons förlag. Nordström, L., 1938, *Lortsverige*. UPPL: [Faks.-utg.] efterskrift av Birger Lundberg. Sundsvall Tidsspeglan [1984] Sundsvall.

⁸ Nilsson, S., 1981, Stadsförnyelse - kontinuitet, gemenskap, inflytande, *SOU* 1981:100, s. 36.

⁹ *ibid.*

¹⁰ Röster i den brittiska politiska debatten år 1918. Citerade i Hall, 1988, a.a., s. 71.

¹¹ För en analys av andra typer av opposition och olydnad inför den svenska stadsutvecklingen vid denna tid, se Pred, A., 1990, *Lost words and lost worlds: modernity and the language of everyday life in nineteenth century Stockholm*. Cambridge: Cambridge university Press.

¹² Nilsson, a.a., s. 37.

¹³ För en diskussion av denna period, se Andersson, H., 1981, Tätbygdsutveckling och stadsförnyelse 1920-1980. I: Stadsförnyelse - kontinuitet, gemenskap, inflytande, *SOU* 1981:100.

¹⁴ Khakee 1990, A., Kommunal planering i omvandling 1947-1987. Geografiska institutionen, GERUM nr 13, s. 22. Umeå universitet.

¹⁵ ibid.

¹⁶ Holm, P., 1985, Swedish Planning 1945-1985: ideology, methods and results. *Plan International* 1985, s. 9-20. För översikt av förändringen av bostadspolitiken under 1970- och 1980-talet och därmed sammanhängande effekter på särboende och segregering, se Lindén, A.-L., 1989a, Bostadsmarknadens ägarstruktur och hushållens boendemönster. Förändring och utveckling 1975-1985. Rapport från Forskargruppen Boende och bebyggelse, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

¹⁷ Kuusela, K., 1993, Integration i invandrartäta bostadsområden? Research Report no 111 from the Department of Sociology, University of Göteborg, s. 24. Se också Vidén, S. & Lundahl, G. (red), 1992, Miljöprogrammets bostäder, Bevara - förnya - förbättra. Byggforskningsrådet T12.

¹⁸ Dessa tretton var: Jansson (1983, sexton orter), Öhman (1981, Luleå och Uppsala), Werner (1964, Malmö), Lindberg (1967, Malmö), Egerö (1979, Örebro), Danermark (1983, Örebro, Norrköping, Karlstad), Stockholms socialförvaltning (1971, Stockholm), Stockholms socialförvaltning (1976, Stockholm), Uppsala kommun (1974, Uppsala), Walldén (1981, Stockholm), SOU 1974:10, bil. 10 (Norrköping, Göteborg), Diderichsen (1978, Luleå) samt Linköpings kommun (1979, Linköping). Se Danermark, B., 1984, Boendesegregationens utveckling i Sverige under efterkrigstiden. *Ds BO* 1984:4. s. 61. Stockholm: Bostadsdepartementet.

¹⁹ Saknas gör därför t.ex. Arnell-Gustavssons (1975) studie av segregationens effekter i Uppsala, en studie som för övrigt saknar den etniska dimensionen. Arnell-Gustavsson, U., 1975, Om bostadssegregationens effekter. Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet (akad. avh.)

²⁰ Danermark, a.a., s. 80-81. Det behöver knappast tilläggas att påståenden av denna typ alltid är kontroversiella och att många inte skulle klara en kritisk granskning.

²¹ För en översikt av denna debatt, se Bilaga 9 till 1992 års Långtidsutredning (SOU 1992:19), författat av Sven E Olsson Hort från sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.

²² Invandrarnas bostadsförhållanden i Stockholms län 1985.

²³ SOU 1990:20 *Välfärd och segregation i storstadsregionerna*. samt *Social Rapport*, 1994. SOS-rapport 1994:10, Socialstyrelsen. Se också SOU 1989:111, Invandrare i storstad. Underlagsrapport från Storstadsutredningen. Bland nyare studier av intresse i sammanhanget är också Biterman, D., 1993, Immigrant Housing Careers. Byggforskningsrådet, rapport D:6 1993, samt Bohm, K, 1994, Om boendesegregationen. Socialstyrelsens kunskapsunderlag.

²⁴ Kuusela, K., 1988, Etnisk bostadssegregation i Göteborg. Sociologiska institutionen, Forskningsrapport nr 94, Göteborg. Kuusela, K., 1991, Att bo i invandrartäta områden. *Byggforskningsrådet* R 60:1991, Stockholm. Kuusela, K., 1993 aa.

²⁵ Andersson, B, Herz, L. & Meurle, K., 1970, Några etniska minoriteter i Malmö - judar, jugoslaver och greker. I H. Swedner, red., Socialvård och samhällsförändring, Stockholm: Liber. Lindén, A.-L., 1989b, Vem bor i bostadsområdet - bostadsutbud - befolkningsstruktur - förändringsmönster, Forskargruppen boende och bebyggelse. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

²⁶ Det kan förtjänas att betonas, att man i sociologisk analys bör göra en åtskillnad mellan en grupp och en kategori. Forskaren arbetar vanligen med kategorier, dvs för samman individer som delar något visst kännetecken, t.ex. födelseland, ålder, inkomster eller kön. Begreppet grupp brukar då reserveras för individer som står i relation till varandra - inte bara liknar varandra - och som identifierar sig som tillhöriga denna grupp. Distinktionen kan många gånger vara viktig, men den förs åt sidan i denna uppsats.

²⁷ Lindberg, G. & Lindén, A.-L., 1989, *Social segmentation på den svenska bostadsmarknaden*, s.77. Rapport från forskargruppen Boende och bebyggelse. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

²⁸ Sidenblad, 1948. Citerad i Danermark 1984, a.a., s. 75.

²⁹ Swedner, H., 1975, Processproblem, strukturproblem och resursproblem i nya bostadsområden i de svenska storstäderna. *Sociologisk Forskning* nr 2, s. 3-14. Se också SOU 1975:51, Bostadsförsörjning och bostadsbidrag: Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningen, Stockholm.

³⁰ Molina, I. (1992) Boendesegregation. I: Öhman, J.(red) *Urbana samhällen och processer*. Stockholm: Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift, 59-61.

³¹ Lindberg, G., 1967, Social omgivning: en sociologisk undersökning av tjugo bostadsområden i Malmö-Lund: Lunds universitet, Sociologiska institutionen.

³² Andersson-Brolin, L. 1984, *Etnisk bostadssegregation*, s 30. Stockholm: Byggforskningsrådet.

³³ Lindberg, G., 1971, (red) Segregationsprocessen - Urbana processer, s. 134.

³⁴ Se Cater & Jones, a.a., s. 45.

³⁵ Shevky, E., 1955, Social Area Analysis: Theory, Illustrative Application and Computational Procedures. I Shevky, E. & Bell, W., Stanford.

- ³⁶ Jansson, C. 1977, Om segregation, *Plan* nr. 2-3, s. 111.
- ³⁷ Ley, D., 1983, *A social geography of the city*, s. 77. New York: Harper and Row.
- ³⁸ Timms, D. 1975 *The urban mosaic*. Cambridge:
- ³⁹ Andersson-Brolin 1984, a.a., Liedholm, M., 1984, *Boinflytande. Förutsättningar och hinder i ett bostadsområde med etnisk särprägel*, Lund: Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet; Walldén, M., 1985, Boendesegregation och Socialmiljö. I: *Forskare om Samhälle, Velfärd och Boende*, Stockholm: Bygghörsnärsknadsrådet.
- ⁴⁰ Invandrarnas bostadsförhållanden i Stockholms län 1985; och Andersson-Brolin, L., 1984:188f.
- ⁴¹ Castells, M., 1977, Towards a Political Urban Sociology., I: Michael Harlow (ed) *Captive Cities - Studies in the political Economy of Cities and Regions*, London.
- ⁴² Castells, M., 1977, *The Urban Question: a Marxist approach*. London: Edward Arnold, s. 171 och Castells, M., 1983, *The city and the grassroots*. Berkeley: University of California Press.
- ⁴³ Harvey, D. 1985 *The urbanization of capital*. Oxford: Basil Blackwell, s 109-124.
- ⁴⁴ Scott, A., 1980, *The Urban Land Nexus and the State*, s. 124f.. London
- ⁴⁵ Harvey, D. 1985, *Consciousness and the Urban Experience: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, s. 123. Oxford: Basil Blackwell.
- ⁴⁶ Förklaringar till invandrarnas överrepresentation i hyresboende skjuter ibland in sig just på konsumtionsaspekten. Det antas att invandrare vars vistelse i Sverige inte beräknas bli permanent har en benägenhet att spara mera (skicka pengar till släktingar i utvandringslandet), att prioritera inköpen av kapitalvaror annorlunda (bilar istället för bostäder), och att på det hela taget kommunicera sin identitet genom sociala nätverk kopplade till ursprunget snarare än genom social positionering i det nya samhället. I Özüekrens rapport om turkarna i Fittja finns belägg för att åtminstone de två senare punkterna stämmer. Se Özüekren, A. S., 1992, Turkish Immigrant Housing in Sweden. *Research report SB:47*. Gävle: The National Swedish Institute for Building Research.
- ⁴⁷ Warner, W. L. & Srole, L., 1945, *The Social Systems of American Ethnic Groups*. New Haven, Ct: Yale University Press.
- ⁴⁸ Gordon, M., 1975, Towards a General Theory of Racial and Ethnic Group Relations. I. Glazer, N. & Moynihan, D. P. (eds) *Ethnicity - Theory and Experience*, Cambridge, Mass.
- ⁴⁹ Becker, G., 1964, *Human Capital*. 2nd ed., New York: Columbia University Press (1975)., Mincer, J., 1974, *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.
- ⁵⁰ Se t.ex. Chiswick, B. R., 1978, "The effect of Americanization on the earnings of foreign-born men" in: *Journal of Political Economy*, vol. 86, no. 5, s. 897-921..
- ⁵¹ Se Marini, M. M., 1989, "Sex differences in earnings in the United States." *Annual Review of Sociology*, Vol. 15, s. 343-380, Wilson, F. P. Tienda, M. & Wu, L., 1991, "Racial Equality in the Labor market: still an elusive goal." Paper presented at the annual meetings of the American Sociological Association. Cincinnati, Ohio. samt Ekberg, J., 1992, Geografisk och socioekonomisk rörlighet bland invandrare. Manus, dec 1992. (Högskolan i Växjö). I en studie av Volvo Torslanda-verken i Göteborg dras slutsatsen invandrarnas överrepresentation i arbeten med låga kvalifikationskrav och dåliga arbetsförhållanden är "starkt oberoende av utbildningsbakgrund". Schierup, C.-U., Paulsson, S. & Ålund, A., Den interna arbetsmarknaden. Etniska skiktningar och dequalificering, s. 73. I: Carl-Ulrik Schierup & Sven Paulsson (red.), 1994, *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons förlag.
- ⁵² Fröbel, F., Heinrich, J. & Kreye, O., 1980, *The New international division of Labour*. Cambridge.
- ⁵³ För översikt av litteraturen, se t.ex. Jonsson, O., 1989, "Från fordism till flexibel specialisering- Mot ett nytt produktion-skoncept. Mot ett nytt rum?" *Rapporter och notiser* 93, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet., Amin, A. & Malmberg, A., 1991, Europeisk struktumvandling- produktionens nya geografi. *ERU-rapport* nr 70. Stockholm: ERU/ Arbetsmarknadsdepartementet.
- ⁵⁴ Mollenkopf, J. H. & Castells, M. (eds), 1991, *Dual City, Restructuring New York*. New York: Russel Sage Foundation.
- ⁵⁵ Se t.ex. Miles, R., 1993, *Racism after 'race relations'*, Ch. 7. London and New York: Routledge.
- ⁵⁶ Det finns många föreställningar om vem och vilka som passar för vilka typer av arbete. Paulson hävdar att t.ex. invandrare från andra länder än Norden och nordvästra Europa "anses ha en lägre social kompetens och därför skulle passa bättre i tungt ensamarbete". Uppfattningar om att i synnerhet invandrare från afrikanska och arabiska kulturer skulle sakna rätt inställning för industriarbete är vanliga. Paulson hävdar också i studien av personalrekrytering inom Volvo Torslanda-verken, att den tekniska förändringen i kombination med införandet av större inslag av grupporganisation skulle öka kraven på social kompetens, något som mot bakgrund av personalrekry-

terarnas föreställningar skulle innebära att fler kvinnor anställs men att vissa invandrargrupper exkluderas från de nya moderna produktionsmetoderna. Se Paulson, S., 1994, Personalrekrytering - en nyckelfråga, s. 148f. I: Carl-Ulrik Schierup & Sven Paulsson (red.), a.a.

⁵⁷ Ekberg 1992, a.a.

⁵⁸ Andersson, R., 1994, The Geographical and Social Mobility of Immigrants: Escalator Regions in Sweden from an Ethnic Perspective. Papper presenterat vid konferensen Population Planning and Policy, Laxön 15-18 september. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

⁵⁹ För översikt, se Zhou, M. & Logan, R. J., 1989, Returns of human capital in ethnic enclaves: New York City's Chinatown. *American Sociological Review*, vol 54.

⁶⁰ Se Bourdieu, P., 1984, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge.

Bourdieu, P., 1990, In Other Words, Essays Towards a Reflexive Sociology, Cambridge: Polity Press.

⁶¹ Portes, A. & Zhou, M., 1992, Gaining the upper hand: economic mobility among immigrant and domestic minorities. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 15.

⁶² Najib, A., 1994, Immigrant Small Business in Uppsala. Disadvantage in Labour Market and Success in Small Business Activities. Forskningsrapport nr 108 från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

⁶³ Social rapport, a.a., s. 151.

⁶⁴ Modellen kan läsas som en hygglig representation också av den svenska invandrapolitikens mål respektive utfall under efterkrigstiden. Medan perioden fram till mitten av 1970-talet kännetecknades av frånvaro av uttalad invandrapolitik men med assimilationen (A) som för-givet-taget mål, kom perioden därefter att präglas av målet kulturell pluralism (B). Den kulturella pluralismen har förvisso till det yttre realiserats, men knappast följdkraven på socio-ekonomisk integration. Situationen bär i stället stark prägel av strukturell underordning (C).

⁶⁵ Se Danermark, B., 1983, Klass, inkomst och boende. Om segregationen i några kommuner, s. 100ff. *Örebro Studies* 1, Department of Sociology.

⁶⁶ Se också Lindberg & Lindén, a.a., som studerade segmenteringen på svensk bostadsmarknad 1980-1985 och fann att "I vår analys av extrema kommuner när det gäller segmenteringsnivå och segmentationens förändring på åttiotalet kan vi konstatera att bostadsmarknadens struktur och differentiering spelar stor roll samt i vilken utsträckning och takt andelen invandrare ökat i kommunen under den senaste femtonårsperioden. Storleken på andelen invandrare har även betydelse för om segmenteringsnivån är hög, medelhög eller låg." (s. 75).

⁶⁷ En sådan mer detaljerad analys görs i Andersson, R., 1994, a.a.

⁶⁸ För en mer fullständig redogörelse för detta, se Andersson, R., Molina, I & Sandberg, A., 1992, Social geografi och etniska relationer. Forskningsrapport nr 103 från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet. Se också Andersson, R., 1993, Immigration Policy and the Geography of Ethnic Integration in Sweden. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* nr 16, s. 14-29.

⁶⁹ Se Vidén, S. & Lundahl, G. (red), 1992, Miljonprogrammets bostäder, Bevara - förnya - förbättra. Bygghoforskningsrådet T12.

⁷⁰ För översikt, se Huttman, E. (ed.), 1991, Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and the United States. Durham and London: Duke University Press.

Referenser

- Amin, A. & Malmberg, A., 1991, Europeisk strukturomvandling- produktionens nya geografi. *ERU-rapport* nr 70. Stockholm: ERU/Arbetsmarknadsdepartementet.
- Andersson, B, Herz, L. & Meurle, K., 1970, Några etniska minoriteter i Malmö - judar, jugoslaver och greker. I: H. Swedner, red., *Socialvård och samhällsförändring*, Stockholm: Liber.
- Andersson, H., 1981, Tätbygdsutveckling och stadsförnyelse 1920-1980. I: Stadsförnyelse - kontinuitet, gemenskap, inflytande, *SOU* 1981:100.
- Andersson, R., Molina, I & Sandberg, A., 1992, Social geografi och etniska relationer. *Forskningsrapport* nr 103 från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Andersson, R., 1993, Immigration Policy and the Geography of Ethnic Integration in Sweden. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* nr 16, s. 14-29.

- Andersson, R., 1994, The Geographical and Social Mobility of Immigrants: Escalator Regions in Sweden from an Ethnic Perspective. Papper presenterat vid konferensen Population Planning and Policy, Laxön 15-18 september. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Andersson-Brolin, L. 1984, *Etnisk bostadssegregation*. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Arnell-Gustavsson, U., 1975, Om bostadssegregationens effekter. Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet (akad. avh.)
- Becker, G., 1964, *Human Capital*. 2nd ed., New York: Columbia University Press (1975).
- Bitterman, D., 1993, Immigrant Housing Careers. Byggforskningsrådet, rapport D:6 1993.
- Bohm, K, 1994, Om boendesegregationen. Socialstyrelsens kunskapsunderlag.
- Bourdieu, P., 1984, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge.
- Bourdieu, P., 1990, In Other Words, Essays Towards a Reflexive Sociology, Cambridge: Polity Press.
- Castells, M., 1977, *The Urban Question: a Marxist approach*. London: Edward Arnold.
- Castells, M., 1977, Towards a Political Urban Sociology., I: Michael Harlow (ed) *Captive Cities - Studies in the political Economy of Cities and Regions*, London.
- Castells, M., 1983, *The city and the grassroots*. Berkeley: University of California Press.
- Cater, J. & Jones, T., 1989, Social Geography. Edward Arnold.
- Chiswick, B. R., 1978, "The effect of Americanization on the earnings of foreign-born men" I: *Journal of Political Economy*, vol. 86, no. 5, s. 897-921..
- Danermark, B., 1983, Klass, inkomst och boende. Om segregationen i några kommuner. *Örebro Studies 1*, Department of Sociology.
- Danermark, B., 1984, Boendesegregationens utveckling i Sverige under efterkrigstiden. *Ds BO 1984:4*. Stockholm: Bostadsdepartementet.
- Diderichsen, F., 1978, En socialmedicinsk studie av omflyttning och segregation i Luleå. Socialmedicinska forskningsenheten. Luleå.
- Egerö, B., 1979, En mönsterstad granskas. Statens råd för byggnadsforskning. Stockholm T26:1979.
- Ekberg, J., 1992, Geografisk och socioekonomisk rörlighet bland invandrare. Manus, dec 1992. (Högskolan i Växjö).
- Fabian Society, 1889, *Facts for Londoners* (Fabian Tracts no 8). London.
- Fröbel, F., Heinrich, J. & Kreye, O., 1980, *The New international division of Labour*. Cambridge.
- Gordon, M., 1975, Towards a General Theory of Racial and Ethnic Group Relations. I: Glazer, N. & Moynihan, D. P. (eds) *Ethnicity - Theory and Experience*, Cambridge, Mass.
- Hall, P., 1988, *Cities of Tomorrow*. London: Basil Blackwell.
- Harvey, D. 1985 *The urbanization of capital*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. 1985, *Consciousness and the Urban Experience: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hirdman, Y., 1989, *Att lägga livet tillrätta*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Holm, P., 1985, Swedish Planning 1945-1985: ideology, methods and results. *Plan International* 1985.
- Huttman, E. (ed.), 1991, *Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and the United States*. Durham and London: Duke University Press.
- Invandrarnas bostadsförhållanden i Stockholms län 1985.
- Jansson, C-G.. 1977, Om segregation, *Plan* nr. 2-3.
- Jansson, C-G, 1983, Working-class Segregation in Stockholm and Some Other Swedish Cities. Stencil.
- Jonsson, O., 1989, "Från fordism till flexibel specialisering- Mot ett nytt produktion-skoncept. Mot ett nytt rum?" *Rapporter och notiser* 93, Institutionen för kultur-geografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet.
- Khakee 1990, A., Kommunal planering i omvandling 1947-1987. Geografiska institutionen, GERUM nr 13, Umeå universitet.
- Kuusela, K., 1988, Etnisk bostadssegregation i Göteborg. Sociologiska institutionen, Forskningsrapport nr 94, Göteborg.
- Kuusela, K., 1991, Att bo i invandrarstäta områden. *Byggforskningsrådet* R 60:1991, Stockholm.
- Kuusela, K., 1993, Integration i invandrarstäta bostadsområden? Research Report no 111 from the Department of Sociology, University of Göteborg.

- Ley, D., 1983, *A social geography of the city*. New York: Harper and Row.
- Liedholm, M., 1984, *Boinflytande. Förutsättningar och hinder i ett bostadsområde med etnisk särprägel*, Lund: Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet.
- Lindberg, G. & Lindén, A.-L., 1989, *Social segmentation på den svenska bostadsmarknaden*. Rapport från forskargruppen Boende och bebyggelse. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Lindberg, G., 1967, Social omgivning: en sociologisk undersökning av tjugo bostadsområden i Malmö-Lund: Lunds universitet, Sociologiska institutionen.
- Lindberg, G., 1971, (red) Segregationsprocessen - Urbana processer. Lund.
- Lindén, A.-L., 1989a, Bostadsmarknadens ägarstruktur och hushållens boendemönster. Förändring och utveckling 1975-1985. Rapport från Forskargruppen Boende och bebyggelse, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Lindén, A.-L., 1989b, Vem bor i bostadsområdet - bostadsutbud - befolkningsstruktur - förändringsmönster, Forskargruppen boende och bebyggelse. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Linköpings kommun, 1979, Boendesegregation. Slutrapport. Stencil.
- Marcuse, P., 1980, Housing Policy and City Planning: The Puzzling Split in the United States, 1893-1991, s. 38. I: Cherry, G. E. (ed.) *Shaping an Urban World*, s. 23-58.
- Marini, M. M., 1989."Sex differences in earnings in the United States." *Annual Review of Sociology*, Vol. 15, s. 343-380.
- Miles, R., 1993, *Racism after 'race relations'*. London and New York: Routledge.
- Mincer, J., 1974, *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Molina, I. (1992) Boendesegregation. I: Öhman, J.(red) *Urbana samhällen och processer*. Uppsala: Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift.
- Mollenkopf, J. H.& Castells, M. (eds), 1991, *Dual City, Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- Najib, A., 1994, Immigrant Small Business in Uppsala. Disadvantage in Labour Market and Success in Small Business Activities. Forskningsrapport nr 108 från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Nilsson, S., 1981, Stadsförnyelse - kontinuitet, gemenskap, inflytande. *SOU* 1981:100.
- Nordström, L., 1938, *Lortsverige*. UPPL: [Faks.-utg.] Sundsvall Tidsspegeln [1984] Sundsvall.
- Paulson, S., 1994, Personalrekrytering - en nyckelfråga I: Carl-Ulrik Schierup & Sven Paulsson (red.) *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Pred, A., 1990, *Lost words and lost worlds: modernity and the language of everyday life in nineteenth century Stockholm*. Cambridge: Cambridge university Press.
- Popper, F. J., 1981, *The Politics of Land Use-Reform*, s. 54. Madison: University of Wisconsin Press.
- Portes, A. & Manning, R. D. (1986) The immigrant enclave: theory and empirical examples. I: S. Olzak and J. Nagel (eds), *Competitive Ethnic Relations*, Orlando (FL): Academic Press, pp. 47-68.
- Portes, A. & Zhou, M., 1992, Gaining the upper hand: economic mobility among immigrant and domestic minorities. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 15.
- Riis, J. A., 1890, *How the Other half lives: Studies among the Tenements of New York*. New York: Scribner's Son.
- Schierup, C.-U., Paulsson, S. & Ålund, A., 1994, Den interna arbetsmarknaden. Etniska skiktningar och dekvalficering. I: Carl-Ulrik Schierup & Sven Paulsson (red.), *Arbetets etniska delning*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Scott, A., 1980, *The Urban Land Nexus and the State*. London
- Shevky, E., 1955, Social Area Analysis: Theory, Illustrative Application and Computational Procedures. I: Shevky, E. & Bell, W., Stanford.
- Social Rapport*, 1994. SOS-rapport 1994:10, Socialstyrelsen.
- SOU 1974:10, bil. 10, Hushållsstrukturen på två lokala bostadsmarknader.
- SOU 1975:51, Bostadsförsörjning och bostadsbidrag: Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningen, Stockholm.
- SOU 1989:111, Invandrare i storstad. Underlagsrapport från Storstadsutredningen.
- SOU 1990:20 *Välfärd och segregation i storstadsregionerna*.

- SOU 1992:19. Bilaga 9 till 1992 års Långtidsutredning: Segregation – ett svenskt dilemma. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Stockholms socialförvaltning, 1971, Bostadssocial beskrivning av Stockholm år 1968.
- Stockholms socialförvaltning, 1976, Bostadssocial beskrivning 1973.
- Swedner, H., 1975, Processproblem, strukturproblem och resursproblem i nya bostadsområden i de svenska storstäderna. *Sociologisk Forskning* nr 2, s. 3-14.
- Timms, D. 1975 *The urban mosaic*. Cambridge.
- Uppsala kommun, 1974, Social kartering av Uppsala. Planeringskontoret, Socialförvaltningen.
- Vidén, S. & Lundahl, G. (red), 1992, Miljonprogrammets bostäder, Bevara - förnya - förbättra. Byggforskningsrådet T12.
- Walldén, M., 1985, Boendesegregation och Socialmiljö. I: *Forskare om Samhälle, Välfärd och Boende*, Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Warner, W. L. & Srole, L., 1945, *The Social Systems of American Ethnic Groups*. New Haven, Ct: Yale University Press.
- Werner, B., 1964, Malmö och dess tillgreppsbrottlighet. Opublicerad lic.avh. Lund: Lunds univ., Sociologiska institutionen.
- Wilson, F. P, Tienda, M. & Wu, L., 1991. "Racial Equality in the Labor market: still an elusive goal." Paper presented at the annual meetings of the American Sociological Association. Cincinnati, Ohio.
- Zhou, M. & Logan, R. J., 1989, Returns of human capital in ethnic enclaves: New York City's Chinatown. *American Sociological Review*, vol 54.
- Öhman, J., 1981, Arbete och boende i Luleå och Uppsala 1950 och 1977. Forskningsrapport nr 68 från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Özüekren, A. S., 1992, Turkish Immigrant Housing in Sweden. *Research report* SB:47. Gävle: The National Swedish Institute for Building Reserach.

Benny Carlson:

Malmö – invandrarstad

Lägesrapport '94

Varför Malmö?

Det finns flera goda skäl till att lägga en storstad som Malmö under luppen om man vill få en uppfattning om hur invandringen påverkar dagens svenska samhälle. För det första kan man förmoda att åtskilliga tendenser i samhället får tidigare och kraftigare genomslag i en storstad som Malmö än i övriga landet. Den historiska erfarenheten visar att en sådan förmodan vilar på god grund.¹ Malmö är ett slags Sverige i miniatyr och karikatyr. För det andra är Malmö landets mest invandrantäta storstad och utgör alltså ett slags världen i miniatyr. På så sätt har det gamla malmöitiska ordspråket att den som har sett Malmö har sett världen fått ett substantiellt innehåll. Alltså: Det som händer i Malmö i dag kan hända i övriga landet i morgon. Det som händer tar sig tydligare uttryck i Malmö än i landet som helhet. Det som hänt är att Malmö blivit en utpräglad invandrarstad.

Föreliggande rapport har tillkommit på följande sätt: Ett antal förvaltningar i Malmö har fått i uppgift att på kort tid ta fram ett material som belyser det aktuella läget längs olika avsnitt av invandrarfronten: in- och utflyttning, mottagning och introduktion, boende, arbetsmarknad, socialtjänst, hälsa, sjukvård, barnomsorg, skola, äldre- och handikappomsorg, fritid och kriminalitet.²

Förvaltningarna har fått ett löst formulerat uppdrag att 1) ta fram kvantitativa uppgifter på nämnda områden för 1993-94 och för en längre period i de fall det behövs för att förklara nuläget samt att om möjligt göra nedbrytning på relevanta etniska grupper och uppdelning efter kön och ålder, och 2) kort redogöra för goda och dåliga erfarenheter, möjligheter och problem i nuet, förhoppningar och farhågor inför framtiden. Uppgiftslämnarna har alltså inte styrts särskilt hårt utan tvärtom haft stor frihet att ta upp vad de själva anser relevant och intressant. Förhoppningen har varit att den verklighet som förvaltningarna brottas med ska tränga fram. En undersökning med preciserade frågeställningar skulle vinna på att svaren blev tydligare men förlora på att lyhördheten blev sämre.

Ett antal personer och förvaltningar har alltså bidragit med var sin pusselbit (se avsnitt 17). Dessa pusselbitar kan inte fogas samman till en "helhetsbild", men väl teckna ett mönster. Man bör emellertid komma ihåg att det mönstret ger uttryck åt ett myndighetsperspektiv. Det är *förvaltningarnas* synpunkter som framkommer, inte invandrarnas eller några andra intressenters.

Vissa begränsningar i ambitionerna bör nämnas. Avsikten har inte varit att systematiskt jämföra situationen i Malmö med övriga storstäder eller med landet i dess helhet. Avsikten har inte heller varit att relatera denna undersökning till tidigare undersökningar om invandring och invandrare i Sverige eller Malmö. Avsikten har varit att kasta ut ett nät i vida cirklar hösten 1994 i hopp om att hala in en intressant fångst.

Tidsramen har varit snäv. Dryga två månader har förflutit från det att förvaltningarnas representanter informerades om projektet och fram till slutpunkten i den

färdiga rapporten. Det har förlänat rapporten en impressionistisk karaktär eftersom tiden för att analysera, komplettera och foga samman det disparata materialet varit ytterst begränsad. Rapporten är i huvudsak *beskrivande*. I den mån förklaringar förekommer har de förts fram av förvaltningarna och bygger på deras (tolkningar av sina) erfarenheter.

Nuläge: En av fyra

Låt oss börja med att blyxtbelysa invandrarnas Malmö. Vid årsskiftet 1993/94 fanns i kommunen cirka 57 000 personer med utländsk bakgrund. Det innebär att var fjärde malmöbo i någon mening är invandrare.

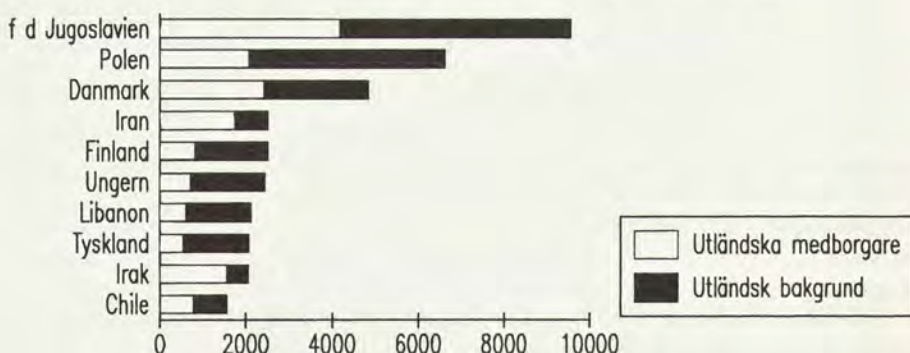
Tabell 1. Invandrarna i Malmö vid årsskiftet 1993/94.

	Samtliga	därav nordbor
Utländska medborgare	25 599	4 100
Svenska medborgare med utländsk bakgrund	31 350	4 604
Födda i utlandet	22 758	3 629
Barn under 18 år födda i Sverige med en eller båda föräldrarna födda i utlandet	8 592	975
Summa personer med utländsk bakgrund	56 949	8 704

Anmärkning: Enligt denna definition kliver alltså en person med en eller båda föräldrarna födda i utlandet ut ur invandrarkategorin på sin 18-årsdag, försåvitt han/hon inte är utländsk medborgare.

Under de tre första kvartalen 1994 har antalet utländska medborgare ökat med dryga 3 000 (se vidare avsnitt 4). Därför torde antalet utländska medborgare hösten 1994 ligga runt 29 000 eller 12 procent av stadens befolkning och antalet personer med utländsk bakgrund runt 60 000 eller 25 procent av befolkningen (som i september 1994 uppgick till 242 652 personer).

Diagram 1. De tio största invandrargrupperna i Malmö vid årsskiftet 1993/94.



Tabell 2. Invandrare i storstäderna vid årsskiftet 1993/94.

	Stockholm	Göteborg	Malmö
Utländska medborgare			
Antal	70 781	45 908	25 599
Andel (%)	10,2	10,5	10,8
Andel exkl nordbor	7,4	7,6	9,1
Utrikes födda			
Antal	113 545	71 406	44 123
Andel (%)	16,4	16,3	18,6
Andel exkl nordbor	12,1	12,2	15,8

Den etniska mixen varierar mellan landets storstäder. Att finländare främst hamnat i Stockholm, norrmän i Göteborg och danskar i Malmö är inte ägnat att förvåna. Den huvudsakliga skillnaden består emellertid i att nordiska invandrare utgör ett mindre och invandrare från övriga Europa ett större inslag i Malmö än i Stockholm och Göteborg. Jugoslaverna utgör omkring en femtedel av de utländska medborgarna i Malmö men bara en tjugondel i Stockholm.

Historik: Arbete och flykt³

Fram till 1960-talet var Malmö en genuin industristad och invandringen avspeglade industrins arbetskraftsbehov. I slutet av 40-talet påbörjades en direkt rekrytering av utländsk arbetskraft. Kockums började skaffa arbetskraft från Italien 1946. Ett stort antal hembiträden rekryterades från Danmark och det fortsatta suget efter hembiträden ledde till att många ogifta tyska kvinnor invandrade i mitten av 1950-talet. På 50-talet invandrade annars mest välutbildade yrkesarbetare i takt med att verkstadsindustrin expanderade - tyskar, italienare, danskar. Samtidigt stagnerade de näringar som utnyttjade okvalificerad arbetskraft, framför allt textil- och konfektionsindustrin.

På 60-talet präglades industrin av arbetsdelning, specialisering, automatisering, rationalisering och stordrift. I den processen utgjorde invandrarna en viktig kugge. Arbetskraftsinvandringen ökade och dominerades av icke yrkesutbildad arbetskraft från Sydeuropa - jugoslaver, greker, turkar, portugiser. Typexemplet var Kockums, där skeppsbyggeriet förvandlades från hantverk till tempoarbete enligt löpandebandsprincipen och kom att sysselsätta ca 1 000 invandrare av 30 nationaliteter. Eftersom invandrarna ofta var lågutbildade och okvalificerade hamnade de lätt i en situation av segregering i fråga om bostäder och skolor.

I mitten av 60-talet påbörjades en snabb avindustrialisering i Malmö. 1960 var lika många människor sysselsatta i vardera varu- och tjänsteproduktion, 1970 var fördelningen 38 respektive 62 procent. Avindustrialiseringen i Malmö började tidigare och fick ett mera dramatiskt förlopp än i övriga landet, Stockholm undantaget. "Från att ha varit en av landets mest typiska industristäder omvandlades Malmö under en kort period till att bli ett utpräglat postindustriellt tjänstesamhälle, med mindre än 30 procent av arbetsstyrkan sysselsatt inom industrin."⁴ Denna utveckling gav utslag i arbetslösheten som från att normalt ha varit lägre i Malmö än i övriga landet nu blev högre.

Åren 1967-68 skärptes kontrollen över den utomnordiska arbetskraftsinvandringen genom kravet att alla utomnordiska medborgare måste ha arbetstillstånd för att komma in i landet. Arbetskraftsbristen inom industrin gjorde att invandringen

från Sydeuropa fortsatte några år. Den nordiska arbetskraftsinvandringen fortsatte också och nådde ett par toppar i början av 70-talet i samband med kriser i de finländska och danska ekonomierna; när kriserna var över flyttade en stor del av dessa invandrare hem igen. Därmed var arbetskraftsinvandringen från utlandet ett i stort sett avslutat kapitel i Malmös historia.

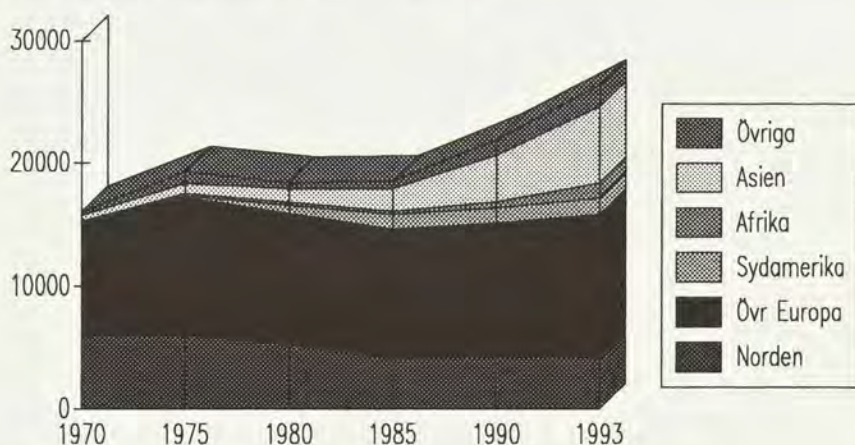
Under 70-talet accelererade avindustrialiseringen. Industrin försökte rationalisera och pressa kostnader inom befintlig struktur. Men vad hjälpte det om - som i fallet Kockums - efterfrågan sjönk som en sten? I verkstadsindustrin minskade sysselsättningen mellan 1965 och 1980 med en tredjedel samtidigt som textil- och konfektionsindustrin i stort sett utplånades. I den privata tjänstesektorn stagnerade sysselsättningen. Den offentliga sektorn expanderade däremot kraftigt och antalet kommunanställda mer än fördubblades mellan 1965 och 1980.

Invandringen till Malmö dominerades från början av 70-talet av flyktingar och anhöriga. Flyktinginvandringen var i och för sig inget nytt fenomen. Under efterkrigstiden hade flera flyktingvågor slagit in från Europa: krigsflyktingar på 40-talet, ungrare på 50-talet, greker och tjecker på 60-talet, polska judar i början av 70-talet.

Under 70- och 80-talen ökade inslaget av politiska flyktingar från tredje världen, inte minst från Mellanöstern och Latinamerika. De hade ofta medelklass- och akademikerbakgrund. Deras väg till den svenska arbetsmarknaden blev emellertid lång och svår. Om de nådde fram så hamnade de vanligtvis långt från sina formella kompetensområden. Det berodde i huvudsak på att klyftan vidgades mellan invandrarnas kompetens och den kompetens som efterfrågades i näringslivet. Industrisektorn krympte, tjänstesektorn expanderade, informations- och kommunikationsintensiva processer blev viktigare och den informella kompetensens betydelse ökade: förmågan att kommunicera på svenska, att hantera relationer med myndigheter och organisationer. Problemet förvärrades av många invandrare kom från tredje världen, vilket innebar att kulturgapet ökade jämfört med tidigare. Invandrarnas svårigheter att få fotfäste i den svenska miljön visade sig i att de allt oftare halkade ner i arbetslöshet och socialbidragsberoende.

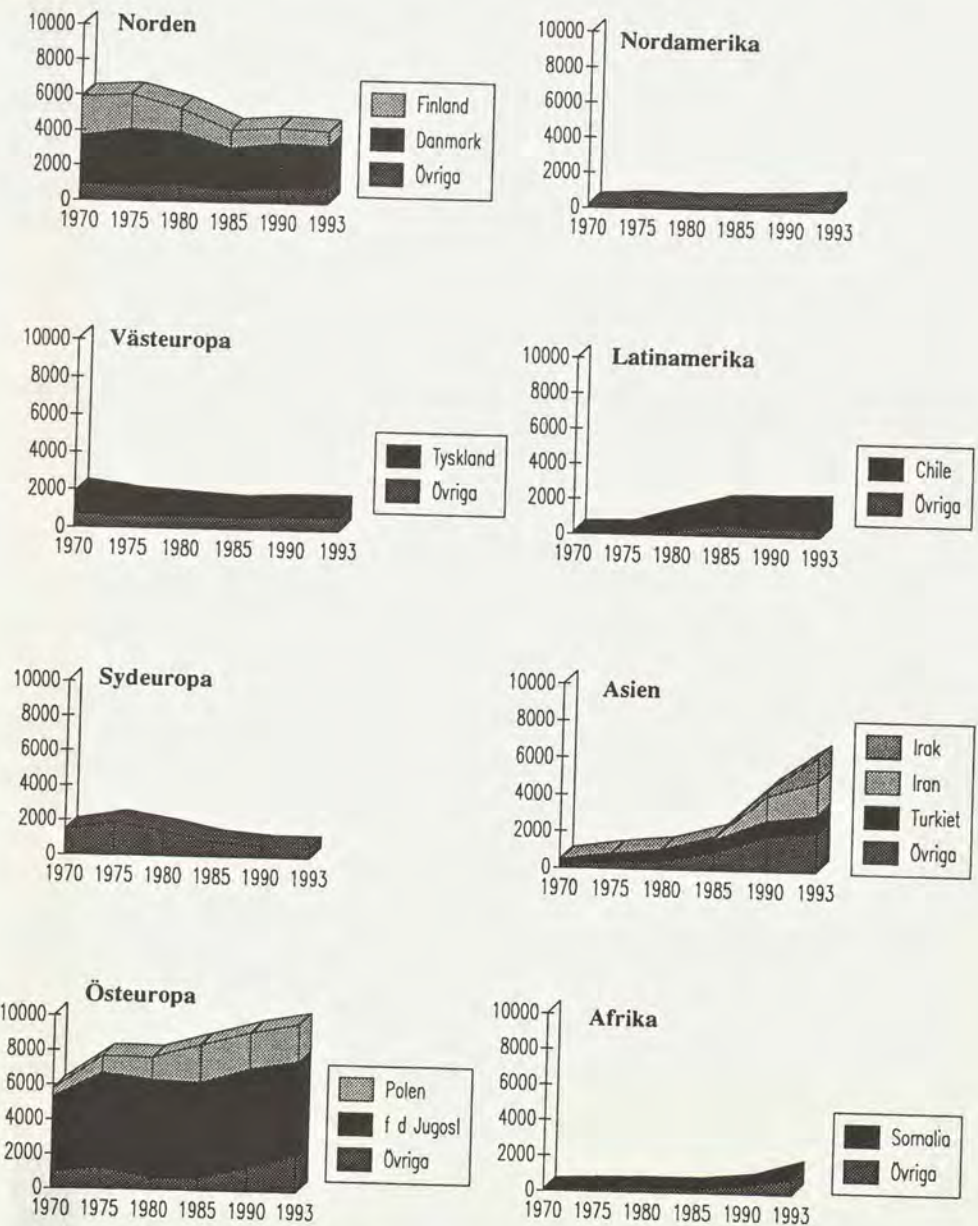
En bild av storleken på olika invandrargrupper i Malmö de senaste årtiondena ges i diagram 2 och 3.

Diagram 2. Utländska medborgare i Malmö 1970-93.



Källa: Malmö statistisk årsbok 1993, s 40.

Diagram 3. Antal utländska medborgare i Malmö från olika världsdelar och delar av Europa 1970-93.



Källa: Malmö statistisk årsbok 1993, s 40.

In- och utflyttning: Ett rekordår

Under 1994 har Malmö upplevt en rekordstor inflyttning av utländska medborgare. Under årets tre första kvartal flyttade 4 699 utländska medborgare in medan 1 421 flyttade ut; nettot blev alltså 3 278 personer. Flödet domineras helt av bosnier: 2 146 flyttade in, 41 flyttade ut, netto 2 105 personer eller 64 procent av nettot för utländska medborgare. Bara ett fåtal av bosnierna har kommit till Malmö från utlandet. De allra flesta, 1 909 personer, har flyttat inom landet. Den stora inflyttningen sammanhänger med flera faktorer, exempelvis att Malmö är en storstad nära kontinenten med god tillgång på lediga lägenheter och att invandrarna vill bo nära sin egen släkt och grupp.

Diagram 4. Inflyttning till och utflyttning från Malmö av utländska medborgare 1988-93 samt de tre första kvartalen 1994.

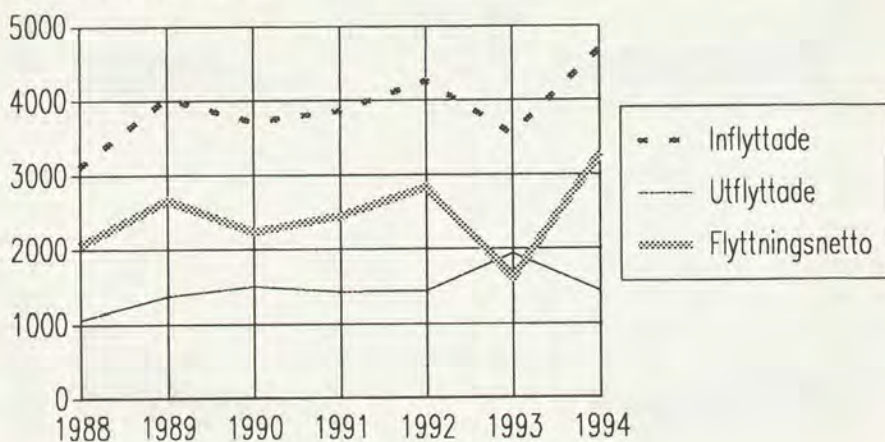
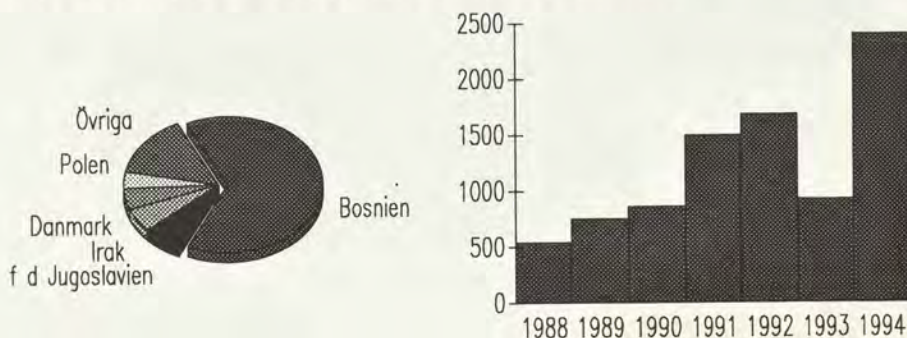


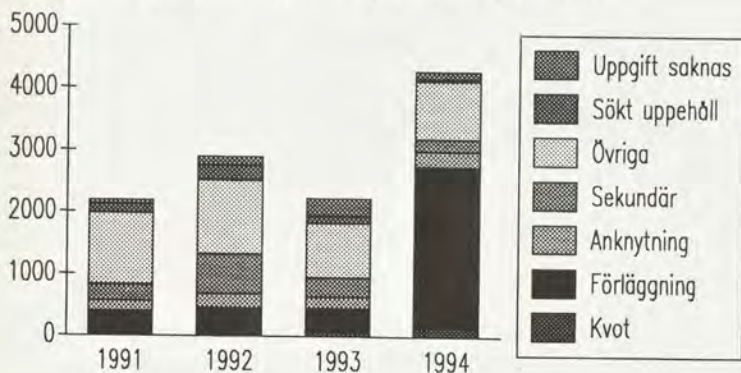
Diagram 5. De största inflyttningsgrupperna (netto) under de tre första kvartalen 1994 (pajdiagram) samt inflyttning (netto) av utländska medborgare från andra kommuner i landet till Malmö 1988-93 och de tre första kvartalen 1994 (stapeldiagram).



Kommunens avtal med invandrarverket för 1994 omfattar 950 personer, men bara ett hundratal har flyttat till Malmö efter direkt samverkan mellan verket och kommunen. Man har på båda håll stått maktlös inför den utflyttning som skett från förläggningar runt om i landet.

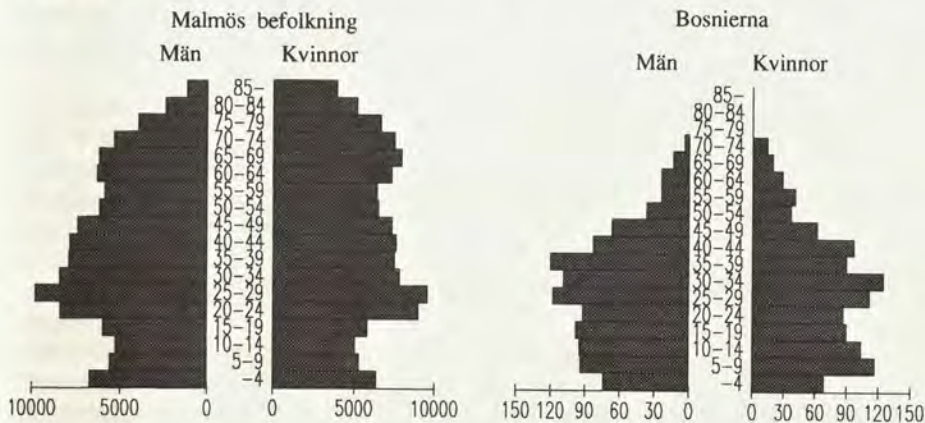
Av de under 1994 anlända flyktingarna har 200 avbrutit introduktionen i en annan kommun för att flytta till Malmö. Mer än hälften av dessa kommuner underlättar för sådana s k sekundärflyktingar genom att betala flyttkostnaderna, första hyran och uppehållet i Malmö. Inom kommunen räknar man med att antalet sekundärer kommer att öka till minst 1 000 under 1995.

Diagram 6. Nyanlända till Malmö uppdelade på olika kategorier 1991-94.



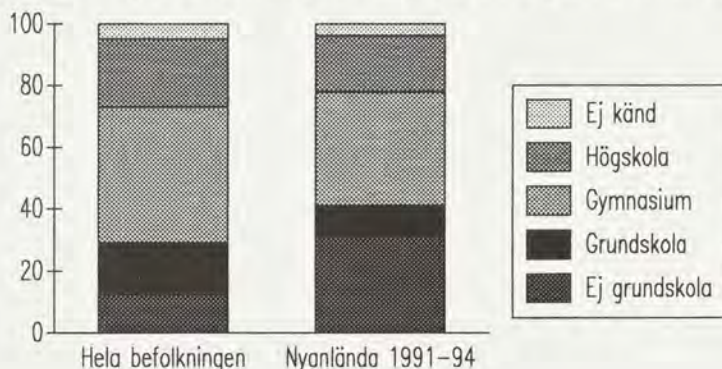
De nyinflyttade har normalt betydligt lägre genomsnittsålder än de "gamla" kommuninvånarna, vilket framgår om vi jämför Malmös befolkningspyramid med exempelvis de nyanlända bosniernas.

Diagram 7. Åldersstruktur för Malmös befolkning och för de bosnier som flyttat in de tre första kvartalen 1994.



Trots att de nyinflyttade är jämförelsevis unga har de på senare år haft genomsnittligt lägre utbildningsnivå än malmöborna i allmänhet: en tredjedel saknar motsvarighet till svensk grundskolekompetens.

Diagram 8. Utbildningsnivå hos Malmös befolkning och bland nyanlända 1991-94 (procent).



Mottagning och introduktion: Flaskhalsar

Invandrarförvaltningen i Malmö har ansvaret för mottagning av nyanlända flyktingar och invandrare i kommunen, för deras introduktion i samhället, svenskundervisning, kontakter med arbetsförmedling, ekonomiskt och övrigt bistånd. Det innebär att förvaltningen har ett samlat ansvar för invandrarna under deras tre, fyra första år i kommunen. I uppdraget ingår också att stödja invandrarnas föreningsliv och motverka främlingsfientlighet. Förvaltningen arbetar på invandrarnämndens uppdrag, sysselsätter omkring 100 personer och är organiserad i fem enheter: mottagning, introduktion, barn och familj, ekonomiskt bistånd och information.

Kvaliteten i mottagning och introduktion av nyanlända avgörs av tillgången på 1) direkta ekonomiska resurser, 2) barnomsorg, skola, sjukvård och arbetsförmedling, 3) "naturlig kontakt" med svenskar i bostadsområdet, i skolan, på arbetsplatsen. Vid en inflyttning av den omfattning som Malmö upplevt de senaste åren blir kvaliteten lidande. Det är inte så mycket pengarna - den statliga ersättningen till kommunen räcker hjälpligt de tre första åren - som organisatoriska flaskhalsar och minskade möjligheter till "naturliga kontakter" som är kruxet.

Från 1 juli 1994 kan asylsökande bo hos släkt och vänner. Sedan dess har i genomsnitt 450 asylsökande bott privat i Malmö. I stort sett alla som fått uppehållstillstånd har valt att bosätta sig i staden. Detta system innebär att redan invandrartäta kommuner som Malmö får ta emot fler flyktingar än tidigare. Hela Sverige-strategin och invandrarverkets avtal med kommunerna om flyktigmottagande fungerar inte längre som instrument för att sprida mottagandet över landet.

Mottagning och introduktion var tidigare passiviserande. Först efter utdragna studier i svenska tre timmar om dagen fick de nyanlända tala om vilka de var och vad de ville göra i Sverige. För fyra år sedan beslöt Malmö kommun att samordna mottagning och introduktion under invandrarnämnden. Målsättningen var att nyanlända skulle erbjudas aktiv introduktion inklusive SFI (svenska för invandrare) på heltid och under hösten 1994 har 600 vuxna deltagit i heltidsintroduktion. Med en inflyttning av nuvarande omfattning kapsejsar den strategin på grund av svårig-

heterna att snabbt öka kapaciteten i SFI och introduktionsaktiviteter typ yrkesförberedande kurser och praktikmöjligheter i näringslivet. Trots att 600 nya SFI-platser inrättats hösten 1994 förslår inte de nuvarande 1 900 platserna. För närvarande står 800 vuxna i kö till SFI och bristen på kompetenta lärare är skriande. De 400 praktikplatser som skakats fram i arbetslivet räcker inte heller till.

Ungefär en tredjedel av de nyanlända saknar utbildning motsvarande svensk grundskola. För dessa lågutbildade - inklusive analfabeter - har mottagningen hittills varit mycket passiviserande. Först efter ett par års SFI-studier har de fått möjlighet att läsa i grundskola. Få har kunnat gå vidare och det gäller även unga människor. Invandrar-nämndens målsättning är att den som har mer än 30 år kvar i svenskt arbetsliv ska få möjlighet att läsa in grundskola direkt och parallellt med svenskstudierna.

Boende: "Herrgårdsmiljö"

Bosättningsmönster

Att invandrare koncentreras till vissa bostadsområden är regel och Malmö utgör inget undantag. Två tredjedelar av alla invånare med utländsk bakgrund bor i området som är mer invandrantäta än genomsnittet för kommunen (som är ca 25 procent). En dryg femtedel bor i områden där mer än hälften av invånarna har utländsk bakgrund, nämligen i Rosengård, Persborg och Holma. Mest invandrantätt är Rosengård - i några delområden har 80-90 procent av invånarna utländsk bakgrund.

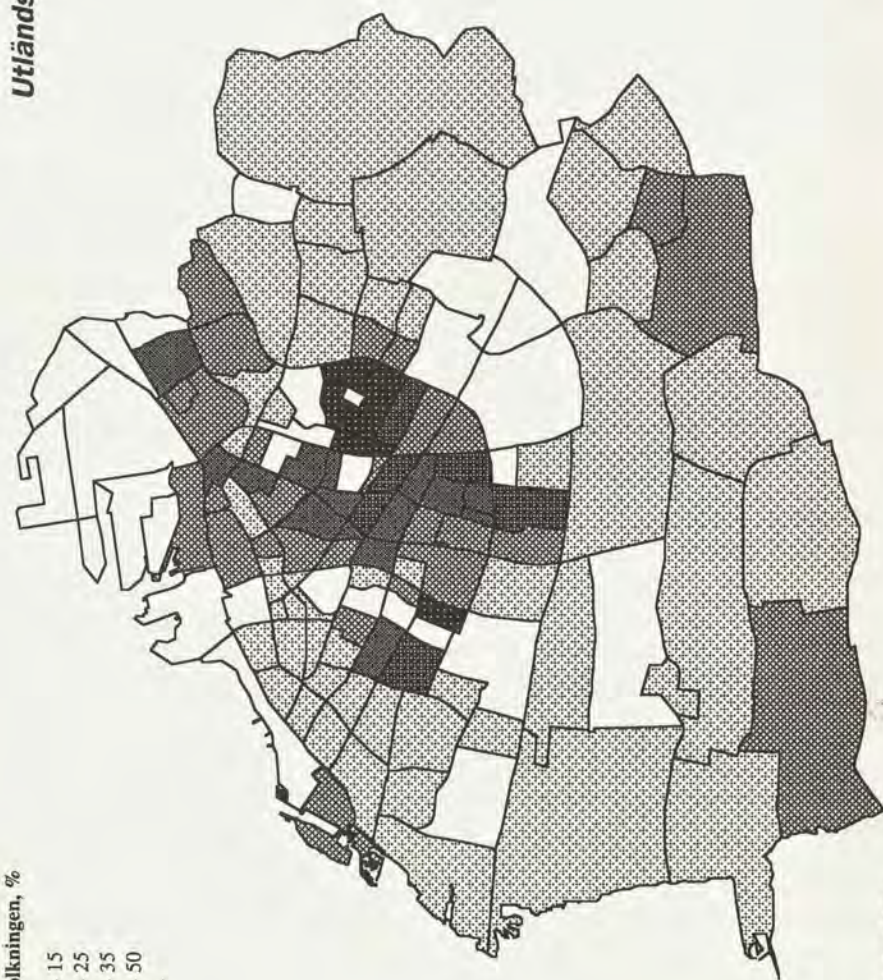
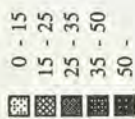
Andelen människor med utländsk bakgrund har ökat med omkring en procentenhet per år under 90-talet. Bosättningsmönstret visar på tydliga "kumulativa effekter" - andelen invandrare har ökat mest i de bostadsområden som redan tidigare var mest invandrantäta. Mest påtaglig är denna utveckling i Rosengård. Några områden (Persborg, Holma, Lindängen, Gullviksborg) avviker från mönstret - trots hög invandrar-täthet i början av 90-talet har inflyttningen av invandrare de senaste åren varit obetydlig.

De invandrantäta områdena är i de flesta fall låginkomstområden. I några fall (t ex Apelgården och Västra Kattarp) är familjernas förvärvsinkomster relativt goda trots en snabbt ökande andel invandrare, vilket kan tolkas som att områdena attraherar resursstarka invandrare.

Det segregerade mönstret i invandrarernas bosättning framträder tydligt då man betraktar "motpolen" - de minst invandrantäta områdena. Här har andelen invandrare under 90-talet ökat mindre än genomsnittet för Malmö och här ligger inkomsterna med några undantag på högre nivå.

De största utomnordiska invandrargrupperna i Malmö är jugoslaver, polacker, iranier och irakier. Om man drar en nord-sydlig linje genom Malmö (Slottsparken - Pildammsparken - Trelleborgsvägen) hamnar nästan 90 procent av jugoslaverna öster om denna linje. De är koncentrerade till Rosengård, norra Fosie och centrala Innerstaden. Polackerna bor mera utspritt och endast till 70 procent öster om den tänkta "mittlinjen". De flesta bor i Innerstaden och då framför allt i den centrala delen. Fler bor i Fosie - de flesta i norra delen - än i Rosengård. En fjärdedel av iranierna bor väster om "mittlinjen" - huvudsakligen i Bellevuegården och Kroksbäck - och en lika stor del i centrala Innerstaden, främst i Gamla Staden och Möllevången. Endast en iranier av åtta har slagit sig ner i Rosengård. Irakierna bor till nästan 95 procent öster om "linjen". Mer än hälften bor i Rosengård. Centrala Innerstaden - främst Möllevången och Södra och Norra Sofielund - samt norra Fosie hyser också många irakier.

Andel av befolkningen, %

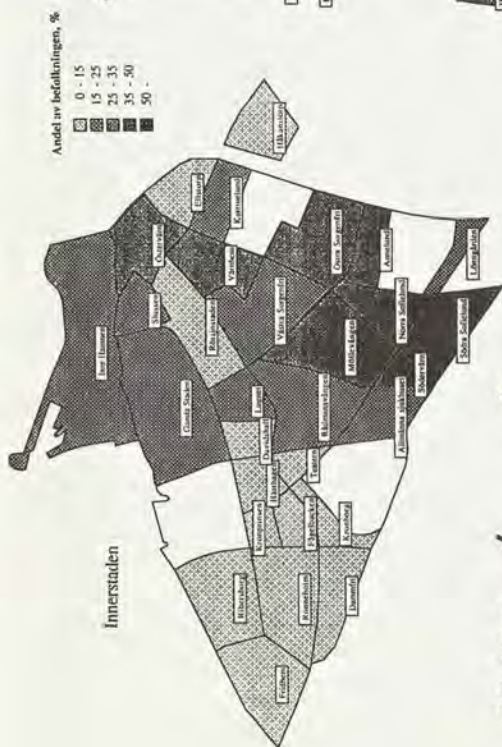


Utländsk bakgrund
1 januari 1994

MALMÖ

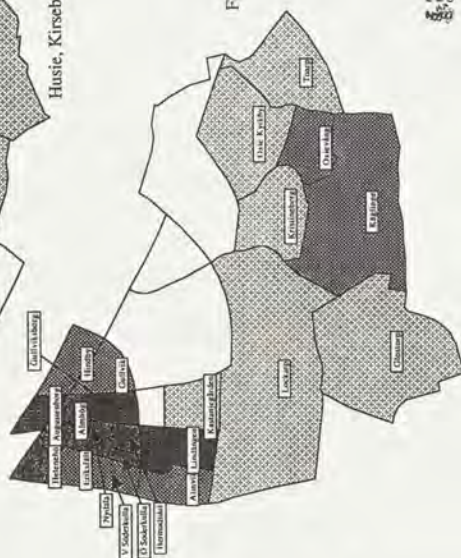
Malmö Stad
Planerings- och Statistikavdelningen
Oktober 1994

Utländsk bakgrund 1 januari 1994

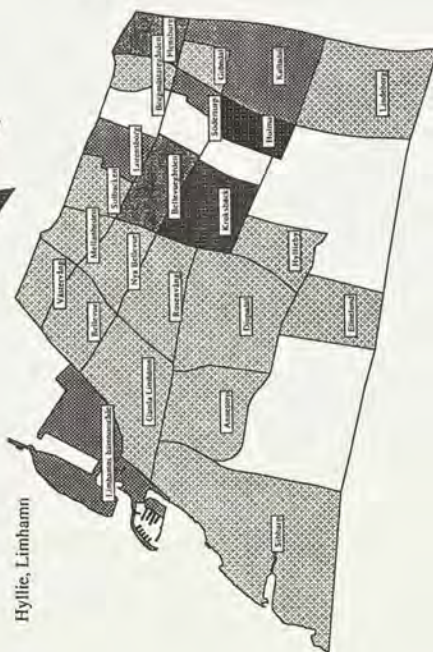


Husie, Kinsberg, Rosengård

Fosie, Öxle



Hyllie, Limhamn



Malin Stal
Forsknings och utvärderingsenheten
SOU 1996:55

Tabell 3. Bostadsområden med högst invandrartäthet (andel invandrare med utländsk bakgrund i procent) samt genomsnittlig familjeinkomst.

Område	1994 (%)	1990 (%)	Inkomst 1991 (kr)
Herrgården	87	72	58 900
Örtagården	82	71	94 200
Törnrosen	78	60	111 700
Apelgården	54	40	146 500
Persborg	53	52	110 000
Kryddgården	52	43	96 000
Holma	52	49	118 200
Augustenborg	48	39	114 800
Södra Sofielund	41	26	112 100
Västra Kattarp	40	31	165 600
Lindängen	38	39	125 600
Gullviksborg	38	35	137 200
Kroksbäck	37	28	151 300
Flensburg	35	17	121 000
Värnhem	35	27	122 300
Bellevuegården	34	29	122 800
Heleneholm	34	20	121 800
Möllevången	32	24	110 000
Hermosdal	31	20	132 700
Nydala	31	26	136 400
Östervärn	30	24	118 300

Tabell 4. Bostadsområden med lägst invandrartäthet (andel invandrare med utländsk bakgrund i procent) samt genomsnittlig familjeinkomst.

Område	1994 (%)	1990 (%)	Inkomst 1991 (kr)
Rönneholm	10	9	134 800
Borgmästaregården	10	10	154 700
Kronprinsen	10	9	146 300
Kristineberg	10	8	288 700
Hästhagen	10	8	139 900
Bunkeflostrand	10	8	265 700
Teatern	9	5	171 100
Hyllieby	9	8	322 300
Västervång	9	8	275 400
Djupadal	9	9	267 900
Ribersborg	9	8	141 500
Vintrie	9	9	214 000
Tygelsjö by	8	6	269 100

Tabell 5. De största utomnordiska invandrargruppernas boendemönster. Andel (i procent) av respektive grupp som bor i olika områdena.

Område	Jugoslaver	Polacker	Iranier	Irakier
Rosengård	32	16	12	54
Fosie	22	22	19	12
Innerstaden	22	27	33	22
Hyllie	9	17	24	6
Övriga områden	15	18	12	6
Totalt	100	100	100	100

Var har de nyanlända bosnierna hamnat? Av 2 319 utländska medborgare inflyttade från andra kommuner till Malmö första halvåret 1994 kom 1 063 - alltså nästan hälften - till Rosengård och merparten till delområdet Herrgården. Denna omflyttning domineras, som tidigare påpekats, av bosnier.

Bostadsområdet Herrgården

Herrgården i Rosengård är alltså Malmös invandrartätaste bostadsområde. Där finns flera etniska grupper koncentrerade. En grupp består av bosnier och albaner från f d Jugoslavien som under 90-talet fått permanenta uppehållstillstånd och som bosatt sig i områdets västra delar. I västra delen finns också en stor grupp zigenare från Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och f d Jugoslavien. I ett privat fastighetsbestånd med tre höghus finns 60-80 zigeniska hushåll. De flesta zigenarna har bott i Sverige ett årtionde eller mer, har låg utbildningsnivå (huvuddelen är analfabeter) och får sin försörjning från socialförsäkringssystemet. En tredje grupp består av 25-30 libanesiska och irakiska hushåll i områdets sydöstra del. Den bostadsanvisningsslag som var i kraft åren 1980-92 och som gav kommunerna möjlighet att genom förmedling av lägenheter motverka segregation tycks ha varit verkningslös när det gäller de zigeniska och arabiska bosättningarna. Uppenbarligen leder starka krafter på såväl utbuds- som efterfrågesidan till den etniska segregationen i boendet.

Ett problem som de barnrika familjerna ställs inför är den begränsade yta som svensk lägenhetsstandard erbjuder. Den vanligaste lägenhetstypen är tre rum och kök. En del familjer - från t ex Libanon, där 8-10 barn inte är någon ovanlighet - har svårt att föra ett normalt familjeliv på så begränsad yta. Det finns exempel på familjer som löst problemet genom att hyra två lägenheter. Men då förvandlas trapphuset till "storfamiljens" personliga revir och det är upplagt för konflikter med grannarna.

Arbetsmarknad: En lång väg

Sysselsättning

Andelen förvärvsarbetande (förvärvsfrekvensen) är mycket låg i vissa grupper av invandrare som ännu inte blivit svenska medborgare. Medan 74 procent av svenska medborgare i åldrarna 20-64 år förvärvsarbetar ligger motsvarande siffra för utländska medborgare på 38 procent. Medborgare från Europa utom Norden och Sydamerika ligger runt 45 procent och medborgare från Afrika och Asien runt 20 procent. I dessa grupper är andelen förvärvsarbetande klart lägre bland kvinnorna än bland männen. Genomsnittet för Malmö ligger på 69,5 procent - att jämföra med ett riksgenomsnitt på 77,7 procent.

Tabell 6. Andel förvärvsarbetande (i procent) i Malmö 31 december 1992 i åldrarna 20-64 år efter medborgarskap och kön.

Medborgarskap	Män	Kvinnor	Totalt
Sverige	73,3	74,6	74,0
Norden	49,8	62,6	55,7
Övr Europa	46,6	40,6	43,5
Afrika	24,1	19,6	22,3
Sydamerika	49,7	42,1	45,8
Asien	22,6	17,9	20,6
Övriga	27,1	16,2	22,0
Totalt	68,9	70,2	69,5

Lägst förvärvsfrekvens har de utländska medborgare som bor i de mest invandrantäta bostadsområdena: Herrgården 12, Törnrosen 24, Holma 26 och Örtagården 31 procent.

De utländska medborgarnas fördelning på olika näringsgrenar - se diagram 9 - uppvisar några särdrag som kan sammanfattas ganska kort: Män och kvinnor från Europa utom Norden liksom kvinnor från Asien återfinns i relativt hög utsträckning i tillverkningsindustri (en tredjedel av de europeiska männen och ungefär en femtedel av de europeiska och asiatiska kvinnorna mot ett genomsnitt på 21 procent för män och 10 procent för kvinnor). Kvinnor från Afrika återfinns ofta och kvinnor och män från Sydamerika sällan i handel, restaurang- och hotellverksamhet (men det rör sig om så få personer att slumpen kan spela sina spratt). Kvinnor och män från Sydamerika återfinns desto oftare i offentlig förvaltning och annan tjänsteverksamhet (hälften av de sydamerikanska männen och tre fjärdedelar av kvinnorna mot ett genomsnitt på 24 procent för män och 55 procent för kvinnor). Man bör hålla i minnet att de utländska medborgarna utgör en mycket liten del, 6-7 procent, av de förvärvsarbetande.

Inom offentlig sektor arbetar 38 procent av de utländska medborgarna jämfört med 35 procent av de svenska. En större andel av de utländska medborgarna än av de svenska jobbar i primärkommunal verksamhet och följaktligen är förhållandet det omvända i statlig och landstingskommunal verksamhet.

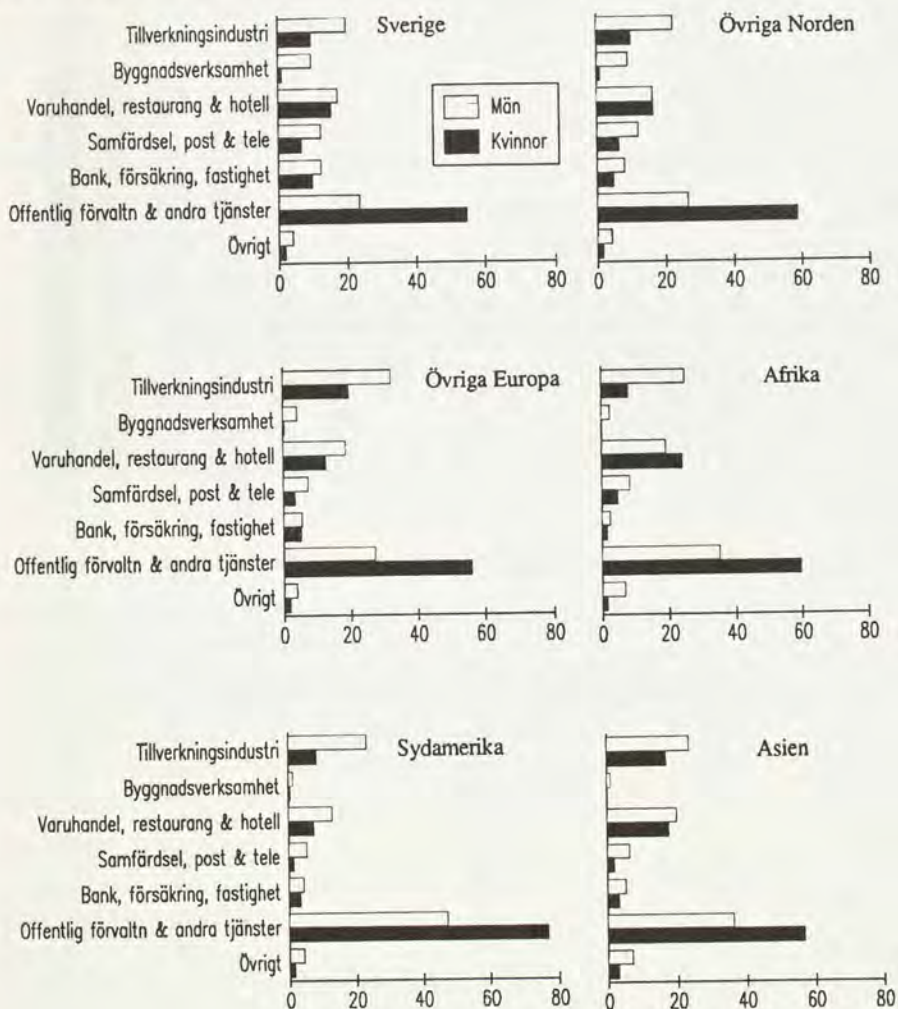
Arbetslöshet

Endast en minoritet av de utländska medborgarna spelar i de sysselsattas elitserie. De som blivit registrerade hos arbetsförmedlingarna kan trösta sig med att de åtminstone blivit uttagna till reservlaget. Bland personer med utländskt medborgarskap är andelen arbetssökande utan arbete och i åtgärder dubbelt så stor (31,9 procent) som bland svenskar (15,8 procent). För samtliga kategorier är arbetslösheten högre i Malmö än i övriga storstäder.

Det fanns i Malmö de tre första kvartalen 1994 i genomsnitt 5 800 arbetssökande utomnordiska medborgare. Av dem var 35 procent öppet arbetslösa, 32 procent i behov av vägledning eller liknande och 27 procent i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om man ser till samtliga arbetssökande är en större andel öppet arbetslösa (44 procent), en mindre del i behov av vägledning (18 procent) eller föremål för åtgärder (22 procent).

Om man jämför läget för utomnordiska arbetssökande de tre första kvartalen 1994 med samma period 1993 är de huvudsakliga förändringarna dessa: det genomsnittliga antalet arbetssökande har ökat med 8 procent, den öppna arbetslösheten

Diagram 9. Olika medborgarskapsgruppers (från 16 år och med bostad i Malmö) fördelning (i procent) på olika näringsgrenar 1992.



har ökat med 9 procent, övriga utan arbete har minskat med några procent, men framför allt har antalet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat med 24 procent - det handlar inte minst om arbetslivsutveckling (ALU).

Av de utomnordiska arbetssökande i Malmö utgjorde i september 1994 den öst-europeiska gruppen 37 procent och den asiatiska gruppen 32 procent. Dessa båda grupper står alltså tillsammans för 70 procent av antalet utomnordiska arbetslösa.

Den öppna arbetslöshetens utveckling framgår av diagram 10. Gapet mellan svenskarnas och de utomnordiska medborgarnas arbetslöshet har vidgats från 2 procent i början av 1993 till 5 procent i slutet av 1994.

Vägen från inskrivning hos arbetsförmedlingen och till ett arbete är olika lång för olika grupper. Perioden fram till en första anställning varierar inte så mycket även om finländare och sydamerikaner ligger jämförelsevis dåligt till. Perioden fram till defi-

Tabell 7. Andel arbetssökande utan arbete och i åtgärder (i procent av befolkningen i arbetsför ålder, 16-64 år) efter medborgarskap i storstäderna och riket första halvåret 1994.

Medborgarskap	Malmö	Stockholm	Göteborg	Riket
Svenskt	15,8	8,8	12,9	11,5
Nordiskt	16,9	10,8	14,0	12,3
Utomnordiskt	35,0	23,2	29,9	28,6
Samtliga	17,8	9,9	14,4	12,5

Tabell 8. Öppet arbetslösa med olika medborgarskap (i procent av befolkningen i arbetsför ålder) i storstäderna och riket första halvåret 1994.

Medborgarskap	Malmö	Stockholm	Göteborg	Riket
Svenskt	8,5	5,5	6,9	6,4
Nordiskt	9,5	6,4	7,2	6,5
Utomnordiskt	13,0	10,2	11,7	10,0
Samtliga	8,9	6,1	7,3	6,6

Tabell 9. Inskrivningstid (i dagar) hos arbetsförmedlingen för olika medborgarskapsgrupper i september 1994.

Medborgarskap	Inskrivningstid till första anställning	Tid till avaktualisering p g a anställning
Svenskt	319	427
Finskt	543	543
Övr Norden	408	586
Östeuropa	308	444
Övr Europa	361	642
Asien	318	522
Afrika	325	879
Syd- o Mellanamerika	444	955
Övriga	732	948
Totalt	326	440

Diagram 10. Öppet arbetslösa med olika medborgarskap (i procent av befolkningen i arbetsför ålder) i Malmö januari 1993-september 1994.

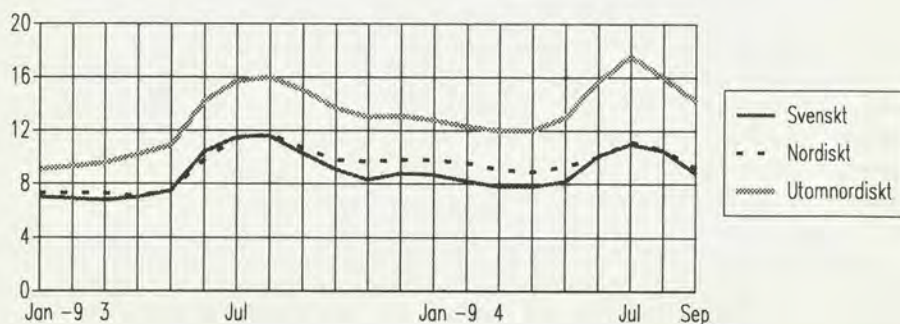
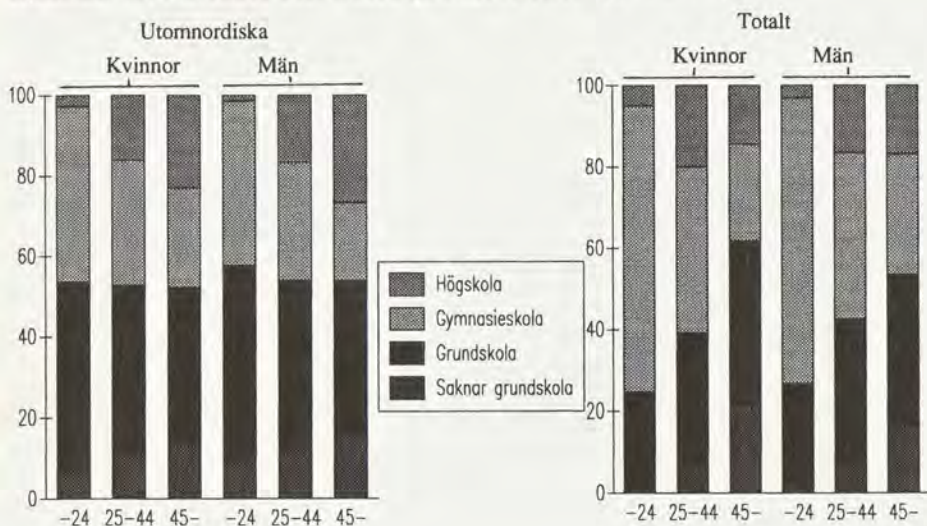


Diagram 11. Utomnordiska och samtliga arbetssökande utan arbete och i åtgärder i september 1994 fördelade efter medborgarskap, kön, ålder och utbildning.



nitiv anställning och "avaktualisering" hos arbetsförmedlingen varierar mer och är särskilt lång för afrikaner och sydamerikaner.

Låt oss slutligen konstruera en profil över utomnordiska arbetssökande utan arbete och i åtgärder med hänsyn till kön, ålder och utbildning och jämföra med en likadan profil för samtliga arbetssökande. De mest slående skillnaderna är att unga utomnordiska kvinnor och män mera sällan har gymnasieutbildning än unga kvinnor och män i allmänhet och att äldre utomnordiska kvinnor och män oftare har högskoleutbildning än äldre kvinnor och män i allmänhet.

Arbetsförmedlingen Refugen

Refugen är en arbetsförmedling som har till uppgift att i samarbete med invandrarförvaltningen i Malmö så snabbt som möjligt slussa in nyinflyttade utomnordiska invandrare i arbetslivet. Refugen började sin verksamhet hösten 1989 som ett samarbetsprojekt mellan Malmö kommun och länsarbetsnämnden och inrättades 1992 som ett arbetsförmedlingskontor kompletterat med ett miniarbetslag från AMI. Kontoret har innevarande budgetår (1994-95) en förvaltningsbudget på dryga 3 miljoner kronor och omkring 45 miljoner för åtgärder. Personalen består av 12 personer från arbetsförmedlingen och AMI samt tre personer från invandrarförvaltningen.

Hittills har Refugen skrivit in ca 4 000 arbetssökande. Inskrivningen varar tills invandraren kommit in i eller fullföljt en första åtgärd: arbete i minst tre månader, fullföljd yrkesutbildning, beredskapsarbete, ungdoms- eller invandrarpraktik. I november 1994 var ca 2 100 arbetssökande inskrivna. Av dem var en knapp tredjedel i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Inflödet har hela tiden varit större än utflödet, varför antalet inskrivna ökat med mellan 300 och 500 per år. Varje månad får i genomsnitt 15 personer arbete genom Refugens försorg.

De som kommer till Refugen har högst varierande yrkes- och utbildningsbakgrund. Här finns allt från mycket lågutbildade till forskare, professorer och politiker. Alla har det gemensamt att de inte yrkesarbetat på flera år. De har flytt, väntat på uppehållstillstånd och kommunplacering och genomfört svenskstudier.

De nyinskrivna bokas in för ett sk kartläggningssamtal. Först diskuteras möjligheten att få anställning direkt. Därefter diskuteras behovet och möjligheterna av att komplettera den arbetssökandes kompetens. I vissa fall behövs en grundligare utredning och då tillkallas AMI-gruppen, som består av en psykolog och två arbetskonsulenter.

På Refugen har man observerat hur invandrarna fått svårare att komma in i arbetslivet i takt med att läget försämrats på arbetsmarknaden. Kraven på svensk-kunskaper, yrkesutbildning, yrkeserfarenhet och god skolunderbyggnad har ökat. Det handlar alltmör om breda kunskaper med viss specialkompetens och här kommer invandraren till korta. Arbetsgivarna upplever vanligen invandrarens yrkeskompetens som främmande och väljer hellre någon med svensk kompetens. De jobb som flyktingar och andra invandrare lyckas få är till största delen av okvalificerad eller tillfällig art. Det blir allt vanligare att invandrare med eget företag - restaurang, städbolag, butik - anställer invandrare.

Ljusglimtar i mörkret är att endast en av tio arbetsgivare ställer sig klart negativ till invandrare och att det också finns goda cirklar. En praktikplats leder i många fall till en anställning och när ett företag väl har en invandrare anställd tar det gärna emot fler.

Utomnordiska invandrare har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden oavsett vilken kompetens de har. Men utsikterna är ändå gynnsammare för vissa än för andra. Den som har utbildning och arbetslivserfarenhet har naturligtvis större chans än den som saknar dessa förutsättningar. Kompetensen från hemlandet är emellertid *aldrig* så gångbar att den medger omedelbar arbetsplacering. Vissa grupper som civilingenjörer, ekonomer, jurister och lärare har chans att komma tillbaks i sina gamla yrken om de kompletterar sin utbildning. Den tydligast utstakade vägen tillbaks till yrket har invandrare med legitimationsyrken inom vården. Läkare, sjuksköterskor med flera får sina betyg "översatta" av Socialstyrelsen, som därefter rekommenderar en kompletterande utbildning som leder fram till svensk legitimation.

Invandrare med utbildning från hemlandet motsvarande eller under svensk grundskolenivå har mycket svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. I denna grupp finns många kvinnor från kulturer där kvinnan normalt är hemarbetande. Flertalet kommer troligen aldrig att få arbete, såvitt inte speciella arbeten i kommunal regi skakas fram. De som har allmänteoretisk gymnasieutbildning men saknar yrkesutbildning eller arbetslivserfarenhet har en skaplig grund att stå på men vägen till arbete tar flera år. De som inte klarat SFI-nivån kommer inte vidare i utbildningssystemet och har svårt att konkurrera om jobben. Äldre (över 55 år) och handikappade har inte heller några större möjligheter att få jobb.

Erfarenheterna av samverkan mellan arbetsförmedling, AMI och invandrarförvaltning är i huvudsak goda. Myndigheterna kan i samsyn bättre överblicka behovet av insatser. De arbetssökande slipper vandra mellan olika instanser och kan följa en rakare väg in i det svenska samhället.

I ett projekt försöker invandrarförvaltningen och Refugen att kombinera SFI med yrkesförberedande insatser. Bakgrunden är att kraven på svensk-kunskaper hos invandrarna stegrats på arbetsmarknad och i utbildningsväsende. SFI-nivån har inte räckt till utan arbetsförmedlingen har måst använda stora resurser för att överbrygga gapet. Tanken är nu att man genom att kombinera språkstudier och yrkesförberedelser på ett tidigt stadium ska göra målet med studierna tydligare och ge invandraren ökad motivation, fler tillfällen att pröva språket och längre tid att förbereda sig för inträdet på arbetsmarknaden.

Refugens stora problem är att kön av arbetssökande hela tiden växer. Den stora

inflyttningen av bosnier under 1994 hotar att bli en propp i förmedlingen. Refugen har kapacitet att ta emot 1 100 nya arbetssökande per år men befarar en tillströmning av uppemot 2 500 personer från december 1994 och under första halvåret 1995. Tillflödet hotar alltså att bli fyra gånger så stort som mottagningskapaciteten. Det skulle innebära stopp i kön och långa väntetider och därmed risk för att de arbetsökande passiviseras.

Företagarverksamhet

En möjlighet för den som inte kommer in på arbetsmarknaden är att starta eget, låt vara att arbetsmarknadsläget bara är en av många faktorer som påverkar nyföretagandet. I tabell 10 ges några siffror för företagare med polsk, latinamerikansk och iransk bakgrund (siffrorna gäller hela Malmöhus län, men omkring hälften av dessa företag är hemmahörande i Malmö).⁵

Tabell 10. Företagarverksamhet bland polacker, latinamerikaner och iranier i Malmöhus län.

Bakgrund	Antal företag	Andel företag bildade 1990-93 (procent)	Antal företagare	Företagsintensitet	
				senaste 5 åren (promille)	1993 (promille)
Polsk	1 378	35	1 764	11-15	11
Latinamerikansk	383	40	497	4-9	9
Iransk	440	81	621	10-29	29

Den polska företagareverksamheten är etablerad sedan länge och "intensiteten" (antalet årligen nybildade företag i promille av antalet personer från respektive land) har legat på jämn nivå under 90-talet. Bland latinamerikaner har nyföretagandet varit på uppgång de senaste fem åren. Den iranska företagareverksamheten är ett 90-talsfenomen, vilket naturligtvis beror på att gruppen kom till Sverige från och med andra hälften av 80-talet.

De flesta företagen ägnar sig åt handel - det gäller 65 procent av de iranska, 33 procent av de polska och 27 procent av de latinamerikanska företagen. Polacker och iranier ägnar sig i mycket hög grad åt export- och importverksamhet. De flesta företagen är män - 62 procent av polackerna, 72 procent av latinamerikanerna och 81 procent av iranierna. Eftersom männens andel av befolkningsgruppen är minst bland polackerna (37 procent), större bland latinamerikanerna (48 procent) och störst bland iranierna (55 procent) är mansdominansen "egentligen" störst bland polackerna.

Socialtjänst: Tungt beroende

Socialbidrag

Av hela invandrargruppen i Malmö (utländska medborgare och naturaliserade invandrare) är 30 procent beroende av socialbidrag - för infödda svenskar är siffran 7 procent. Beroendet bland utländska medborgare var redan högkonjunkturåret 1989 uppe i 41 procent och låg 1993 på 43 procent. De utländska medborgarna utgjorde 1993 en tiondel av befolkningen och 39 procent av socialbidragstagarna i kommunen.

Om man delar upp de socialbidragsberoende utländska medborgarna på hushållstyper dominerar kategorierna ensamstående män utan barn (35 procent), samboende

med barn (23 procent) och ensamstående kvinnor utan barn (20 procent). Den genomsnittliga bidragstiden för utländska medborgare har ökat från 6,3 månader 1989 till 7,3 månader 1993 och det genomsnittliga bidraget per hushåll och månad har i löpande priser ökat från 5 316 kr 1989 till 6 210 kr 1993 (men i fasta priser med 1993 som basår minskat från 6 873 till 6 210 kr).

Kostnaden för socialbidrag till utländska medborgare har i löpande priser ökat från 148 miljoner kr 1989 till 247 miljoner 1993 (i fasta priser från 191 till 247 miljoner). De utländska medborgarnas andel av den totala kostnaden har under samma tid ökat från 44 till 46 procent. De naturaliserade invandrarnas andel 1993 kan skattas till 19 procent. Det innebär att hela invandrargruppen svarar för 65 procent av den totala socialbidragskostnaden.

I ett längre perspektiv har socialbidragskostnaden i Malmö ökat drastiskt och i fasta priser (1994 års) tjugofaldigats mellan 1961 och 1994; kostnaden skenade framför allt under 1980-talets första hälft och återigen från början av 90-talet. Kostnaden i Malmö ligger tre gånger högre än riksgenomsnittet och motsvarar ca 2 kr i kommunalskatt. Utan den "överkostnad" för socialbidrag som Malmö dras med skulle kommunalskatten kunna sänkas med 1,25.

Socialbidragsberoendet är som synes störst i de asiatiska och afrikanska grupperna. Den bilden blir än tydligare om man sätter antalet socialbidragsberoende från olika länder i relation till antalet medborgare från respektive land.

Tabell 11. Olika gruppers andelar (i procent) av de utländska medborgarna samt av socialbidragskostnaden för utländska medborgare 1993 (siffrorna lätt avrundade).

	Andel av utl medborgarna	Andel av socialbidraget
Norden	16	6
Östeuropa	37	31
Latinamerika	5	4
Asien	20	40
Afrika	5	10
Övriga	17	9
Totalt	100	100

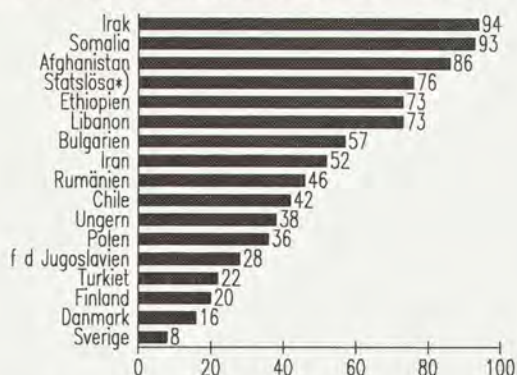
Att utländska medborgare får högre bidrag än svenskar förklaras bl a av att nyanlända flyktingar/invandrare i stort sett saknar all den utrustning som behövs i ett hem.

Tabell 12 återger de mest "bidragstäta" bostadsområdena i ranordning efter hur stor andel av de utländska medborgarna som får socialbidrag. Listan toppas föga överraskande av två delområden i Rosengård. I Herrgården får man söka med ljus och lykta efter invandrare utan socialbidrag.

Vilka är de svårigheter som socialbyråpersonal och invandrare ställs inför när det gäller hanteringen av socialbidragsärenden? Erfarenheterna från Östra socialbyrån kan summeras i följande punkter:

- **Språkproblem.** Tolkar behövs ofta, deras kvalitet skiftar och missförstånd uppstår. Vissa begrepp går inte att översätta. Ibland vägrar klienten att acceptera en viss tolk. Felaktigt ifyllda blanketter blir tämligen värdelösa. Allt detta gör att socialbidragsutredningar gällande invandrare tar längre tid och att risken för missförstånd ökar.

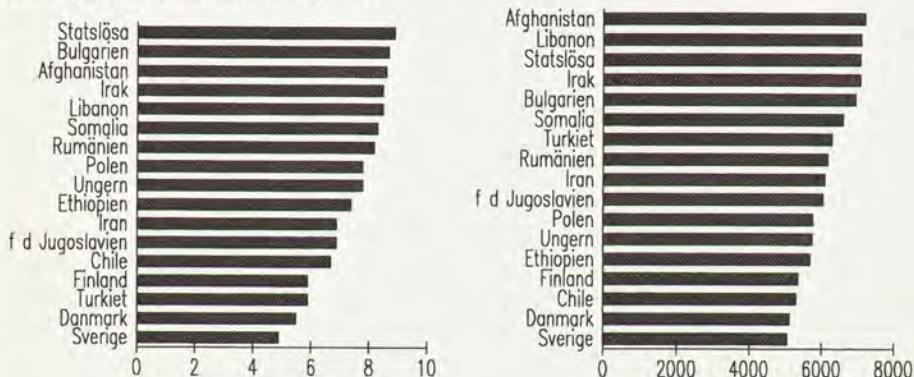
Diagram 12. Socialbidragsberoende (i procent) bland olika nationaliteter 1993.



*) De flesta statslösa är palestinier.

Anmärkning: Diagrammet anger personer med socialbidrag i förhållande till bruttobefolkningen av olika nationaliteter. Bruttobefolkningen beräknas som summan av antalet personer med resp medborgarskap vid årets slut, antalet i resp grupp som under året erhållit svenskt medborgarskap samt antalet från resp grupp som under året flyttat ut från Malmö. I vanliga fall beräknas bidragsberoendet på medelbefolkningen under året. När det gäller utländska medborgare blir detta missvisande, eftersom de som under året erhåller svenskt medborgarskap räknas som utländska medborgare i socialbidragsstatistiken.

Diagram 13. Bidragstid (månader) (till vänster) och bidrag per hushåll och månad (kr) (till höger) för olika nationaliteter 1993.



- Sysselsättningsproblem. Eftersom invandrarna har svårt att få fäste på arbetsmarknaden har de lätt att bli beroende av socialbidrag. De behöver språkutbildning för att komma in på arbetsmarknaden och sysselsättningsskapande åtgärder för att inte bli passiviserade när de står utanför den. De växande problemen har tvingat socialbyrån att engagera sig i sådana åtgärder, som normalt inte faller på dess bord.
- Kulturkrockar. Invandrarna kommer ofta från kulturer med annan syn på kvinnans roll i familj och samhälle än den som är förhärskande i Sverige. I Sverige

Tabell 12. De mest "socialbidragstäta" bostadsområdena i Malmö 1993.

Bostadsområde	Andel (i procent) med bidrag bland		
	Utländska medborgare	Naturali- serade	Svenskar
Herrgården	96	93	7
Törnrosen	75	55	12
S Sofielund	74	39	14
Kroksbäck	63	39	9
Östervärn	63	33	17
N Sofielund	59	34	18
Heleneholm	57	36	14
Möllevången	54	31	18
Värnhem	54	20	14
Gröndal	51	9	5
Kryddgården	50	24	7
Örtagården	48	45	24
Holma	46	45	17

yrkesarbetar de flesta kvinnor, bland många invandrare dominerar uppfattningen att kvinnans uppgift är att ta hand om hem och barn. Ibland skulle en familj kunna bli oberoende av socialbidrag om kvinnan fick en inkomst och då kommer familjens och socialbyråns synsätt i konflikt med varann. Kvinnans egen familj är inte alltid lika intresserad av att hon får en utbildning som socialbyrån är. Invandrarna har en annan syn på sådant som samhällets och den enskildes ansvar, bidragsberoende etc. Allt detta skapar kommunikationsproblem och ibland motsättningar. Kontakterna kräver tid och känslighet från socialbyråns sida och ställer krav på utbildning av personalen.

Nordöstra socialbyrån tar upp samma typ av problem och dessutom sekretessproblem som uppstår eftersom det ofta är släkt och vänner som kontakter handläggarna på socialbyrån.

Barn- och ungdomsfrågor

Inom Östra socialdistriktet finns en organisation för barn och ungdom som går under beteckningen Rosengårds familjebas. Det är en "insatsstyrka" på åtta personer som på socialnämndens uppdrag ska försöka förhindra att barn far illa och att ungdomar hamnar i kriminalitet och missbruk. Till familjebasen är knuten en vårdgrupp som bland annat ansvarar för rekrytering, utredning, kontroll och uppföljning av familjehem och institutioner för barn och ungdomar som måste placeras utanför det egna hemmet. Familjebasen har normalt mellan 60 och 120 ärenden på gång och i 50-70 procent av fallen är minst en förälder av utländsk härkomst.

I Nordöstra socialdistriktet, där en femtedel av befolkningen har invandrabakgrund, rör en dryg tredjedel av ärendena inom barn- och ungdomsvården invandrare. Växande problemgrupper är barn utan föräldrar, AIDS-sjuka och tonåringar i andra generationens invandrare.

I invandrarfamiljer hamnar tonåringarna ofta i en komplicerad situation. Genom att de snabbare lär sig det svenska språket och via skolan skaffar sig kunskaper om det svenska samhället får de axla en vuxenroll som tolkar och kunskapsförmedlare åt sina föräldrar. Föräldrarnas svårigheter att hantera denna situation innebär att ett vakuum i fråga om makt och auktoritet uppstår inom familjerna. De unga får möjlig-

het att agera i detta tomrum och resultatet kan bli gängbildningar som utmynnar i avbruten skolgång, kriminalitet och missbruk. Föräldrarnas svårigheter att hävda sin auktoritet och sätta gränser kan leda till våldsinslag i uppfostran. Oftast är det döttrarna som drabbas medan sönerna får lösare tyglar. Föräldrarnas maktlöshet inför barnens beteenden leder ibland till att barnen helt enkelt kastas ut ur familjegemenskapen.

Inom en del invandrargrupper tenderar familjestrukturerna att i det närmaste upplösas. Fädernas möjligheter att utöva de funktioner som hör samman med Mannens, Makens och Faderns roll är begränsade i den nya tillvaron. Kvinnorna/Möderrarna påverkas av männens situation och av bristande kvinnliga nätverk. De separations- och skilsmässokonflikter som blir följden drabbar inte minst de yngre barnen.

När det gäller placeringar av yngre barn strävar socialtjänsten efter att få till stånd "släktplaceringar" eftersom erfarenheten visar att barnen mår bättre och att möjligheterna att "arbeta hem" dem igen är större. Placeringar i svenska familjehem är knepigare eftersom det ställs stora krav på intresse för barnets ursprungliga miljö och kultur och eftersom barnet och familjehemmet kanske inte talar samma språk.

När det gäller tonåringar som placerats av "beteendeskäl" (kriminalitet och missbruk) är det viktigt att tonåringens familj och sociala nätverk får hjälp med att lära sig sätta gränser. När det gäller tonåringar som placerats av "miljöskäl" (oftast flickor som blivit misshandlade) är placering inom det sociala nätverket ofta olämplig på grund av närheten till gärningsmannen. De alternativ som står till buds är svenska familjehem eller institutioner. Erfarenheten visar att ungdomarna i sådana fall tycker sig utplacerade i en främmande och svårbegriplig miljö, vilket gör att de försöker fly tillbaka till sin hemmiljö.

Socialarbetarna kan ha svårt att kommunicera med människor på annan kulturell våglängd; de är ju normalt utbildade för "svenskar och svenska förhållanden". Invandrarna känner ofta rädsla eller främlingskap inför kontakter med myndighetspersoner och inte minst gäller det i frågor som berör familjens inre liv. Att så många kvinnor arbetar inom socialtjänsten är en komplikation. Många invandrare - främst män - har lättare att hantera situationer då åtminstone en representant från myndigheten är man.

Ett förhållande som diskuteras i socialarbetarkretsar är att yngre barn med invandrarbakgrund är numerärt "underrepresenterade" i fråga om placeringar. Med tanke på invandrargruppernas bekymmer "borde" placeringarna vara fler än de är. Frågan är då om invandrarfamiljer trots sina svårigheter tar bättre hand om sina barn än svenska familjer eller om omvärlden har svårt att upptäcka situationer när omsorgen om barnen sviktar.

Familjerättsliga frågor

I hälften av de utredningar för fastställande av faderskap, som hösten 1994 pågick vid familjerättsbyrån i Malmö, var endera parten invandrare. Av de faderskap som fastställdes 1993 gällde 22 procent invandrare. Ärenden där en eller båda föräldrarna är invandrare är ofta tidskrävande, kräver ibland medverkan av tolk och resulterar ofta i utredningar som måste hänskjutas till domstol. Många gånger är det omöjligt att fastställa faderskapet för ett invandrat barn.

Också i vartannat ärende som gäller vårdnad av barn, umgängesrätt, förmyndarskap, namnbyte m m är någon part invandrare. Av ärenden som avslutades 1993 berörde 44 procent invandrare. Vårdnadsärenden med någon part av utländsk härkomst är mer komplicerade än "svenska" ärenden - tolkning gör att samtalen blir

långdragna, släktingar vill ha ett ord med i laget, parterna kommer inte på avtalad tid. Invandrarna har i allmänhet svårare än svenskar att acceptera kontakt med sin "före detta", varför det blir svårt att få till stånd gemensam vårdnad om barnen.

Missbruk

Narkotikamissbruk bland invandrare är svårt att upptäcka. Myndighetsrepresentanterna har fullt upp med att lösa "synliga" problem som att ordna lägenhet, utbildning eller arbete och att reda upp anpassnings- och relationsproblem. Invandrarna å sin sida är rädda för att vända sig till myndigheter med sina problem, delvis på grund av rädsla för straff och i förlängningen utvisning.

Ett exempel på en grupp som förmodas ha missbruksproblem (rökheroin) är iranierna. Ändå är inte en enda av de tusentals iranier som finns i Malmö i vård eller aktuell för någon åtgärd vad gäller missbruk. Narkotikapolisen beskriver också iranierna som en sluten grupp som håller sitt missbruk väl dolt. Den zigeniska gruppen söker däremot hjälp. Narkotikamissbruket bland zigeniska ungdomar har nämligen tagit oroande proportioner. Bland somalierna förekommer användning av kat.

Ett stickprov

En stickprovsundersökning av antalet icke-ekonomiska ärenden inom Malmö socialförvaltningar den 30 november 1994 visar följande resultat:

Tabell 13. Barn- och ungdomsvård.

Socialförvaltning	Utländska medborgare	Naturaliserade	Svenskar
Centrum	35	53	135
Nordöstra	19	21	77
Östra	60	31	167
Västra	21	9	158
Södra	13	14	149
Oxie	2	13	40
Invandrarförvaltningen	156		
Totalt	306	141	726
Andel av befolkn (%)	4,39	1,35	2,70

Tabell 14. Vuxna missbrukare.

Socialförvaltning	Utländska medborgare	Naturaliserade	Svenskar
Centrum	15	19	176
Nordöstra	4	11	90
Östra	12	11	34
Västra	7	24	84
Södra	25	25	174
Oxie	1	0	5
Invandrarförvaltningen			
Totalt	64	90	563
Andel av befolkn (%)	0,37	0,53	0,52

Resultatet är överraskande när det gäller invandrarbarnen. I den av Harald Swedner ledda undersökningen *Invandrarbarn i Malmö* (1984) fann man att andelen invandrarbarn som var aktuella inom barn- och ungdomsvården var tre gånger så hög som andelen svenska barn. Swedner mätte alla registreringar under en fyraårsperiod. Här föreligger ett enstaka stickprov, varför slumpen kan spela in. Det är emellertid intressant att en undersökning av en längre period skulle ge ett så radikalt annorlunda resultat att det kommer i närheten av siffrorna från 1984. En spekulation om skillnaden mellan 1994 års stickprov och 1984 års undersökning kan ta fasta på att många av det senaste årtiondets invandrare kommit från kulturer som starkt skiljer sig från den svenska, att de är mer slutna mot majoritetssamhället och har en annan syn på familjen.

Hälsa: Utslitna i förtid?

Sjukskrivning och förtidspensionering

Försäkringskassan för ingen kontinuerlig statistik över invandrare. Vill man skapa sig en kvantitativ bild får man gå till några genomförda och pågående undersökningar som berör sjukskrivning och förtidspensionering bland invandrare i Malmö.

Dessa undersökningar visar att invandrarna generellt haft betydligt högre sjukfrånvaro än svenskarna. Sjukfrånvaron skiljer sig emellertid åt mellan olika invandrargrupper. Den högsta frånvaron har funnits bland invandrare från Sydeuropa och den lägsta bland personer från utomeuropeiska länder, Västeuropa och Norden. Kvinnorna har i flertalet invandrargrupper - liksom hos svenskarna - högre sjukfrånvaro än männen. Invandrarnas höga sjukfrånvaro beror framför allt på att sjukfallen har längre varaktighet. Vad gäller antalet sjukfall är skillnaderna mellan invandrare och svenskar inte så stora.

I en undersökning av sjukfrånvaro och förtidspensioner i Malmö 1985 hade samtliga invandrargrupper med undantag för utomeuropéerna en sjukfrånvaro som låg högre än svenskarnas. De högsta siffrorna fanns hos invandrare från f.d. Jugoslavien, Turkiet och Ungern. Jugoslaverna låg beroende på långvariga sjukfall högst med 59 sjukpenningdagar, att jämföra med svenskarnas 23 dagar. En studie av långtidssjukskrivna i Rosengård från 1992 visade att sydeuropéerna hade de längsta sjukfallen. Sjukskrivningarna slutade med förtidspension eller sjukbidrag för 52 procent av sydeuropéerna, 28 procent av övriga utlandsfödda och 42 procent av de infödda svenskarna. Sjukdomar i rörelseorganen var vanligare bland utlandsfödda än bland infödda svenskar.

En undersökning av sjukskrivningsmönster från 1993 omfattade 1 732 sjukskrivningar i Malmö i oktober 1991. Av de sjukskrivna var 539, alltså en knapp tredjedel, födda utomlands. Av tabell 15 framgår att de sjukskrivna utländska medborgarna var yngre än såväl de svenskfödda som de naturaliserade invandrarna. Invandrarna sjukskrevs i betydligt större utsträckning än infödda svenskar för sjukdomar i rörelseorganen (främst besvär i rygg och nacke) och i mindre utsträckning för psykiska besvär. Invandrarna - och då speciellt personer från det forna Jugoslavien - vände sig oftare till privatpraktiserande läkare än till den offentliga sjukvården.

Mönstret från sjukskrivningarna går igen i förtidspensioneringarna. Frekvensen nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag har varit högre bland invandrare än bland svenskar. Skillnaderna mellan olika invandrargrupper har varit stora. De sydeuropeiska invandrarna uppvisar de högsta siffrorna. Genomsnittsåldern är lägre och andelen arbetslösa större bland de invandrare som pensioneras än bland svenskarna. Sjukdomar i rörelseorganen är vanliga och psykiska besvär mindre vanliga.

Tabell 15. Jämförelse mellan olika nationalitets- och medborgarskapsgrupper bland sjukskrivna i Malmö i oktober 1991 med avseende på olika variabler (procent om inte annat anges).

	Födda i Sverige (n = 1193)	Utlandsfödda svenska medborgare (n = 315)	Utländska medborgare (n = 224)	Medborgare i f d Jugoslavien (n=97)
Genomsnittlig ålder (år)	45	44	39	40
Kön				
Män	46	46	44	48
Kvinnor	54	54	56	52
Diagnos				
Psykiska sjukdomar	19	14	9	9
Rörelseorganens sjukdomar	38	48	60	65
Övriga sjukdomar	43	38	31	26
Läkarkategori				
Privatläkare	34	50	57	70
Offentliganställda läkare	55	37	31	18
Företagsläkare	11	13	12	12

Tabell 16. Förtidspensioneringar i Malmö december 1993 till februari 1994 efter nationalitet (procent).

	Födda i Sverige (n = 254)	Födda utanför Sverige (n = 95)
Ålder		
< 35 år	5	1
35-49 år	24	38
50-64 år	71	61
Kön		
Män	46	40
Kvinnor	54	60
Sysselsättning		
Anställda/egenföretagare	70	57
Arbetslösa/studerande	30	43
Diagnos		
Psykiska sjukdomar	22	11
Rörelseorganens sjukdomar	47	57
Övriga sjukdomar	31	32

En nyligen påbörjad studie rörande förtidspensioneringar i Malmö för tiden december 1993 till februari 1994 visar att personer födda utomlands fick pension vid lägre ålder än personer födda i Sverige och att kvinnorna var något överrepresenterade.

Resultaten från Malmö stämmer med erfarenheterna från övriga landet utom i två avseenden: invandrarna i Malmö tycks i större utsträckning lida av sjukdomar i rörelseorganen och vänder sig oftare till privatpraktiserande läkare.

Om vi lämnar studierna av sjukskrivning och förtidspensionering och vänder oss till några av försäkringskassans representanter "ute på fältet" framkommer följande synpunkter: En stor del av invandrarna är eller känner sig utslitna tidigare än svensk-

arna. Det gäller framför allt kvinnorna, som också skulle fått ålderspension tidigare i sitt ursprungsland än vad som är fallet i Sverige. Kvinnorna har ofta lägre utbildningsnivå och större språksvårigheter än männen och känner större rädsla i sjukdomssituationen. På försäkringskassan upplever man inte sällan att kvinnornas män har attityder som försvårar eller omöjliggör rehabilitering. Det är över huvud taget svårt att rehabilitera invandrarkvinnor över 35 år. Medlet mot dessa svårigheter heter - enligt försäkringskassan - utbildning och information för såväl kassapersonal som invandrare. Det stora problemet är nämligen de båda sidornas svårigheter att förstå varandras språk, kultur, rättsuppfattning och samhällssyn.

På försäkringskassan räknar man med att andelen invandrare bland de sjukförsäkrade kommer att öka och att tillströmningen av flyktingar med tortyr och andra traumatiska upplevelser bakom sig kommer att ställa nya och svåra krav på kassans personal. För att möta dessa krav betonar man vikten av att medel avsätts för att inom kommunen öka kompetensen vad gäller omhändertagande av invandrare och förståelse av deras kultur samt att aktörerna i kommunen samordnar sina resurser och strävar mot gemensamt uppsatta mål.

Hälsoläget i Malmö 1994

Socialmedicinska avdelningen vid Malmö allmänna sjukhus har genomfört en undersökning av hälsoläget i Malmö 1994. Undersökningen är så färsk att materialet ännu inte analyserats, men några resultat kan ändå redovisas. 5 600 malmöbor mellan 20 och 80 år fick sig den anonyma enkäten tillsänd och 3 804 (68 procent) svarade. Av dem är 28 procent utlandsfödda - de största grupperna kommer från f.d. Jugoslavien (15 procent) och Polen (13 procent).

Undersökningen skjuter in sig på en rad bakgrundsfaktorer som kan ha betydelse för människors hälsa. Det visar sig att invandrarnas familjeförhållanden skiljer sig från svenskarnas genom att fler är fränskilda, färre bor ensamma och fler i stora familjer. Invandrarna har något högre utbildningsnivå än svenskarna men färre är förvärvsarbetande och två till tre gånger fler är arbetslösa och de har i genomsnitt varit arbetslösa längre tid. En fjärdedel av de utlandsfödda uppger att de har svårt att klara sin ekonomi (mot en tiondel av svenskarna), hälften kan inte spara några pengar (mot en fjärdedel av svenskarna), 40 procent uppbär bostadsbidrag (mot 18 procent av svenskarna). Invandrarna röker något mer och dricker något mindre än svenskarna, de äter mindre fisk men också mindre chips och godis.

Hur står det då till med hälsan? En större andel av invandrarna (24 procent) än av svenskarna (13 procent) tycker att de mår dåligt. Ungefär 60 procent av invandrarna uppger att de inte har någon "egen läkare" att vända sig till (mot 50 procent av svenskarna), vilket är förbryllande med tanke på att de, som vi tidigare konstaterat, oftare går till privatläkare. En mindre del av invandrarna (36 procent) än av svenskarna (44 procent) har positiva erfarenheter av sjukvården.

Sjukvård: Besvärliga symptom

Primärvård

Serviceområde Öster - som bland annat omfattar Rosengård - är invandrartätast av Malmös fem serviceområden. Här finns all världens krämpor representerade. Under första halvåret 1994 flyttade 1 078 utländska medborgare från övriga riket in i området. Av dem var 700 bosnier.

En så stor inflyttning på så kort tid innebär naturligtvis en stor påfrestning på vårdapparaten, som inte fått några extra resurser för att möta anstormningen. Läkar-

mottagningar och barnavårdscentraler får ta den första stöten. En rad problem inställer sig: Användning av tolk gör att läkarbesöken tar längre tid. Patienterna beskriver sina symptom och problem på ett annat sätt än som är brukligt i Sverige. Invandrarna kommer ofta till mottagningarna utan att ha beställt tid eftersom de kanske inte har eller kan göra sig förstådda på telefon. Eftersom de har svårt att orientera sig i den svenska myndighetslabyrinten kommer de till vårdcentralerna i ärenden som gäller t ex social- eller invandrarförvaltningarna. Anhöriga passar på att söka läkare när de hälsar på i området och det tar då tid att undersöka om de är berättigade till sjukvård.

Någon registrering av medborgarskap eller utländsk bakgrund förekommer inte vid besök hos läkare, distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast eller kurator. Däremot finns statistik på antalet tillfällen då tolk använts. Det är emellertid inget rimligt mått på antalet patienter med utländsk bakgrund eftersom åtskilliga talar svenska. I samband med inflyttningen av bosnier har ett nytt problem uppstått: patienterna kräver att tolken ska vara från Bosnien och om det inte går att ordna lämnar de helt enkelt mottagningen. Primärvården får då stå för tolkkostnaden och blir utan patientavgiften.

Under första halvåret 1994 hade distriktsläkarmottagningarna Rosengården och Törnrosen sammanlagt 9 313 patientbesök. I 701 fall (d v s 7-8 procent av fallen) användes professionell tolk och dessutom fungerade i en del fall anhöriga som tolk. De professionella tolkuppdragen gällde främst arabiska (343 fall) och serbokroatiska (94). På mottagningarna räknar man med att de bosniska invandrarna kommer att anpassa sig mycket snabbare än de arabiska eftersom de lär sig svenska fortare och har ett mindre kulturavstånd att överbrygga. De bosniska invandrarna består dessutom mest av vuxna personer medan de arabiska har stora familjer.

Barnhälsovården vid de tre barnavårdscentralerna i serviceområdet omfattar drygt 4 000 barn, av vilka ungefär 60 procent har utländsk bakgrund eller är utländska medborgare. Vid barnavårdscentralerna Rosengården och Törnrosen, där andelen invandrarbarn är mellan 70 och 85 procent, möter man en rad problem. Barnen hinner inte rota sig och med så många barn på ett litet område blir det lätt konflikter. Vissa områden visar stor invandrarfientlighet. Barn lämnas ensamma ute och inne. Syskon får stort ansvar för barnpassningen. Vissa vuxna saknar tradition när det gäller att sysselsätta sina barn varför Kabel-TV och video tar över. Men det finns också positiva inslag: invandrarna har sina anhöriga nära och barnavårdscentralernas insatser kan ge stora utslag genom att informationen färdas snabbt i de sociala nätverken. På centralerna hoppas man att framtiden ska erbjuda större förståelse mellan olika kulturer men fruktar att svenska familjer och etablerade invandrare ska fly vissa områden så att segregationen blir total och att våldet ska trappas upp och gå ner i åldrarna. För egen del efterlyser man mer samarbete över förvaltningsgränserna.

Inom mödrhälsovården, som startade sin verksamhet i januari 1994, har man gjort den erfarenheten att många invandarkvinnor på grund av täta förlossningar inte fullföljer sin svenskundervisning och av det skälet blir isolerade. Högutbildade föräldrar från t ex Irak och Bosnien har också lätt att bli isolerade. Mödravården vill liksom barnavården ha mer samarbete över förvaltningsgränserna, speciellt med invandrarförvaltningen.

Mindre än 10 procent av distriktssköterskornas patienter har invandrarbakgrund. Inom kuratorsverksamheten däremot svarar personer med sådan bakgrund för 85 procent av besöken eftersom språksvårigheter och kulturkonflikter inte sällan utmynnar i livskriser. Arbetsterapi och sjukgymnastiken använder professio-

nell tolk för att kommunicera med ungefär var tjugonde patient. Sjukgymnasterna har fått ett ökat antal patienter med olika värksymptom som ofta är uttryck för större bakomliggande problem.

I sjukhemslägenheterna på Apelrosen, som togs i bruk 1992, har endast tre invandrare bott. Ett positivt inslag är att de anhöriga ofta besöker sina äldre och blir länkar mellan patient och personal. Man har också mycket goda erfarenheter av invandrare som arbetar i äldreboenden. På sjukhemmet Rosengården har man de senaste åren haft flera äldre invandrare inlagda. Erfarenheten därifrån visar att de anhöriga åtminstone i början kan vara misstrodda mot vården. Patienterna ställer stora krav på att de anhöriga ska hälsa på eller ta dem med hem på permission och personalen måste stötta anhöriga och lätta deras samvete när orken inte räcker till.

Mottagning för krigsskadade

Många av de nyanlända flyktingarna - inte minst bosnierna - har upplevelser av krig och tortyr bakom sig. Sedan 1988 bedriver Röda Korset i Malmö ett rehabiliteringscenter för tortyrskadade flyktingar. Växande väntetider och bristande möjligheter att behandla barn har emellertid aktualiserat frågan om ytterligare insatser. Kommunen, invandrarförvaltningen och psykiatrien planerar därför att tillsammans med Röda Korset öppna en ny mottagning för tortyr- och krigsskadade. Enligt planerna behövs tio tjänster och en årsbudget på 4 miljoner kronor. Kommunen har för ändamålet och innevarande budgetår fått ett särskilt anslag på 2,5 miljoner.

Barnomsorg: Stora behov

Barn med invandrarbakgrund har över lag stort behov av stödinsatser innan de börjar skolan. Ändå står många barn utanför barnomsorgen med undantag av tre timmar per dag året före skolstarten. I Rosengård står hälften av barnen mellan 1,5 och 5 år utanför barnomsorgen. Orsakerna till detta kan sökas på såväl utbuds- som efterfrågesidan. På utbudssidan kan man notera att barnomsorgen är konstruerad för de fall då båda föräldrarna arbetar eller studerar. Vid särskilda behov hos barnet och i familjen finns det emellertid rätt till barnomsorg oavsett föräldrarnas sysselsättning. Vidare har barnomsorgen de senaste åren ställts inför omfattande krav på rationaliseringar och besparingar. Ändå har antalet platser ökat kraftigt och kön har inte på många år varit så kort som i början av hösten 1994.

Under 1994 har 2 910 barn ingått i invandrarförvaltningens målgrupp (utomnordiska medborgare som bott högst tre år och är folkbokförda i Malmö). Det är en ökning med 784 barn (eller 27 procent) jämfört med 1993. Barnens boende (socialdistrikt) och ålder framgår av tabell 17.

Hälften av barnen bor i östra distriktet och en fjärdedel i delområdet Herrgården. Hälften av barnen tillhör den lägsta åldersgruppen 0-6 år. Barnen kommer från mer än 50 länder. De största grupperna kommer från Bosnien (686 barn), Irak (474) och Somalia (247).

Man kan alltså konstatera att det finns många nya invandrarbarn i förskoleåldern. Åtskilliga har upplevelser av krig och flykt bakom sig och borde som en första hjälp ha en chans att komma in i den ordinarie barnomsorgen.

Våren 1994 genomfördes en kartläggning av antalet barn i behov av särskilt stöd inom Östra socialförvaltningen. Undersökningen omfattade de 1 903 barn som var inskrivna i Östras barnomsorg i mars 1994. Av dem bedömdes 849 (dvs 45 procent) vara i behov av särskilt stöd. Många av dem (334) var invandrarbarn med försenad

Tabell 17. Barn i invandrarförvaltningens målgrupp med hänsyn till boende och ålder.

Distrikt	0-6 år	7-12 år	13-15 år	16-18 år	Totalt	Procent
Västra	154	90	29	21	294	10
Centrum	315	212	92	57	686	24
Nordöst	120	72	27	24	243	8
Södra	134	87	31	24	276	9
Östra	720	448	139	104	1 411	49
Totalt	1 443	909	318	240	2 910	100
Procent	50	31	11	8	100	

Tabell 18. Antal barn med olika handikapp/behov inom Östra barnomsorgen.

Typ av handikapp	Antal	Svenskar	Invandrare
Psykisk utvecklingsstörning, sen intellektuell utveckling	48	20	28
Rörelsehinder eller annat fysiskt handikapp	19	9	10
Hörselskada	7	5	2
Synskada	5	3	2
Specifik tal- eller språkstörning	98	41	57
Enbart försenad språkutveckling (invandrarbarn)	334	0	334
Medicinskt handikapp: astma, allergi etc	61	48	13
Psykiska störningar: relations/separationsproblem	90	36	54
Psykosociala problem i familjen: missbruk, misshandel etc	130	35	95
Flyktingproblematik: upplevelser av krig, tortyr etc	57	0	57
Summa	849	197	652

språklig utveckling som enda problem. Många invandrarbarn hade också svårigheter beroende på relationsstörningar, psykosociala problem i familjen och rena flyktingproblem. De största grupperna med behov av stöd var arabisktalande (296), "jugoslaviska" (69), polska (53) och irakiska (38) barn.

Skola: Under tryck

Grundskolan i Malmö har drygt 20 000 elever. Antalet invandrarelever - som sådana räknas de elever som i sitt dagliga umgänge i hemmet använder ett annat språk än svenska oavsett medborgarskap eller vistelsetid i Sverige - har ökat år för år under 1990-talet: 5 078 år 1990, 5 349 år 1991, 5 794 år 1992, 6 547 år 1993, 7 234 år 1994. För närvarande räknas följaktligen drygt 35 procent av eleverna i kommunen som invandrare. De är ganska jämnt fördelade på låg-, mellan- och högstadium.

Andelen invandrarelever inom olika rektorsområden varierar från 5-10 procent i vissa områden till 70-90 procent i de östra delarna av Malmö. De senare områdena brottas med stora problem. Elevomsättningen är stor, eleverna har varierande bakgrund och ofta dåliga kunskaper i svenska språket. I Rosengårdsskolans nybörjar-klasser fanns vid skolstarten hösten 1994 inte en enda elev med "svensk" bakgrund.

Hälften av invandrareleverna (närmare bestämt 3 666 elever) deltog hösten 1994 i hemspråksundervisning och en tredjedel (eller 2 418 elever) hade svenska som andra språk.

I gymnasieskolan fanns 8 622 elever höstterminen 1993. Antalet hemspråksberättigade invandrarelever var 1 140 (13 procent). Av dem deltog 480 (42 procent) i hemspråksundervisning. Att andelen invandrarelever är låg jämfört med grundsko-

Tabell 19. Andel invandrarelever i grundskolans olika rektorsområden 1990-1994 (procent).

Område	1990	1991	1992	1993	1994
Kungshög	6	3	4	4	5
Linné	4	5	4	5	7
Berga	6	9	10	9	8
Husie			10	10	9
Bunkeflo	6	7	11	11	10
Ribersborg	11	13	14	12	11
Oxievång	6	10	7	9	14
Lindeborg	8	9	11	12	15
Videdal/Husie	16	15	16	14	15
Slottsstaden	8	6	5	11	17
Höja	16	20	24	24	25
Dammfri	22	24	22	26	27
Söderkulla	23	24	24	29	29
Kirseberg	28	28	29	30	30
Hermosdal	30	30	32	31	35
Kulladal	36	35	37	41	44
Lindängen	37	36	39	42	45
Stadion	28	33	40	45	49
Johannes			37	48	50
Munkhätte	27	22	46	50	51
Augustenborg	42	48	32	46	52
Stenkula	50	40	48	51	56
Kroksbäck	49	47	54	61	64
Sofielund	47	56	60	67	73
Örtagård	73	78	74	76	78
Rosengård	66	72	75	78	87
Värner Rydén	87	87	87	89	88

Tabell 20. De vanligaste hemspråken på grundskolan i Malmö 1993.

Språk	Antal elever	Procent
Arabiska	876	13,8
Polska	772	12,1
Serbokroatiska	572	9,0
Spanska	549	8,6
Persiska	449	7,1
Turkiska	399	6,3
Albanska	343	5,4
Ungerska	244	3,8
Engelska	224	3,5
Övriga	1 930	30,4
Totalt	6 358	100

lan beror på att 2 500 elever kommer från grannkommuner med låg andel invandrare. Höstterminen 1994 gick 302 elever i 20 så kallade introduktionsklasser (ITK) för invandrare - d v s gymnasieförberedande kurser för ungdomar som i ålder men framför allt inte i svenskkunskaper är mogna för gymnasiet. Av dem var drygt hälften bosnier.

I Malmö finns två komvuxenheter. Vid den enhet som ger grundläggande (grundskola årskurs 7-9) och gymnasiala kurser fanns höstterminen 1993 4 500 elever av vilka 1 800 (40 procent) var invandrare. Den siffran förväntas stiga. Många invandrarelever har god skolbakgrund från hemlandet men dåliga kunskaper i

svenska när de börjar på komvux. Vid den komvuxenhet som ger grundläggande vuxenutbildning inom basnivåerna (grundskola årskurs 1-6) gick 900 elever under höstterminen 1994. Intagningen har fördubblats sedan 1993 men ändå står omkring 500 personer i kö.

Trycket på skolan är alltså stort. Man räknar med att grundskolan och gymnasieskolan tillsammans under 1994 tagit emot omkring 1 000 nya invandrarelever. Kostnaderna faller på kommunen eftersom de inte täcks av den statliga ersättningen för kommunens flyktingmottagning, den s k generalschablonen.

Äldre- och handikappomsorg: Går i släkten

I Malmö hade 7 611 personer hemtjänst och 7 183 personer färdtjänst i oktober 1994. Antalet personer med invandrarbakgrund som hade hemtjänst var 477. Av dem var 316 över 65 år och 159 över 80 år. Andelen handikappade är större bland invandrare än bland äldre svenskar på grund av krigsskador och dylikt. Andelen barn med grava handikapp är också större bland invandrarna. Det är en allmän uppfattning bland omvårdnadsförvaltningens personal att invandrare i högre grad än svenskar klarar sin omvårdnad med hjälp av anhöriga.

I handläggarledet uppstår en del komplikationer: Handläggningstiden blir lång på grund av språkförbistring och tolkning. Fler personer är inblandade i ärenden som rör invandrare. Invandrare kan ibland inte acceptera att handläggarna är kvinnor. Många invandrare tackar nej till hemtjänst och färdtjänst när de får klart för sig att en avgift tas ut. Därför behövs informationsmaterial på alla språk.

I utförarledet försöker man anlita vårdbiträden som talar vårdtagarnas språk. I en del fall har anhöriga anställts som vårdare eller personliga assistenter. Matkulturen är ibland ett problem eftersom olika religioner ställer olika krav på kosthållningen. Vårdtagare som bekänner sig till islam tillåter inte att personer av motsatt kön hjälper till med den personliga hygien. Även det motsatta dilemmat kan uppstå: En man ville bli rakad på *hela* kroppen av sitt kvinnliga vårdbiträde. Det kniviga fallet löstes med ett beslut om att dylikt inte kan räknas in under "skälig levnadsnivå"...

Kommunens personal möter ofta missnöje med invandrapolitiken bland såväl äldre svenskar som äldre invandrare som vistats i Sverige en längre tid. Inställningen till nyare invandrare och flyktingar är mycket negativ. Främlingsfientligheten yttrar sig också genom att äldre ibland vägrar ta emot vårdbiträden som har invandrarbakgrund.

Äldreomsorgen bjuder på ett intressant framtidsperspektiv. När invandrarkvinnorna blivit påverkade av svenska kvinnors syn på hem och arbete kommer förmodligen fler äldre invandrare att tas om hand av samhället i stället för av släktingar. Det kommer i sin tur att generera fler arbeten inom hemtjänsten/äldreomsorgen för personer med invandrarbakgrund.

Från 1 januari 1994 gäller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det är en lag som ger personer med grava fysiska eller psykiska handikapp rätt till insatser som personlig assistans, rådgivning och personligt stöd, särskilt boende etc. I propositionen bakom lagen nämns att speciella lösningar med hänsyn till språk och kultur behövs för handikappade med invandrarbakgrund. I Malmö berörs troligen drygt 2 000 personer av LSS. Under de första tio månaderna 1994 har 225 personer fått beslut om insatser enligt lagen och av dem har ungefär 90 utländsk bakgrund. Av de gravt handikappade barn som fått insatser enligt LSS har drygt hälften utländsk bakgrund.

Av vuxna utvecklingsstörda i Malmö har endast 8 procent utländsk bakgrund (56 av 700). Bland utvecklingsstörda barn och ungdomar har däremot hela 41 procent utländsk bakgrund (83 av 200). Det kan ofta vara svårt att komma igång med program för att utveckla den utvecklingsstörde. Föräldrarnas religion och utbildningsnivå präglar deras syn på handikappet. Förväntningarna kan vara för lågt eller högt ställda - man tror inte att det finns något att göra eller man vill se omedelbara resultat.

De svårigheter som inställer sig vid handläggning av LSS-ärenden där den sökande har utländsk bakgrund kan sammanfattas enligt följande: Den sökande och hans/hennes anhöriga har en syn på handikapp som varierar beroende på kultur, religion och utbildning. Man har svårt att förstå hur den svenska handikappomsorgen är uppbyggd och ibland svårt att uppfatta kvinnor som myndighetspersoner. Alla kontakter tar längre tid på grund av kommunikationssvårigheter - besök måste planeras i god tid om de ska samordnas med tolk. Man måste ta hänsyn till språk, religion och kön hos den som ska hjälpa den handikappade. Invandrare har ofta svårt att tänka sig att någon utomstående ska vårda en handikappad familjemedlem. Det är därför vanligt att anhöriga blir anställda som personliga vårdare, vilket också kan vara ett sätt att hantera arbetslöshet. I framtiden kan detta komma att ändras: den yngre generationen invandrare verkar mindre benägen att vårda sjuka och handikappade släktingar.

Fritid och kultur: Gård och kyrka

Fritid

Invandrarinslaget bland besökarna på fritidsgårdarna i Malmö har skattats enligt följande.

Tabell 21. Andel invandrare (i procent) på Malmös fritidsgårdar.

Verksamhetsområde	Fritidsgård	Invandrare	Dominerande grupp
Hyllie	Lindeborg	20	zigenare
	Kroksbäck	70	araber, chilensare,
jugoslaver			
Innerstaden	Holma	90	polacker, albaner, libaneser
	Sofielund	50	
	Ribersborg	15	
	TIC/St Gertrud	40	
	Kajplats 305	30	
Fosie	Linängehus	62	araber, albaner kineser m fl
	Nydala	70	turkar, jugoslaver
Kirseberg/Rörsjön	Rörsjön	70	latinamerikaner
	Kirseberg	30	jugoslaver
Limhamn/Tygelsjö	Berga	1	
	Tygelsjö	1	
Oxie	Blankebäck	14	
	Sockerbruksgården	6	
Rosengård	Värner Rydén	95	turkar, araber, albaner
	Tottes	99	araber, zigenare, jugoslaver
	Höja	25	
	Apelgård	80	jugoslaver, somalier
	Rocent/Medborgarkontoret	99	bosnier

I kommentarer från fritidsgårdarna förekommer de sedvanliga nyckelorden: språkproblem, kulturkrockar. På de mest invandrardominerade gårdarna i Rosengård finns inga inslag av rasism - kanske helt enkelt därför att där finns så få svenskar. Nackdelen med en så massiv invandrardominans är förstås att ungdomarna inte kommer i kontakt med svenska språket och kulturen.

När det gäller föreningsbesök går det inte att göra någon liknande skattning. Däremot kan man göra ett överslag av hur många föreningar för invandrarungdom det finns: 20 av 122 idrottsföreningar, 9 av 24 kyrkliga föreningar och 37 av 104 övriga föreningar i Malmö kan betecknas som invandrarföreningar.

Kultur

Att invandrarnas många kulturer så sakteliga förändrar den svenska kulturen är självklart. Det är en spontan process som tjänstemännen på olika förvaltningar inte kan förväntas ha så särskilt mycket att säga om. Att kulturen i Malmö har förändrats märks på många sätt - i gatubilden med uteserveringar och Malmöfestivalen som årlig kulmen, i musiklivet, film- och teaterutbudet, biblioteksverksamheten.

I stadsdelar som Rosengård med stor omflyttning och massor av välvilliga men ibland kortlivade projekt blir bl a kyrkor, samfund och skolor fasta punkter i tillvaron. Religionen har stor betydelse för många invandrare. Det finns många muslimer och för närvarande tre moskéer i Malmö. Det finns även islamisk förskola och skola. Den verksamheten har många goda sidor, men bidrar också till ökad segregation. Iranier väljer att inte bo i Rosengård då de upplever att där finns för mycket av muslimsk kultur och sedvana.

Kriminalitet: Stort "deltagande"

Polismyndigheten för inga register - och har därför ingen statistik - över misstänkta brottslingars etniska bakgrund. Däremot noteras på ett personblad om den misstänkte är utländsk medborgare. En kopia av bladet sänds till SCB och kommer tillbaks till myndigheten i form av statistik. För 1992 och 1993 ser denna statistik ut på följande sätt - för jämförelsens skull har även Stockholm, Göteborg och Malmöhus län tagits med.

Tabell 22. Brottslighet i Stockholm, Göteborg, Malmö och M län 1992-93.

	Stockholm	Göteborg	Malmö	M län
<i>År 1992</i>				
Anmälda brott per 10 000 inv	2 774	2 041	2 063	1 742
Brottsdeltagande per 10 000 inv	670	568	548	464
Andel utländska medborgare av brottsdeltagande (procent)	26	23	23	22
<i>År 1993</i>				
Anmälda brott per 10 000 inv	2 611	1 983	1 967	1 665
Brottsdeltagande per 10 000 inv	627	562	587	473
Andel utländska medborgare av brottsdeltagande (procent)	23	19	19	23

Anmärkning: Om en person ensam misstänks för ett brott räknas detta som ett brottsdeltagande. Om flera personer misstänks ha deltagit i ett och samma brott räknas ett brottsdeltagande för varje person.

De utländska medborgarnas andel av "brottsdeltagandet" i Malmö var alltså 23 procent 1992 och 19 procent 1993 - att jämföra med de utländska medborgarnas andel av befolkningen i Malmö som dessa år låg runt 11 procent. De utländska medborgarnas överrepresentation förklaras bland annat av gruppens åldersstruktur - en stor del befinner sig i de "brottsligt aktiva" åldrarna.

Några reflektioner

Malmö är en stad där var fjärde invånare har utländsk bakgrund och var åttonde är utländsk medborgare, en stad där andelen människor med utländsk bakgrund tenderar att öka med en procentenhet om året, en segregerad stad där invandrarna helt dominerar vissa bostadsområden. Malmö är en av landets invandrartätaste kommuner och den mest invandrartäta storstaden. Erfarenheterna från Malmö bör mot den bakgrunden kunna ge en fingervisning för framtiden.

Vilka lärdomar kan man dra av den ilmarsch genom invandrar-Malmö som vi med hjälp av en rad förvaltningar och myndigheter genomfört? Var och en kan naturligtvis dra sina egna slutsatser utifrån sitt eget perspektiv. Här är några allmänna reflektioner som rapportförfattaren tagit sig friheten att göra utifrån förvaltningarnas material (och som därför naturligtvis i huvudsak avspeglar "förvaltningsperspektivet"):

- Hela mottagnings-, utbildnings-, arbetsförmedlings-, sjukvårds- och omsorgsapparaten är dimensionerad för en viss volym människor. Kraftiga variationer i människoströmmen gör att maskineriet kommer i olag. En plötslig och kraftig inflyttning i en kommun - som inflyttningen av bosnier i Malmö 1994 - skapar på kort sikt köer som kan få negativa konsekvenser på lång sikt om människor under köandet tillåts bli passiviserade. Enklaste (?) sättet att undvika köbildning vore att sprida nyanlända flyktingar över landet - vilket på kuppen skulle öka möjligheterna till naturliga kontakter med svenskar - men det låter sig med nuvarande system inte göras.
- De flesta förvaltningar upplever ett behov av ökad samverkan för att få bättre grepp om invandrarärendena. För invandrarna borde en sådan samordning innebära att de löper mindre risk att dribblas fram och tillbaks mellan olika instanser. För förvaltningarna borde samordningen innebära möjligheter att bättre utnyttja de samlade resurserna om man kan undvika dubbelarbete, att få till stånd ett ökat utbyte av kunskap och erfarenheter och att erbjuda invandraren en rakare och därmed snabbare väg framåt.
- Språkförbistring och kulturkrockar är i invandrarsammanhang oundvikliga och därför i denna rapport envist återkommande problem. Språkförbistring och tolkning fördröjer, fördyrar och förvirrar samspelet mellan invandrare och myndigheter. Att snabbt bibringa invandrarna svensk kunskap är A och O. Förvaltningarnas personal (och för den delen också andra nyckelgrupper som arbetsgivare och hyresvärdar) måste få ökad kunskap om olika invandrargruppers kulturella och samhällsliga bakgrund och invandrarna måste få ökad kunskap om Sveriges kultur och samhällsliv om de kulturella klyftorna ska kunna överbryggas.
- Betydelsen av att kunna formulera sig och orientera sig i organisationslabyrinterna ökar hela tiden i det postindustriella samhället. Kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället blir alltmer avgörande för möjligheten att få passersedel till

arbetsmarknaden (även om också efterfrågan på välutbildade personer med kunskaper om andra språk och samhällen borde öka i internationaliseringens tidevarv). I det sammanhanget kan man framhålla ett malmöprojekt som går ut på att från början koppla samman svenskstudier och yrkesförberedelser för att ge invandraren ökad studiemotivation, fler tillfällen att pröva språket och längre tid att förbereda sig för inträdet på arbetsmarknaden.

- Etablering på arbetsmarknaden är i sin tur nyckeln till en framtid i det svenska samhället eftersom den ger nya kontakter och kunskaper, ekonomiskt oberoende och självrespekt och därmed, inte minst, lägger en grundval som är nödvändig för att andra generationens invandrare ska kunna känna sig delaktiga i samhället. Svårigheten att få den nyckeln att passa i låset illustreras av några siffror som figurerat i denna rapport (det finns tyvärr ingen riktig enhetlighet i materialet vad gäller tidpunkter och grupper):

Tabell 23. Några nyckeltal (procent) för utländska och svenska medborgare i Malmö.

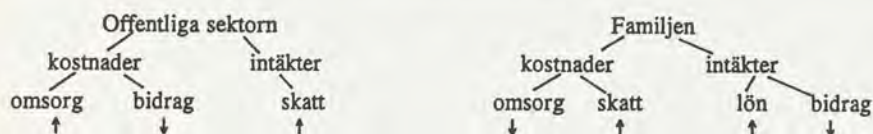
	Utländska medborgare	Svenska medborgare
Andel förvärvsarbetande (20-64 år, årsskiftet 1992/93)	38	74
Andel arbetssökande (16-64 år, första halvåret 1994)	32	16
Andel med socialbidrag (samtliga åldrar, 1993)	43	8

- Kumulativa processer är hela tiden i verksamhet. Det kan handla om onda cirklar, som när en starkt segregerad boendemiljö blir än mer segregerad, men också om goda cirklar, som när en arbetsförmedlare lyckas ordna praktikplats åt en invandrare och därmed öppnar dörren för fler invandrare på samma arbetsplats. Det gäller alltså - för att uttrycka saken lindrigt sagt generellt - att sätta in stötar i rätt tid och på rätt plats för bromsa onda och sätta igång goda cirklar.

- Invandrabarnen står ofta utanför barnomsorgen, vilket är olyckligt eftersom de lever i familjer som är utsatta för kraftiga påfrestningar på grund av krigsupplevelser, flykt och anpassningssvårigheter i den nya miljön. Det är svårt att frigöra sig från misstanken att uteblivet stöd till barn med "färska" problem kommer att straffa sig den dag barnen blivit vuxna och problemen konserverade.

- Invandrarnas - läs invandrarkvinnornas - anpassning till den svenska livsstilen kommer sannolikt att innebära att de på kort tid genomgår den process som svenska folket genomgått det senaste halvsekle: barn, gamla och handikappade kommer i mindre utsträckning att tas om hand inom familjen och i ökad utsträckning av Omsorgen. Detta "utbud" av människor i behov av vård och omsorg kommer att skapa efterfrågan på invandrarnas arbetskraft. Kort sagt: invandrarkvinnorna kommer att ta hand om sina barn och gamla som arbetstagare i stället för som hemarbetare. När omsorgen om barn och gamla flyttas från familjen till det offentliga uppstår naturligtvis en rad förändringar i och förskjutningar mellan familjens och

offentliga sektorns kostnader och intäkter. Ett försök att schematiskt åskådliggöra dessa förändringar ($\uparrow$ = ökar, $\downarrow$ = minskar) kan se ut enligt följande:



Uppenbart är att invandringen får effekter på samhällslivets alla områden, från vaggan till graven, eller, för att använda förvaltningsperspektivet, från barn-omsorgen till äldreomsorgen, och att dessa effekter kommer att fortplanta sig under överskådlig tid.

Materialet

Avsnittet	bygger i huvudsak ⁶ på material framtaget av
2. Nuläge	Britta Ström, Stadskontoret
4. In- och utflyttning	Kenneth Hvarvenius, Stadskontoret
5. Mottagning/introduktion	Ronny Nilsson, Invandrarförvaltningen
6. Boende	
<i>Bosättningsmönstret</i>	Britta Ström, Stadskontoret
<i>Bostadsområdet Herrgården</i>	Margareta Popoola, Östra socialförvaltningen
7. Arbetsmarknad	
<i>Sysselsättning</i>	Anders Ardmär, Stadskontoret
<i>Arbetslöshet</i>	Thomas Behrens, Länsarbetsnämnden
<i>Arbetsförmedlingen Refugen</i>	Jonny Kärnkvist, Arbetsförmedlingen Refugen
8. Socialtjänst	
<i>Socialbidrag</i>	Mats Andersson, socialutskottets kansli Birgitta Andersson, Östra socialbyrån Ann Sällgård, Nordöstra socialbyrån
<i>Barn- och ungdomsfrågor</i>	Brian Åkesson, Östra socialbyrån
<i>Familjerättsliga frågor</i>	Karin Lundgren/Monika Sandahl, Familjerättsbyrån
<i>Ett stickprov</i>	Mats Andersson, socialutskottets kansli
9. Hälsa	
<i>Sjukskrivning/ förtidspensionering</i>	Åke Adolfsson, Försäkringskassan
<i>Hälsoläget i Malmö 1994</i>	Anna Bexell, socialmedicinska avdelningen på MAS
10. Sjukvård	
<i>Primärvård</i>	Kjell Persson, Social och medicinsk omvårdnad, serviceområde Öster.
<i>Mottagning för krigsskadade</i>	Ronny Nilsson, Invandrarförvaltningen
11. Barnomsorg	Alf Merlöv, Östra socialförvaltningen
12. Skola	J-O Henriksson, Malmö skolor, och Emmanuel Morfiadakis, Värner Rydén's rektorsområde
13. Äldre- och handikappomsorg	Mona Nordlund, Omvårdnadsförvaltningen

14. Fritid och kultur

Fritid
Kultur

Eva Sundberg, Fritid Malmö
Gunnel Rydell/Gunnar Bergström,
Invandrarförvaltningen
Per Svartz, Polismyndigheten i Malmöhus län

15. Kriminalitet

Noter

¹ Det är en slutsats som professor Rolf Ohlsson drar i sin historik över den ekonomiska och sociala utvecklingen i Malmö under efterkrigstiden: "I kranens tidevarv", *Malmö stads historia*, del 7, 1994.

² Rapporten föreligger - bortsett från någon enstaka detalj - sådan den var i december 1994. Ett avsnitt har emellertid lyfts ut. Det gäller en kommunal intäkts- och kostnadskalkyl för de invandrare som kom till Malmö 1994. Kalkylen redovisade bara en del av intäkts- och kostnadsbilden och risken är därmed att den skapar mer oklarhet än klarhet om invandringens ekonomiska konsekvenser.

³ Avsnittet bygger på Rolf Ohlsson (1994).

⁴ Ohlsson, s 53.

⁵ Siffrorna är hämtade från det projekt om invandrarnas företagbarhet som bedrivs av Mauricio Rojas vid ekonomisk-historiska institutionen i Lund.

⁶ Endast de sista länkarna i kedjan av uppgiftslämnare har tagits med. Material från invandrarförvaltningen finns insprängt här och var i övriga avsnitt. Gunnar Bergström på invandrarförvaltningen har under arbetets gång hjälpt till med att knyta kontakter och räta ut frågetecken.

Flyktingmottagande

Börje Sjöquist:

Frivilligorganisationernas roll i flyktingarbetet

Syfte

Denna undersökning har utförts på uppdrag av Invandrar- och flyktingkommittén. Kommittén som har regeringens uppdrag att se över invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken skall enligt direktiven beakta vilken betydelse den ideella sektorn kan ha bl.a. för att förbättra samspelet mellan den offentliga och den ideella sektorn.¹

Mot den bakgrunden har denna undersökning syftat till att *dels* undersöka organisationernas nuvarande arbete och framtida möjligheter till en ökad samverkan enligt direktiven för utredningen och *dels* undersöka hur arbetet inom civildepartementet, inom ramen för den ideella beredningen, framskrider.

Undersökningens syfte kan sammanfattas i följande punkter:

1. Kartlägga vilken typ av verksamhet som de frivilliga organisationerna bedriver idag inom flyktingområdet.
2. Undersöka hur samverkan mellan det offentliga och de frivilliga organisationerna ser ut idag och hur det kan komma att utvecklas i framtiden, mot bakgrund av det förändringstryck som f.n. finns inom den offentliga sektorn.
3. Bedöma huruvida det är önskvärt och möjligt att öka de frivilliga organisationernas medverkan t.ex. som entreprenörer i utförandet av olika samhällsuppgifter inom flyktingarbetet.
4. Ge förslag till tänkbara områden för en sådan ökad samverkan.

Det är kanske också viktigt att klargöra vad utredningen *inte* syftar till för att förväntningarna på densamma inte skall vara för stora:

Utredningen syftar inte till att kartlägga den totala verksamheten som bedrivs av frivilligorganisationerna. Inte heller syftar den till att göra ekonomiska sammanställningar över samhällets stöd till den ideella sektorn eller att söka bedöma de ekonomiska konsekvenserna av ett överförande av uppgifter till frivilligorganisationerna. Det har varken funnits tid eller resurser till att göra fördjupade kvantitativa eller kvalitativa studier av verksamhet och ekonomi.

Syftet har därför avgränsats till ett ge en beskrivning av den nuvarande verksamheten, hur organisationerna ställer sig till frågan om en ökad samverkan på nya grunder, vilka hinder, möjligheter och förutsättningar som kan tänkas föreligga samt söka utveckla olika tankar och idéer.

Skulle det vara så har undersökningen tjänat ett gott syfte i sig genom att uppmärksamma organisationerna på förändringarna i det svenska samhället och därmed förhoppningsvis kunna bidra till en nödvändig dialog mellan organisationerna och olika samhällsorgan emellan om den framtida svenska flyktingpolitiken och dess tillämpning.

Metod

Material

För undersökningens genomförande har material inhämtats från ett stort antal organisationer som verksamhetsberättelser, årsredovisningar, arbetsbeskrivningar och projektplaner, tidskrifter och broschyrer, utvärderingar m.m.

Vidare har material inhämtats från organisationer i Norge, Danmark, Storbritanien samt från internationella och europeiska organisationer och FN-organ.

Det är svårt att i denna undersökning ge utrymme till den stora mängd material som inhämtats och som var nödvändig att samla inför att få erforderlig överblick över organisationernas verksamheter.

Det har varit tidskrävande att selektera de uppgifter som rört just flyktingarbetet i det stora materialutbudet då flyktingverksamheten ofta redovisas integrerat i övrig beskrivning av verksamheter. Detta har bidragit till att göra arbetet extra krävande och tidsödande.

Jag har valt att tillämpa ett begränsat notsystem och i stället refererat direkt till vissa specifika arbeten ur vilka jag hämtat kunskap och information eller direkt använt delar ur dessa arbeten, vilka inkorporerats i texten. Detta har i så fall angivits.

En anledning till att jag valt att göra på detta sätt är för att undvika att behöva ange källorna till olika uppgifter som framförts under intervjuerna. Detta i syfte att inte peka ut enskilda tjänstemän eller organisationer som uppgiftslämnare av t ex känsliga relationsfrågor. Jag är medveten om att detta innebär ett visst avsteg från en god vetenskaplig praxis men som i allt arbete får vi ibland kompromissa med objektiviteten för att få fram de uppgifter som vi vill ha. En omfattande referenslista fogas istället till undersökningen i bilaga II.

Intervjuer

Den viktigaste delen i undersökningen har trots allt varit de stora antalet intervjuer som genomförts med förtroendevalda och tjänstemän inom organisationerna. (bilaga 1).

Mer än 70 intervjuer har genomförts med företrädare för svenska, nordiska, europeiska och internationella organisationer i Danmark, Norge, Storbritannien samt i Geneve och San Remo. Bl.a. i samband med deltagande i tre seminarier om flyktingfrågor, internationell humanitär lag och om ideella organisationer och kontraktsverksamhet.

En komplicerande faktor har varit att intervjuerna måst genomföras under juni och juli månader då många förtroendevalda och tjänstemän befann sig på semester. I de flesta fall har det dock varit möjligt att sammanträffa med förtroendevalda och tjänstemän på adekvat nivå d.v.s. ordförande eller styrelseledamöter, generalsekreterare/direktor, chefs-tjänstemän och handläggare.

En annan omständighet, vilken redovisas mera utförligt längre fram, är att organisationerna internt inte behandlar flyktingfrågorna som en helhet. I vissa större organisationer har detta medfört att 5-6 personer har måst intervjuas för att få täckning av hela verksamhetsområdet. Det har dock varit glädjande att konstatera att alla tillfrågade beredvilligt har ställt upp för intervju trots kort varsel och de svårigheter som tidpunkten har inneburit.

Det är ett allmänt intryck att intervjuomgången har tjänat ett gott syfte i en process att medvetandegöra organisationernas företrädare om det pågående förändringar som f.n. föreligger inom den offentliga sektorn. Den har förhoppningsvis

också tjänat syftet att medvetandegöra organisationerna om deras egna brister i vissa avseenden i sitt arbete på flyktingområdet. T.ex. bristen på samordning och samverkan inom organisationernas egna led, vilket ibland skapar absurda förhållanden samt den frapperande bristen på samordning och samordning mellan organisationerna respektive mellan organisationerna och myndigheterna.

Jag vill tacka alla förtroendevalda och tjänstemän inom frivilligorganisationerna som ställt upp för intervjuer och vilka under en pressad tidsperiod villigt gett sin tid till öppna, uppriktiga och förtroendefulla diskussioner om de frågor som tagits upp. Detsamma gäller för de myndighetsrepresentanter som jag sammanträffat med.

Avgränsningar

Föremålet för undersökningen har varit de frivilliga organisationerna. Normalt sett inbegrips i dessa olika slag av ideella organisationer, stiftelser och intresseföreningar inom den ideella sektorn d.v.s. organisationer som verkar utan ett uttalat vinstintresse ofta med ett samhällsnyttigt ändamål på sitt program. Den ideella sektorn i Sverige är mycket stor. Därför har en strikt avgränsning gjorts bl.a. med tanke på tid och resurser för utredningsuppdraget.

Denna undersökning har avgränsats till de "humanitära organisationerna" som definierats som organisationer, som bedriver verksamhet på frivillig grund vilken riktar sig till särskilt utsatta grupper i samhället. Asylsökande och flyktingar har definierats som kategorier som faller inom detta begrepp.

Med detta som utgångspunkt har de traditionella hjälporganisationerna, uttalade flyktingstödorganisationer samt kyrkor och samfund, som inom sin verksamhet arbetar med flyktingar och invandrare, tagits med. Oftast har organisationerna en religiös eller ideologisk inriktning som grund för sitt huvudsakliga arbete inom vilken arbete för asylsökande, flyktingar och invandrare endast utgör en mindre del.

Det finns få flyktingspecifika organisationer i Sverige och heller ingen övergripande "paraplyorganisation" för flyktingfrågor.

I den "nya" kultur som håller på att växa fram är det frågan om huruvida begreppen "frivilligorganisationer", "ideella organisationer", "folkrörelser" eller "humanitära organisationer" är adekvata begrepp i diskussionen om sådana organisationers medverkan i utförandet av samhällsuppgifter. Internationellt använder man oftast begreppet "Non-Governmental Organisations" (NGOs) som samlande begrepp för organisationer, institutioner o.d. som ej tillhör staten men som har sin grund i någon form av ideell eller frivillig karaktär. Det vore kanske på sin plats att börja använda begreppet "Icke-statliga organisationer" (ISO) som samlande begrepp för en kategori organisationer, institutioner och andra organ, som på stat eller kommuns uppdrag utför samhällstjänster för att renodla i begreppsfloran, som i vissa fall kan vara missledande eller skapa missförstånd. Man kan på goda grunder fråga sig om ett företag, en stiftelse eller ett projekt som tillkommit i en frivilligorganisations regi, i syfte att bedriva uppdragsverksamhet för samhällets räkning, skiljer sig från ett företag eller en stiftelse som leds eller inrättas av privata intressenter för samma syfte.

Det finns en poäng med att ta upp denna diskussion i meningen att det inte är säkert att "ägarformen" i sig är en garanti för att entreprenören har mer ideella och ädla syften, eller i större utsträckning vill eller kan lita till frivilliga insatser i verksamheten, bara därför att den benäms frivilligorganisation.

Sakområdet har avgränsats till att omfatta de flesta områden inom flyktingområdet, utom mottagningssystemet, som varit föremål för en särskild utredning av Monica Werenfels-Röttorp, vilken resulterade i regeringens proposition 1993/94:94 "Mottagande av asylsökande m.m." av den 25 November 1993.²

Tidigare kunskapsproduktion

Som underlag för undersökningen har tidigare genomförda undersökningar av intresse studerats.

Några utredningar av relevans för denna undersökning har bl.a. varit Sköndals Institutets "Från bidrag till ersättning" av Åke Bergmark, Civildepartementets och den ideella beredningens utredning "Föreningen som entreprenör - möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker" (Ds 1994:94) av Thomas Hallgren samt ideella beredningens rapport den 31 mars 1994 till regeringen i vilken det pågående utvecklingsarbetet rörande den ideella sektorn beskrivs. Den av beredningen beställda utredningen av Statskontoret rörande den ideella sektorns samhällsekonomiska betydelse är av särskilt intresse och torde få betydelse för den framtida utvecklingen när den blir klar.

Vid Lunds Universitets etnologiska institution har Eva Nordström och Gunnar Alsmark gjort en omfattande utvärdering av de fyra flyktingförläggningar som Röda korset på entreprenad drev på uppdrag av statens invandrarverk under åren 1986-1991. Utvärderingen är av särskilt intresse genom att detta exempel är det största och ekonomiskt mest omfattande av de entreprenörskontrakt inom flyktingområdet som hittills genomförts.

Från utlandet har bl.a. inhämtats kunskap rörande situationen i USA och Storbritanien genom utredningarna; "Contracting - lessons from the US", Richard Gutch, NCVO 1992, "From Grants to Contracts - A Practical Guide for Voluntary Organisations", Keith Hawley, NCVO 1994 samt "Contracting - in or out?", NCVO 1989.

Gemensamt för samtliga utredningar är att de från olika utgångspunkter beskriver relationerna mellan samhället och de frivilliga organisationerna med hänsyn till den utveckling som pågår i flera länder mot att gå ifrån traditionella föreningsbidrag till kompletterande frivillig verksamhet till ett system byggt på samverkan mot ersättning s.k. entreprenader. På så sätt har en s.k. "contracting culture" växt fram i t.ex. USA och Storbritannien, som ligger långt före utvecklingen i Sverige. Att Sverige är på väg i samma riktning är obestridligt även om vi just nu befinner oss i ett initialskede.

Frågan är om detta är önskvärt och möjligt. I kapitel 3 behandlas mer utförligt denna nya utveckling.

På flyktingområdet har ett antal arbeten studerats av vilka följande varit betydelsefulla; Regeringens proposition 1993/94:94 "Mottagande av asylsökande m.m.", "Invandring och asyl i teori och praktik" (SOU 1993:113) av Jonas Widgren, "Invandring och invandrare i de nordiska länderna" (Tema Nord 1994:515) av Stig Lundström.

De tre nämnda arbetena bidrar alla på sitt sätt till att förstärka bilden av den förändringsprocess som pågår i Europa, Norden och Sverige och visar på behovet av en ökad beredskap inför framtidens eventuella migrations- och flyktingströmmar som kan komma att beröra vårt land.

Bakgrund

De politiska och ekonomiska förutsättningarna för samhället att på traditionellt vis upprätthålla den nivå på samhällsservice till medborgarna som vi har vant oss vid har minskat under senare hälften av 1980-talet och början av 1990-talet. Den försämrade samhällsekonomin har framtvingat omfattande besparingar och nedskärningar på praktiskt taget alla samhällsområden inklusive sjukför- säkringarna, den sociala omvården, socialbidragen, arbetslöshetsförsäkringen o.s.v.

Inom Civildepartementet har en omfattande utredningsverksamhet igångsatts som syftar till att undersöka de ideella organisationernas roll och möjligheter att spela en mer framträdande roll i utförandet av de samhällsuppgifter som tidigare utförts av kommuner, landsting och olika statliga myndigheter.

Den utveckling som man idag ser i Sverige när det gäller att omfördela arbetsuppgifterna mellan samhällsorgan och den ideella sektorn finns sedan länge i andra industrialiserade länder. Antingen som ett resultat av dåliga erfarenheter från en allt för kraftigt utbyggd samhällssektor, där samhället inte längre har råd att bekosta dyra vård- och socialförsäkringssystem. Eller som ett resultat av andra historiska betingelser och traditioner i vilka de ideella organisationerna av tradition spelat en mer aktiv roll i utförandet av samhällsrelaterade uppgifter.

Det har inte varit min uppgift att undersöka orsakerna till denna utveckling. Där- emot är det omöjligt att underlåta att uppmärksamma denna utveckling som nu sker i Sverige - och som redan skett i ett antal andra länder.

De frivilliga organisationerna i Sverige har inom flyktingområdet spelat en stor roll som komplement till samhället när det gäller att stödja asylsökande och flyktingar såväl under asylfasen som i integrationen i det svenska samhället. En stor del av det svenska flyktingbiståndet kanaliseras dessutom genom de frivilliga organisationerna och deras internationella nätverk. I ett fåtal fall har dessutom organisationerna genom avtal s.k. "samhällskontrakt" på entreprenad utfört uppgifter inom flyktingområdet.

När nu frågan väcks om en ökad samverkan mellan samhälle och organisationer och utvecklingen innebär en övergång från de tidigare föreningsbidrag till förmån för ett system med ersättning för utförandet av vissa tjänster ställer detta stora krav på både samhället och organisationerna. Det är en förändring som skett sedan bara ett antal år tillbaka och som ännu befinner sig i initialskedet. Det är viktigt att denna process fortgår i sådana former att förtroendet mellan samhället och organisationerna bevaras liksom att de positiva värden, som ligger i det arbete som idag utförs av organisationerna inte går till spillo.

Denna rapport är ett försök till att beskriva framtida möjligheter, hinder och förutsättningar för en ökad samverkan mellan samhället och organisationer verksamma inom flyktingområdet mot bakgrund av denna nya samhällsutveckling.

Frivilligorganisationernas syn på den flyktingpolitiska utvecklingen i Europa

I det följande skall jag med hjälp av en sammanställning gjord av Dansk flyktinghjälp och det brittiska Flyktingrådet, "Flyktingarna och det nya Europa", ge en bakgrundsbeskrivning till hur frivilligorganisationerna ser på den nya utvecklingen i Europa.¹ Det enda syftet med detta är att bidra till att öka förståelsen för flyktingfrågorna i stort.

"Världen har förändrats våldsamt under de senaste åren. För flyktingar och människor som engagerat sig i flyktingarbete har några av dessa förändringar ingivit nytt hopp.

Supermakternas konfrontation är slut. Det har också betydtt avslutningen av några av de ställföreträdande krig som var orsak till flyktingströmmar. Det finns samtidigt fler exempel på framgångsrika FN-initiativ i olika konfliktsituationer.

Men dessa hopp motsvarades också av en ökande ångest. Två tredjedelar av världen lever i fattigdom och en femtedel i extrem fattigdom. Och fattigdom är ofta förbundet med förtryck och överträdelse av de mänskliga rättigheterna - och därför med strömmen av flyktingar. Europa har varit vittne till ett pånyttfött främlingshat, i vil-

ket också flyktingarna har fått sin beskärda del. Det är ett nytt Europa, i vilket delar av allmänheten har vänt sig mot flyktingar, invandrare och den färgade befolkningen. Det är ett Europa, i vilket regeringar står inför risken att ignorera de humanitära principerna från FN-konventionen från 1951 vilken handlar om flyktingars rättsliga ställning.

Västeuropa uppfattas av vissa som en ointaglig fästning. Att få asyl i ett EU-land - i det hela taget att slippa in i Europa - har blivit mycket svårare. En räckta hinder möter nu flyktingarna, vilket kan förhindra många att komma i säkerhet. Flyktingar är människor, som har flytt från sina hemländer, eller som är förhindrade att återvända till dem, "som en följd av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss social grupp eller politisk övertygelse".

Över 80% av världens flyktingar lever i fattiga länder och har funnit sin tillflykt i grannländer, huvudsakligen i Afrika, Asien och Latinamerika. Men utbrottet av etniska konflikter i Östeuropa och den förvärrade instabiliteten i vissa delar av det forna sovjetunionen, och andra delar av världen, har lett till att fler asylsökande försöker fly till något EU-land.

De forna länderna i östeuropa, Kaukasus-området och länderna på Balkan är alla multi-etniska samhällen. Dessa länder upplever en upptrappning av nationalism och våldsamma konflikter. Albanska greker, bulgariska turkar, zigenare, rumänska ungare, armenier, assyrier, bosnier, serber och kroater finns bland de folkslag som har varit utsatta. Mer än tre miljoner människor har flytt från sina hem i det f.d. Jugoslavien - den största flyktingsituationen i Europa sedan 1945. Risken för en ökad massflykt är hög. Antalet flyktingar från Afrika, Asien och Latinamerika, som har kommit till Europa, har ökat sedan 1980-talet. Medan massmedia har fokuserat på risken för en folkvandring, har det varit mycket liten uppmärksamhet kring bakomliggande orsaker till flyktingströmmarna, överträdelser av mänskliga rättigheter, instabilitet orsakad av skuldsättning och fattigdom och väpnade konflikter understödda av vapenhandel.

För några rika och nyindustrialiserade länder är ekonomin till en del baserad på export av vapen. Storbritannien exporterade t.ex. vapen för över 3.000 miljoner pund 1990. Vapenindustrin kräver en marknad. Trots invecklade export-licenssystem hamnar delar av denna dödsbringande export i konfliktområdena.

Nedrustningen i Europa har samtidigt resulterat i att stora lager av använda vapen strömmar ut på världsmarknaden. Inbördeskrigen i Afghanistan, Kambodja, Somalia, Etiopien, Libanon och Sri Lanka skulle inte ha kunnat fortsätta med sådan intensitet om det inte varit för främmande vapenleveranser.

1980-talet har varit vittne till en ökad skuldsättning i de fattiga länderna. För var krona som ges i hjälp till de fattiga länderna går tre kronor tillbaka till de rika länderna i form av skuld- och ränteåterbetalningar. Det är de fattiga som bär bördan av dessa skulder. För att betala tillbaka lånen har regeringarna skurit ned på socialhjälp, utbildning och hälsovård. I många av dessa skuldsatta länder har fattigdom fört med sig oro och därmed till utlösandet av en flyktingström.

Nedbrytningen av miljön har ett samband med fattigdom och oro. På Afrikas Horn, i Sahel och många asiatiska länder är miljoner människor fastlåsta i en ond cirkel av fattigdom, miljöförstöring, ytterligare fattigdom, oro och orättfärdighet. Det är dessa länder som producerar huvuddelen av världens flyktingar.

Flyktingar önskar inte att lämna sin hem. De kunde i stället önska sig en ny världsordning - en värld där nationerna arbetar tillsammans om att få ett stopp på fattigdom, orättfärdighet och förtryck. En värld som tar tag i de grundläggande orsakerna till flyktingproblemet.

"Fästning Europa"

I Europa har det stadigt ökande antalet människor som söker asyl, tillsammans med upphävelsen av EUs inre gränser, framkallat en kraftig politisk debatt om flyktingpolitik. Harmoniserande regler rörande asyl och flyktingpolitik dyker upp i alla formuleringar av mellanstatliga avtal. Men det finns en stark oro för att en harmonisering av flyktingpolitiken kommer att leda till att urholka flyktingars och asylsökandes rättigheter i försöken att förhindra desperata människor att finna tillflykt i Europa.

Ministrar och ämbetsmän från EU-länderna har mötts i två mellanstatliga fora för att diskutera asylpolitik. Dessa kallades "Schengen-gruppen" och "The Ad Hoc Group on Immigration". (den tillfälliga immigrations-gruppen). Den sistnämnda refererar till en annan mellanstatlig grupp - kallad TREVI-gruppen, som är ett samarbete mellan justitiedepartementen.

Ingen av dessa grupper står under EUs institutioners överinseende och deras arbete är därför inte underkastat EUs lagstiftande procedurer. Det är stängda församlingar och inte tillgängliga för parlamentarisk insyn.

Schengen-gruppen består av Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Portugal, Holland, Belgien, Grekland och Luxemburg. Dessa länder skall genomföra politiken i Schengen-avtalet, vilket på flyktingområdet betyder:

- ökad polisövervakning av yttre gränser och grundlig kontroll av människor som inte kommer från Schengen-området,
- införandet av ett gemensamt "Schengen-visum" och en harmonisering av en lista över länder dit medborgare behöver visum,
- bestämmelser om böter för flyg- och transportföretag som tar med passagerare som inte har giltiga resedokument,
- regler som bara ger asylsökande rätt att söka asyl i ett av länderna i Schengen-gruppen.

Vid sidan av detta avtal finns den s.k. "Dublin-konventionen". Denna kom till stånd genom det arbete som utfördes av den grupp från de 12 medlemsländerna som tillsatts av representanter från de ministerier som ansvarar för immigrationsfrågorna i respektive land.

Dublin-konventionen avgör vilket EU-land som är ansvarigt för att ta sig an ett asylärende på samma sätt som Schengen-avtalet inskränker en asylsökandes rätt att ansöka om asyl i mer än ett EU-land.

Den tillfälliga arbetsgruppen för immigrations-frågor arbetar på en överenskommelse som handlar om kontrollen av de yttre gränserna; gemensamma visumbestämmelser; en lista över personer som är "persona-non-grata"; en databas och utväxling av information mellan immigrations- myndigheterna och inrättandet av en arbetsgrupp, som har till uppgift att behandla generella frågor som rör tolkningen av överenskommelserna.

Flyktingorganisationerna är rädda för att Dublin- och Schengen-avtalen skall inskränka de humanitära principerna i FN-konventionen av 1951 rörande flyktingars status. Visumkrav, böter till flygbolag och skärpt gränskontroll kan komma att förhindra äkta asylsökande att komma i säkerhet.

Organisationerna är också rädda för att en harmonisering sannolikt kommer att innebära en sänkning av standarden genom att de europeiska regeringarna kommer att uppmana varandra att införa restriktivare regler i stigande omfattning".

För Sveriges del gäller att ett eventuellt kommande medlemskap i EU med all säkerhet innebär att Sverige måste ansluta sig till de harmoniserade regler som idag är på väg att råda inom gemenskapen. Bl.a. mot bakgrund av att Sverige kommer att ha en "yttre gräns" mot EU-området (Baltikum).

Huruvida det ovan beskrivna blir verklighet inom en snar framtid är för tidigt att säga idag. Att döma av t.ex. Jonas Widgrens beskrivning (SOU 1993:113) har harmoniseringen av asyl- och flyktingpolitiken i västeuropa i det närmaste fullbordats. Det vore ju underligt då om nya medlemsstater skulle ställa sig utanför. Alla tecken tyder därför på att EU-länderna, de nuvarande och de nytilkomna, kommer att ha en restriktiv och harmoniserad asyl- och flyktingpolitik under 1990-talet och in i nästa århundrade.

Man skall därför vara klar över att det går, och kan komma att gå, en skiljelinje mellan vad regeringarna i de olika länderna vill med asyl- och flyktingpolitiken och vad frivilligorganisationer, verksamma på det humanitära och rättsliga området till förmån för asylsökande och flyktingar, vill arbeta för.

Det är emellertid inte säkert att detta i sig behöver bli ett oöverstigligt hinder för ett ökat samarbete mellan stat och frivilligorganisationer även om det föreligger risker för detta. En ökad konfrontation mellan regeringar och frivilligorganisationer vore en olycklig utveckling inte minst mot bakgrund av att de har ett gemensamt intresse av att bedriva en saklig information om flyktingfrågor till allmänheten samt motverka rasism och främlingsfientlighet.

I exemplet Danmark (kap. 4.2.) har ett system av samarbete kunnat byggas upp mellan staten och Dansk Flyktinghjälp med ett rimligt bevarande av den frivilliga karaktären, oberoende och inflytande trots de motsatta intressen som stat och frivilligorganisation i vissa fall har.

Samtidigt har Dansk Flyktinghjälp kunnat, just genom sin direkta medverkan i genomförandet av flyktingpolitiken i Danmark, utöva ett inte obetydligt inflytande över densamma. Systemet bygger på ett visst ömsesidigt beroende där båda sidor kan komma få ge och ta för att säkra den nationella enigheten och få uppgifterna utförda på bästa sätt.

Den globala flyktingsituationen

Antalet flyktingar i världen beräknas idag till ca. 18 miljoner och lägger man därtill antalet internflyktingar (s.k. Displaced persons) handlar det om så många som 40-45 miljoner människor som befinner sig på flykt utanför sitt hemland eller har tvingats bryta upp från sina hem.²

Jonas Widgren skriver i SOU 1993:113 "Invandring och Asyl i Teori och Praktik" att "den internationella expertisen är ense om att de samlade effekterna av utvecklingen på en rad områden (den globala befolkningsökningen, resurs- och rikedomsklyftan, det förändrade världspolitiska läget, den fortsatta utvecklingen i Östeuropa och det ökade antalet konflikter och flyktingar på många håll i världen) kommer att leda till en väsentlig ökning av antalet människor som för kortare eller längre tid vill söka invandra till de västeuropeiska länderna."

Han visar också att den totala invandringen till västeuropa sedan mitten av 1980-talet dels visar en klart uppåtgående trend och dels att den del av invandringen som är oplanerad, sett ur myndigheternas synpunkt, kraftigt ökar.

Tesen stöds av andra internationella experter t.ex. professor Paul Kennedy vid Yale-universitetet i USA, (känd författare av bl.a. "The Rise and Fall of the Great Powers") som i en uppmärksammat bok 1994 "Preparing for the Twenty-First Century" i en stor expose över dagens och framtidens världspolitiska utveckling

pekar på risken av framtida enorma migrationsströmmar, som ett resultat av konflikter, befolkningsökning, fattigdom och ökad klyfta mellan rika och fattiga länder.³

USA-regeringens hantering av Haiti- och Kuba-situationerna visar också på vilken panikartad reaktion som uppstår i de rika länderna inför risken att översvämmas av flyktingar från fattiga länder, som konvulserar under förtryck och fattigdom.

Vid Oxford Research Group har bl.a. Hugh Miall i ett arbete över utvecklingen i det nya Europa efter Berlinmurens fall visat att det finns ett 70-tal latent (och historiska) konflikter på gång i Europa, vilka har sitt ursprung ur nationalistiska, etniska, religiösa och ekonomiska orsaker.⁴

Konflikterna i f.d. Jugoslavien och i Kaukasus-området och den i övrigt instabila situationen på Balkan bär vittnesbörd om dessa konflikters djupa historiska rötter och dess latent risk att utlösa nya flyktingströmmar. Situationen i Kosovo är ett uttryck för detta. Den stora gruppen turkar i Bulgarien och ungrare i Rumänien är andra exempel på framtida potentiella konfliktorsaker.

Det är sant att de senaste åren ingivit mycket hopp om att flyktingproblem kan lösas, som en följd av att krig och konflikter upphör. FN har ökat sina insatser när det gäller konfliktpreventiv, fredsövervakande och fredsbevarande åtgärder. Generalsekreterarens "An Agenda for Peace" från 1992 har blivit ett uppmärksammat och uppskattat instrument för FNs insatser.⁵ Således har krigen och konflikterna i och mellan länder, t.ex. Iran-Irak, Vietnam, Kambodja, Västra Sahara, Mozambique, Sydafrika, El Salvador, Eritrea och på andra håll, kunnat avslutas eller mildras och miljoner flyktingar har kunnat återvända till sina hemländer.

På andra områden har emellertid nya konflikter brutit ut och skapat nya flyktingproblem t.ex. Rwanda och Burundi, som tycks stå på tur härnäst. Afrikakännare varnar t.ex. för situationen i ett land som Nigeria, som med över 100 miljoner invånare kan komma att bli nästa stora flyktingproducerande land.

I sydostasien och Pacific-området pågår kanske upptakten till nya krig och konflikter. Regionen är den "hetaste" i världen idag inte bara när det gäller militär upprustning och vapenhandel där de nyrika länderna, Taiwan, Sydkorea, Malaysia, Singapore, Indonesien m.fl. ser över sina militära resurser och förnyar sin försvarsmateriel, kraftigt påhejade av de traditionella vapensäljande länderna som förlorat stora delar av sina tidigare marknader, som en följd av den förändrade säkerhetsituationen och supermakternas enande, utan också när det gäller befolkningsökning och ekonomisk utveckling.⁶

NAFTA-avtalet och dess eventuella utsträckande till vissa latinamerikanska länder, som t.ex. Chile, utbyggnaden av den Europeiska Gemenskapen, EU, samt bortre Asien under Japans och Kinas ledning kommer att skapa *tre stora ekonomiska och säkerhetspolitiska block* i framtiden. Vad detta kan komma att leda till i form av framtida konflikter över ekonomiska och resursmässiga tillgångar kan man idag inte säga något om men många internationella bedömare utesluter inte att även nästa århundrade kommer att präglas av krig och konflikt, kanske av en omfattning som vi ännu inte sett när befolkningsstata länder som Kina och Indien tillsammans har en befolkning som motsvarar en tredjedel av hela världens befolkning kring 8,5 miljarder människor år 2025 jämfört med hälften idag.⁷

Hittills har ca. 80% av all världens flyktingar tagits emot i näraliggande fattiga länder i de regioner där flyktingproblemet uppstått. Det har talats om att utströmningen till den rika världen bara är en "rännil" i jämförelse med den börda som bärts, och bärs, av fattiga länder, som fått lita till det internationella samfundets, de internationella hjälporganisationernas, FNs och de rika ländernas ekonomiska bistånd för att klara av problemen.

Om man bortser ifrån svårigheten att fastställa säkerheten i de "skräckscenarier", som målas upp från vissa håll om enorma migrationsströmmar i framtiden, vilka har sitt ursprung i fattigdom och social otillfredsställelse etc. så kan en sådan utveckling i och för sig inte uteslutas. Självsäkerheten i vissa av profetierna borde dock dämpas något eftersom de ofta bidrar till att skapa onödiga rädsla hos potentiella mottagarlands regeringar och medverka till onödiga konflikter mellan länder.

Det räcker emellertid med att se till krigs- och konfliktrisken, sociala och ekonomiska förhållanden inom länder, befolkningstrycket som konfliktorsak, etniska, religiösa och nationalistiska motsättningar, för att förstå att dessa i sig är grund nog att utlösa stora flyktingströmmar i framtiden.⁸ Självfallet kommer dessa att beröra de rika länderna, även om det också i framtiden blir de fattiga länderna som kommer att få bära den tyngsta bördan.

Det är här de rika ländernas förmåga, att tillsammans med FN och andra säkerhetsskapande organ medverka till att mildra konsekvenserna av dessa risker och samtidigt solidariskt vara öppna för att tillämpa en humanitär och generös flyktingpolitik gentemot dem som söker asyl i dessa länder, ställs på prov.

Det är sannolikt att det, trots betydande antal, fortfarande bara handlar om en rännil som kommer till de rika länderna sett i det globala perspektivet.

Samtidigt är Sveriges närmaste omvärld stadd i omstötning. Förhållandena i Ryssland och de tidigare sovjetrepublikerna liksom i Baltikum, de etniska och religiösa motsättningarna inom länderna i Centraleuropa och på Balkan, som inte är så avlägset som vi ibland tror, som ju fallet Jugoslavien visat, är sådana att det finns all anledning att frukta nya migrations- och flyktingströmmar.

Östforskaren Stefan Hedlund skriver i DN den 9 september 1994 om det sönderfallande ryska rätts- och normsystemet och omvärldens tendens att tro att "det ordnar sig så småningom" medan den ryska maffian och andra kriminella grupper och företeelser breder ut sig på ett sätt som hotar inte bara den interna ryska ordningen och säkerheten, utan hela Europas.

Hur stora dessa risker är, eller hur stora flyktingströmmar som kan komma att utlösas i framtiden finns det ingen som med säkerhet kan veta idag. Därför skall man vara försiktig med att använda sådana eventuella hot som instrument för en restriktiv politik mot de asylsökande och flyktingar som kommer idag, utan bedöma varje situation efter sina utgångspunkter.

En hög konfliktberedskap och planering för att möta en snabbt förändrad situation är emellertid inte bara nödvändig, utan det vore dumdristigt att inte uppmärksammat studera utvecklingen och planera för det värsta av scenarier, utan att för den skull drabbas av panik.

Enligt principen, som Sverige internationellt så kraftigt understödjer, att flyktingproblem bäst löses i den region där de uppstår, kan Sverige komma bli huvudmottagarland för stora flyktingströmmar om det värsta skulle inträffa i t.ex. Ryssland och Baltikum. Bl.a. mot den bakgrunden är det viktigt att tillämpa en solidarisk och generös flyktingpolitik i ett läge där Sverige *inte* befinner sig i konfliktens centrum eller dess närhet för att i ett läge när vi är det kunna hävda kravet om solidaritet och "Burden-sharing" från andra europeiska länder.

Svårigheterna att förutse framtida flyktingströmmar är ett annat problem som oroar länderna och som man ännu inte utvecklat några säkra metoder för att tackla. Internationellt talas det ofta om behovet av "Early-Warning-Systems" t.ex. en specialenhet inom FN, som skall studera och följa utvecklingen i olika krisområden. (P. Nobel- G. Jaeger, Round Table, San Remo 1 september 1994).⁹)

Andra bedömare menar att det är inte fråga om brist på varningssystem. Informa-

tion och indikationer om nya konflikter och troliga flyktingströmmar finns det ofta gott om. Det är det internationella samfundets politiska oförmåga att ingripa tidigt för att förhindra konflikter som är problemet.

Här pekar man på Bosnien, Somalia och Rwanda som talande exempel på FNs och staternas impotens när det gäller konfliktförebyggande och konfliktlösande insatser.

Problemet illustreras av senare års plötsliga händelser, vilka alla lett till stora flyktingströmmar. Vem förutsåg t.ex. följande tre händelser : 1) Östblockets och Berlinmurens snabba fall 1990, 2) det f.d. Jugosaviens upplösning och den stora och plötsliga utströmningen av Kosovoalbaner, 3) kriget i Bosnien, som med sina 3 miljoner flyktingar och hemlösa skapat den värsta flyktingkatastrofen i Europa efter andra världskriget?

Sverige, och andra europeiska länder, togs med överraskning av dessa händelser och beredskapen att möta dem var i många avseenden ofullständig, vilket sannolikt bidragit till att underblåsa de främlingsfientliga strömningar som kommit till uttryck under senare års kraftiga flyktinginvandring i flera europeiska länder.

Slutsatsen av denna översikt är således att man sannolikt kan komma räkna med nya flyktingströmmar i framtiden och att man även i Sverige, såväl myndigheter som frivilligorganisationer, bör förbereda sig på kanske ännu större tillströmning än den vi sett de senaste åren, även om inströmningen just för ögonblicket har avtagit något.

Av den anledningen är det angeläget att ständigt analysera och värdera de händelser som leder till nya flyktingströmmar och att revidera planer och system för hur dessa skall kunna mötas.

Frivilligorganisationernas roll i det svenska flyktingarbetet är, och har enligt min mening varit, allt för begränsat. Ett av de områden där frivilligorganisationerna kan spela en viktig roll, genom sin närvaro i många delar av världen, är i det förebyggande arbetet bl.a. att genom fördjupade studier och information- och opinionsbildning förvarna om framtida flyktingströmmar. För detta behövs emellertid resurser, vilket helt saknas för detta arbete idag.

I allt övrigt flyktingarbete finns en större och viktigare roll att spela för frivilligorganisationerna.

Det måste finnas plats för nytänkande och nya reformer för att vitalisera denna roll bl.a. mot bakgrund av den samhällsekonomiska situationen där de höga kostnaderna för flyktingmottagandet synes allt mindre tolereras av allmänhet och politiska partier samt mot bakgrund av de framtidsperspektiv som målats upp ovan.

För att detta skall kunna ske krävs emellertid stor politisk vilja och grundläggande attitydförändring hos såväl politiker, myndigheter som hos frivilligorganisationerna själva.

Från bidrag till ersättning

Samhällets stöd till ideella organisationer

Det har i Sverige, liksom i många andra länder, länge betraktats som självklart att de ideella organisationerna, som bedriver samhällsnyttig verksamhet utan ett uttalat vinstintresse skall erhålla stöd från samhället. Även om utvecklingen lett till att dessa organisationer för sin finansierings skull, eller för att medverka i samhällsarbetet mer aktivt inom sådana områden som ligger organisationernas mål och intressen nära, i ökad utsträckning bedriver verksamheter som har en kommersiell prägel eller är av

ren uppdragskaraktär så är basen för organisationernas arbete den frivilliga medverkan av dess medlemmar grundat på en gemensam ideologi.

Med hjälp av stöd från stat och kommun har organisationerna byggt upp omfattande verksamheter lokalt, regionalt och centralt. Man har inrättat kanslier och anställt personal och anordnat aktiviteter som riktar sig både till organisationens egna medlemmar och till andra målgrupper. Andra undersökningar har kartlagt omfattningen av det föreningsstöd som utgår varför någon särskild redovisning av detta inte görs i denna undersökning. Vi kan emellertid utgå ifrån att det handlar om betydande belopp, vilket också framgår vid studiet av de här undersökta organisationernas årsredovisningar.

Åke Bergmark har i sin rapport för Sköndals Institutet preciserat fyra olika stödformer till organisationer som arbetar inom den sociala kommunala sektorn:¹

1. Föreningsbidrag
2. Subventioner
3. Entreprenader
4. Köpta tjänster

Ett allmänt drag i denna stödverksamhet är att bidragen till föreningslivet utgår för den förmodade samhällsnytta som föreningarnas verksamhet innebär vad avser punkt 1 och 2 ovan. För entreprenader och köpta tjänster föreligger ett mer affärsmässigt förhållande mellan uppdragsgivare och uppdragstagare, vilket inte hindrar att det i överenskomna ersättningar ligger ett icke oväsentligt stöd till föreningens verksamhet antingen i form av vinstavkastning eller i de flesta fall den ökade styrka som föreningen erhåller genom entreprenadåtagandet i form av att verksamheten professionaliseras genom personalanställningar, den ökade ekonomiska omsättningen bidrar till bättre likviditet, lånemöjligheter, ränteavkastningar o.d. samt den ökade prestige som uppdragsverksamheten ger.

Inom gruppen undersökta organisationer förekommer alla fyra former av samhällsstöd men det måste påpekas att det fortfarande är kategori 1 och 2 som dominerar. Entreprenader och köpta tjänster utgör en mycket liten del i verksamheten.

Denna undersökning, som i och för sig inte haft till uppgift att undersöka det ekonomiska stödet till föreningarna som sådant, har kommit till liknande slutsatser som Åke Bergmark nämligen att stödet i många fall är godtyckligt utformat och att uppföljning och kontroll från samhällets sida är bristfällig. Ett avsevärt bidragsberoende har utvecklats genom åren men detta kan inte generellt sett sägas omfatta flyktingområdet, som endast utgör en liten del av organisationernas verksamhet. För enstaka aktiviteter kan dock ett sådant beroende förekomma.

En av orsakerna till att uppföljning och kontroll av givna anslag är bristfällig torde vara att samspelet mellan samhälle och organisation i stora stycken bygger på förtroende, vilket är en sund utgångspunkt. Mitt intryck är att organisationerna så gott de kan lever upp till detta förtroende och att riksorganisationerna i nuvarande läge har goda redovisnings- och kontrollsystem. På lokalt plan är situationen annorlunda och verksamheten sköts av frivilliga, som inte alltid har den kompetens och erfarenhet som krävs för att göra projekt- och målbeskrivningar, analyser och redovisningar som den professionellt anställda personalen hos regionala och centrala organ har.

Med ledning av vad som framkommit av denna och andra undersökningar kommer föreningslivet i framtiden att ställas inför helt andra krav på planering, analys, kompetensutveckling, uppföljning och redovisning vid en övergång från bidragsfinansierad till ersättningsbaserad verksamhet.

Som Åke Bergmark visat när det gäller kommunerna tenderar man således att frångå tidigare stödformer på generella grunder till förmån för en mera resultat-inriktad stödform i form av entreprenader eller köpta tjänster d.v.s. "Mot ökad valuta för pengarna".²

I vilken mån samma tendens förekommer när det gäller stöd till centrala och regionala organisationer är inte helt klarlagt men det är ingen vågad gissning att förutsätta att det är just i den riktningen som det pågående utrednings- och utvecklingsarbetet inom civildepartementet och inom kommun- och landstingsförbunden syftar till.

Statskontorets uppdrag att undersöka den ideella sektorns samhällsekonomiska betydelse visar tydligt att så är fallet. Detta framgår av den promemoria av 1994.04.27 som Statskontoret upprättat i vilken det anges att uppdraget går ut på att kartlägga vilka möjligheter som finns att utöka den frivilliga verksamhetens ansvar samt definiera hinder för utvecklingen av frivilligt engagemang.³ Man har härvid ställt upp fyra kriterier. Det första kriteriet avser i vilken omfattning den frivilliga verksamheten bättre svarar mot medborgarnas behov i jämförelse med ett annat alternativ. Det andra kriteriet avser en jämförelse av hur väl insatta resurser (kostnader) omvandlas till effekter. Det tredje kriteriet avser i vilken omfattning den frivilliga verksamheten tenderar att stimulera till nya lösningar och experimentvilja jämfört med andra alternativ. Det fjärde kriteriet slutligen är tudelat och syftar till att kartlägga värdet för såväl de individer som utför frivilliga insatser som de individer som är mottagare av dessa insatser.

En viktig slutsats av de undersökningar som utförts respektive de som igångsatts är att det finns en tydlig trend mot förändringar i stat, landsting och kommuners attityd till och syften med det ekonomiska stödet till ideella organisationer även om förändringstakten hittills är långsam.

Det är tveksamt om organisationerna ännu tillräckligt har uppmärksammat och tagit detta på allvar att döma av de reaktioner som denna undersökning mött eller så har man inte ansett att just detta område (flyktingområdet) är aktuellt på samma sätt som många andra områden inom vård och omsorg, sociala tjänster etc. Här får man också ta med i beräkningen att starka centrala myndigheter har ansvar för verksamheten, vilket leder till att incitamentet för att söka alternativ eller samarbete med t.ex. frivilligorganisationerna är begränsat jämfört med t.ex. landsting och kommuner. Ingen myndighetsperson vill ju medverka till att avskaffa sin egen verksamhet eller bidra till att man förlorar jobbet.

Med den skisserade utvecklingen i sikte är det ofrånkomligt att riksorganisationerna på ett helt annat sätt än idag leder utvecklingen inom sina organisationer för att organisationen som helhet d.v.s. både lokalt, regionalt och centralt skall kunna möta de nya krav och utmaningar som ställs vid en övergång från bidragsfinansierad till ersättningsbaserad verksamhet om detta, vilket allt tyder på, kommer att bli framtidens inriktning.

Samhällskontrakt - framtidens utveckling?

Det kan kanske tyckas överambitiöst att lägga ned så mycken möda på att studera olika stödformer och det förändringsarbete som pågår i Sverige och andra länder mot bakgrund av att primäruppgiften är att undersöka organisationernas flyktingarbete, som ju är en liten del i hela den sociala sektor som berörs av detta förändringsarbete. Jag menar emellertid att även inom ramen för den här undersökningen måste vi studera konsekvenserna av den utveckling som pågår om vi skall kunna bedöma organi-

sationernas förutsättningar att öka sin roll i det framtida flyktingarbetet. Därför har jag också lagt ned viss möda på att följa detta utvecklingsarbete för att kunna sätta in flyktingarbetet i sitt rätta sammanhang.

För att kunna bedöma önskvärdheten och möjligheterna för organisationerna att ta på sig ökade uppgifter inom flyktingområdet, vilket är undersökningens uppgift och målsättning, måste vi således studera den aktuella samhällsmiljö vi befinner oss i, liksom att studera erfarenheter från andra länder där förändringsprocessen redan kommit längre än i Sverige.

Storbritannien är det mest närliggande exemplet där det liksom i USA har utvecklats en "contracting culture" (kontraktskultur) som inte lämnar några frivilligorganisationer opåverkade.

I dessa länder läggs stora delar av samhällsservicen ut på frivilliga organisationer och privata institutioner. I Storbritannien har detta lett till att ett särskilt samarbetsorgan bildats, "National Council for Voluntary Organisations", (NCVO),⁴) som uteslutande har till uppgift att serva frivilligorganisationerna med råd, utredningar, utvärderingar, förhandlingar och lobbying som rör kontraktsverksamheten. Något motsvarande organ finns ännu inte i Sverige men det nystartade "Forum för Frivilligt Socialt Arbete", för organisationer som verkar inom den sociala sektorn kan tänkas komma utvecklas till ett sådant organ. Ännu är emellertid mycket få organisationer anslutna till detta.

Den idag allmänt accepterade uppfattningen i Sverige att frivilliga organisationer skall erhålla bidrag från stat och kommun är en relativt ny företeelse sett i ett historiskt perspektiv. Den historiska framväxten av ett vittförgrenat föreningsliv har sitt ursprung i att människor slöt sig samman kring vissa ideer för att tillvarata en viss grupps rättigheter, främja en viss grupps intressen på det sociala eller utbildningsområdet eller för att påverka samhällets lagstiftning i en viss riktning etc. De frivilliga organisationerna spelade en stor roll inom olika samhällssektorer genom sitt välgörande arbete för fattiga och utsatta kategorier. Inte sällan tog frivilligorganisationerna som pionjärer upp verksamheter som långt senare kom att bli samhällets ansvar.

Under välfärdsstatens framväxt, framför allt under 1950- och 60-talen, minskade den roll frivilligorganisationerna hade spelat i betydelse. Under slutet av 1960-talet började man tala om folkrörelsernas kris. Medlemsantalen minskade, organisationernas uppgifter behövdes inte längre när människors väl och ve sköttes av samhället med hjälp av anställda professionella i stället för av frivilliga.

Organisationerna kom att bli komplement till samhället i stället för som tidigare serviceproducenter av sociala tjänster utförda på frivillig grund.

Som visats av andra undersökningar har det varit en smärtsam omställningsprocess för frivilligorganisationerna som tagit flera decennier att genomgå i försöken att finna sin nya roll i välfärdsstaten. Erfarenheterna har dock visat att välfärdsstaten inte varit fullkomlig och de frivilliga organisationerna har så småningom funnit att det föreläggat behov av kompletterande insatser som lämpar sig väl för organisationerna att utföra med hjälp av frivilliga medlemmar som sökt meningsfullt utlopp för sitt engagemang och inte bara betraktat föreningen som en social klubb för lika-sinnade.

Samhället har också upptäckt att det frivilliga engagemanget, vare sig det rört sig om ungdomsfostran eller kompletterande sociala insatser o.d. haft ett stort värde som komplement till den offentliga servicen varför en bidragskultur utvecklats genom åren, som inneburit att organisationerna kunnat få statliga och kommunala bidrag för sin verksamhet.

Som visats i ett antal undersökningar, senast av Åke Bergmark, har ett visst bidragsberoende uppstått genom åren, vilket i vissa enskilda fall är så kraftigt att föreningarnas existens skulle hotas om detsamma uteblev.

Väl medveten om att det ovan beskrivna är mycket schematiskt kan det tjäna som grund för att beskriva hur frivilligorganisationernas roll förändrats över tiden.

Ganska plötsligt har nu hela samhällsbilden förändrats genom den ekonomiska kris som uppstod vid mitten av 1980-talet och samhället upplever nu ett stort förändringstryck inom den offentliga sektorn.

Thomas Hallgren delar in detta förändringstryck i tre huvudkategorier:⁶

1. *Förnyelse* av myndigheternas egen verksamhet,
2. ökad användning av *alternativa driftformer* (bl.a. entreprenader och föreningsdrift),
3. *privatisering* (avveckling eller "avknoppning") av verksamheter som tidigare ansetts värda att driva eller finansiera med skattemedel.

Bland dessa alternativ har samhället i ökad utsträckning kommit att återigen snegla på den ideella sektorn som en möjlig och tänkbar medspelare. Under de tre ovan angivna alternativen kommer frivilligorganisationerna in under punkt 2, *alternativa driftformer*, vilka enligt Thomas Hallgren föreligger när en "verksamhet som har drivits eller kan drivas i förvaltningsform, drivs av en *privaträttslig organisation* (AB, stiftelse, ekonomisk och ideell förening samt handelsbolag) och helt eller delvis finansieras av det allmänna".⁷ Verksamhet som drivs i alternativa driftformer på uppdrag av en myndighet är en offentlig verksamhet med det allmänna som huvudman.

De alternativa driftformerna är:

1. statliga, kommunala och landstingskommunala företag,
2. driftentreprenader på uppdrag av det allmänna,
3. bidragsfinansierad enskild verksamhet (t.ex. föreningsdrift),
4. kundvalssystem (t.ex. skolpeng, äldreomsorgspeng),
5. köp av enstaka tjänster (t.ex. plats på behandlingshem).⁸

Det finns många exempel på föreningsdrift idag främst inom kultur- och fritidsområdet vilka omfattar i främsta hand drift av olika anläggningar såsom simhallar, sporthallar, bibliotek, kommunala musikskolor o.d.

Det finns också andra former av föreningsdrift som mer riktar sig till *innehållet* i verksamheten t.ex. behandlingshem för missbrukare, rehabiliteringshem för torterade flyktingar, daghemsverksamhet (t.ex. föräldrakooperativ), enskilda sjukhem o.s.v. I dessa fall är det som sagt *innehållet i verksamheten* som är utlagd på entreprenad och inte själva driften i sig av anläggningen som i det tidigare exemplet.

Förändringsprocessen har således redan inletts i Sverige och oavsett politisk ledning i landet är det sannolikt att den kommer att fortsätta som ett resultat av de ekonomiska förhållandena mer än som ett ideologiskt uttryck för en politisk viljeinriktning.

Det är därför nödvändigt för frivilligorganisationerna att börja ta denna utveckling på allvar. Trenden att gå ifrån tidigare former för föreningsstöd till en ökad politisk medvetenhet om att man vill ha "mer valuta för pengarna" kommer att tvinga organisationerna till nytänkande och omställningar.

Frågan är om organisationerna skall se den nya utvecklingen som ett hot eller som en möjlighet.

Statlig utkontraktering av flyktingverksamhet.

Inom flyktingområdet pågår en förberedelse för en statlig upphandling av förläggningsverksamheten inom Statens invandrarverk efter direktiv från riksdagens beslut enligt prop. 1993/94:94 "Mottagandet av asylsökande m.m.", som varit föremål för en tidigare utredning, vilken resulterade i lagen 1994:137 med samma namn.⁹

Enligt direktiven för min utredning har med hänsyn till den nya lagen, och den nyligen genomförda utredningen om flyktingmottagandet, ingen särskild utredning om detta gjorts. När jag behandlat frågan om frivilligorganisationernas framtida eventuella medverkan i flyktingarbetet har jag emellertid inte kunnat bortse ifrån den nya inriktning som lagen och de nya direktiven innebär. I bedömningen och redovisningen av frivilligorganisationernas roll har jag därför tagit hänsyn till det nya mottagningssystemet som trädde i kraft den 1 juli 1994. Den nya lagen innebär i korthet följande:

Enligt den nya lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skall driften av alla förläggningar vara öppen för entreprenad. Till skillnad mot vad som gällt tidigare skall de asylsökande ha rätt till bistånd oberoende av om de vistas på förläggning eller bor på egen hand. Förslaget innebär vidare att invandrarverket skall erbjuda asylsökande någon form av sysselsättning under väntetiden. Asylsökande skall under vissa förutsättningar kunna arbeta utan att de anses som arbetstagare i rättsligt hänseende. Ansvaret för att ge asylsökande sjukvård föreslås på sikt överföras till landstingen oavsett om den asylsökande vistas på förläggning eller har eget boende i kommun. Nuvarande förläggningssjukvård föreslås efter en övergångsperiod upphöra.

Utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd som flyktingar eller av humanitära skäl skall tas emot i kommunerna enligt samma principer som för närvarande. Ideella organisationer och religiösa samfund skall kunna spela en viktig roll i mottagandet.

Enligt det antagna lagförslaget 2 § skall Statens invandrarverk ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar och för detta ändamål driva förläggningar. Invandrarverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

I lagen regleras ett flertal förhållanden som har betydelse för hur entreprenadkontrakt med andra utformas.

Två frågor, som kommer vara oerhört viktiga för frivilligorganisationerna är hur upphandlingsförfarandet utformas samt hur myndighetsutövningen skall gå till.

Det torde vara av avgörande betydelse hur detta löses om samhället menar allvar med att ideella organisationer och religiösa samfund skall kunna spela en viktig och utökad roll i flyktingmottagandet mot bakgrund av att det är på dessa områden den största konfliktrisen föreligger med organisationernas ideologiska målsättningar.

Tidigare statlig utkontraktering i Sverige.

Inom flyktingområdet har viss kontraktsverksamhet förekommit tidigare om än i liten utsträckning i förhållande till hela verksamhetsområdet.

I samband med överförandet den 1 januari 1985 från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen till Statens invandrarverk av huvudmannaskapet för förläggningsverksamheten, lades den dåvarande *Säffleförläggningen* ut på entreprenad på ett privat bolag, bildat av ett antal tidigare AMS-anställda som arbetat inom flyktingmottagandet. Åtgärden ledde till stor politisk och massmedial uppmärksamhet, sannolikt efter omfattande kritik och protester från personal inom Statens invandrarverk. Uppmärksamheten accentuerades av folkpartiledaren Bengt Westerbergs besök på förläggningen vid vilket han gav förläggningen och driftsformen sitt fulla stöd.

Kritiken utgick från principiella och ekonomiska grunder under vilka det hävdades att det privatekonomiska intresset riskerade påverka såväl kostnader som kvalitet. Det kan inte bortses ifrån att ett motiv till kritiken, som kom från personalfackligt håll, hade sin grund i att statsanställd personal fruktade att förlora arbetstillfällena. En konsekvens av att lägga ut entreprenaden var t.ex. att anställd personal kom att omfattas av ett privaträttsligt fackområde till skillnad från det statsrättsliga området. Anställningsförhållanden och löner kom därför att regleras utifrån olika fackrättsliga områden, vilket uppfattades av de statsanställda, som arbetade på invandrarverkets förläggningar, till deras nackdel.

Det hävdades vidare att verksamheten var för dyr och att man inte följde SIVs personal- och arbetsinstruktioner m.m. innebärande att färre personal användes för utförandet av verksamheten i syfte att tjäna pengar och att framför allt kvaliteten i arbetet försämrades som en följd av detta.

Ur principiell och etisk synvinkel hävdades att det var orätt att privata intressenter skulle tjäna pengar på flyktningarnas olycka. Bolaget hävdade emellertid att man drev en i vissa avseenden bättre verksamhet än de dåvarande SIV-anläggningarna, med ökad flexibilitet i personalanvändningen, genom att flyktningarna själva uppmuntrades att ta mer aktiv del i verksamhetens planering och utformning samt att relationerna till lokala myndigheter och befolkning var mer öppna och förtroendefulla, vilket man hävdade visade sig genom ett frapperande litet motstånd i form av protester och främlingsfientliga manifestationer från den lokala befolkningens sida.

Westerberg gav som sagt förläggningen sitt fulla stöd och verksledningen vid invandrarverket stod trots personalprotester på sig och förlängde avtalet ett antal gånger innan samarbetet helt upphörde i samband med genomförandet av SIVs regionalisering den 1 juli 1989 då Säffle-förläggningen blev en huvudförläggning i regionen.

SIVs motiv att säga upp avtalet var att en huvudförläggning endast kunde drivas av SIV självt eftersom myndighetsutövningen dominerade i det övergripande ansvaret för omkringliggande förläggningar och att detta ledningsansvar inte kunde läggas ut på entreprenad.

Det fanns de som hävdade att SIV medvetet löste en besvärlig fråga, som var föremål för intern kritik från SIV-personal och som skapat ett antal konflikter och kompetensstrider inom SIV, på ett sofistikerat sätt genom att göra Säffle-förläggningen till en "huvudförläggning" för omkringliggande underförläggningar. Därigenom fann man ett motiv till att säga upp samarbetet med det privata bolaget och återföra verksamheten till SIV-kontrollerade organ.

Denna undersökning har emellertid inga belägg för det påståendet, utan redovisar förhållandet i avsikt att uppmärksamma ett tänkbart konfliktområde vid en framtida övergång till entreprenader inom förläggningsverksamheten.

Som skall visas nedan förekom en sådan konfliktsituation också när det gällde *Röda korsets förläggningsverksamhet åren 1986-91*.

I samband med en kraftig ökning av antalet asylsökande och flyktingar under 1985, orsakade bl.a. av Iran-Irak-kriget och Saddam Husseins krig mot kurderna i Irak vände sig SIV till Röda korset med en förfrågan om att driva en flyktingförläggning på entreprenad. SIVs egen administration var hårt ansträngd och man hade svårigheter att snabbt sätta upp och driva så många förläggningar som behövdes.

Efter ett snabbt förberedande inom Röda korsets styrelse och tjänstemannaplan accepterades uppdraget och den första organisationsdrivna flyktingförläggningen sedan andra världskriget, då Röda korset också spelade en viktig roll i flyktingmottagandet, startade i Sandviken i januari 1986.¹⁰

Sandviken-förläggningen följdes raskt av ytterligare tre förläggningar i Röda korsets regi, nämligen i Söderfors, Sävsjö och Långrösta (Ekshärad). De fyra förläggningarna hade tillsammans mer än 1.100 asylsökande och flyktingar samt en ekonomisk omsättning på ca. 80 miljoner kronor per år.

Samarbetet mellan SIV och Röda korset upphörde den 31 december 1991 efter mer än fyra års erfarenheter på gott och ont. Verksamheten vid Röda korsets förläggningar har utvärderats av Gunnar Alsmark och Eva Norström vid Lunds Universitets etnologiska institution i en rapport färdigställd i maj 1992 i vilken det anges att verksamheten upphörde som en följd av ett antal utvecklade konflikter som hade sin grund bl.a. i SIVs regionalisering 1989.

Följande avsnitt ur utvärderingen är centralt för förståelsen av var konflikterna hade sitt ursprung:

"När förläggningsprojektet inleddes i Sandviken skrevs ett s.k. ramavtal med SIV. Detta styrde relationen på så sätt att Röda korset hade ansvar för verksamheten medan SIV hade s.k. myndighetsansvar. Röda korsets platschef var också ledare för den av SIV anställda personalen (som svarade för kommunplacering- min anm.) även om deras egentlige chef var chefen för regionkontoret i Hallstahammar. Så småningom gjorde SIV en omorganisation (1/7 1989) och Sverige delades in i fyra regioner. De fyra Röda korsförläggningarna ligger i olika regioner. SIVs personal fick alltså sina chefer på regionkontoret och platscheferna förhandlade med regionkontoren i stället för med Norrköping. Efter någon tid ansåg SIV att den lokalt anställda personalen behövde sin egen förläggningsschef. Röda korset motsatte sig detta eftersom man menade att det var olyckligt med ett s.k. "dubbelt huvudmannaskap".

Man kan utan överdrift säga att SIV inte ville lyssna på det örat och 1989 tillsattes förläggningsscheferna. Därmed inleddes en period med ständiga konflikter. Vi vill poängtera att konflikterna huvudsakligen legat på chefsnivå. Den lokalt anställda personalen fortsatte att samarbeta och framförallt den personal som varit anställd från början har på ett anmärkningsvärt sätt lyckats hålla sig utanför bråken. Vi uppfattade att det fanns en genuin och ömsesidig respekt för varandra hos dessa människor samtidigt som vi är medvetna om att detta underlättades av att konflikterna tydliggjordes av cheferna. Man kan t o m tala om krav på cheferna att profilera sig och att cheferna därmed personifierade konflikterna.

När projektet startade var, som tidigare nämnts, SIVs och Röda korsets representanter ideologiskt nära varandra. Målet att driva bra förläggningar med respekt och värdighet för flyktingarna har givetvis bägge organisationerna. Enkelt uttryckt kan man säga att det hos både SIV och Röda korset finns två sidor man skulle kunna kalla "form" och "hjärta". Form står för rationalitet och regler, hjärta för känslor och medkännande.

Under projektiden utvecklades SIVs arbete mer och mer mot rationalitet och regelsystem medan Röda korset i sitt arbete alltid betonat medkännande. Idag, våren 1992, är både SIV och Röda korset överens om att dubbelt huvudmannaskap är olyckligt.

Ytterligare en anledning till konflikt var att Röda korset från början gick ut med deklARATIONER om att driva förläggningar som var bättre än SIVs. Det var en god ambition att vilja utveckla och förbättra verksamheten, men också naivt att tro att det skulle gå så lätt. Det var helt enkelt sårande för alla de som inom SIV arbetade för att göra det så bra som det gick inom ramen för sina möjligheter. I denna schism speglas den klassiska konflikten mellan frivilligorganisationer, som betraktar sig som goda per definition och statliga myndigheter som menar sig arbeta för allmänhetens bästa".

Det är uppenbart att *kärnfrågorna* vid en förändring av verksamheten i riktning mot ett system med entreprenader inom förläggningsverksamheten, och sannolikt också inom annan verksamhet, är dels hur myndighetsutövningen skall gå till och dels vilka målsättningar för verksamheten som skall gälla.

Samarbetet mellan SIV och Röda korset upphörde, som ett resultat av konflikterna, den 31 december 1991 då alla fyra Röda korsförläggningar avvecklades, personalen sades upp och Röda korsets tillgångar i form av inventarier o.d. skänktes bort till olika delar inom Röda korset.

Någon ekonomisk utvärdering av verksamheten, i jämförelse med t.ex. andra SIV-förläggningar eller med verksamheten vid den privata Säfteförläggningen har inte gjorts. Av Röda korsets årsredovisningar framgår att ett överskott i storleksordningen 25 miljoner kronor uppstod från förläggningsverksamheten. Medlen har fonderats i en särskild fond och skall användas för utveckling av den nationella frivilligverksamheten som inkluderar asylsökande och flyktingar. Det fanns röster inom Röda korset för att medlen skulle återbetalas till SIV, men eftersom verksamheten byggde på strikta affärsmässiga grunder har så inte skett. Det fanns också röster för att överskotten, om en återbetalning inte skulle ske, uteslutande skulle användas för insatser för flyktingar och asylsökande. Något sådant beslut har inte tagits av Röda korsets styrelse men det förtjänar att framhållas att Röda korset gör stora egeninsatser i den frivilligverksamhet som organisationen bedriver runt om i landet till förmån för flyktingar och asylsökande, även om dessa inte direkt relateras till det uppkomna överskottet.

Säfteförläggningens ägare torde också ha gjort icke obetydliga vinster i verksamheten med hänsyn till de relativt små skillnader som fanns i Röda korsets verksamhet och Säfteförläggningens vad gäller antalet flyktingar, personal och andra fasta kostnader.

De förutsättningar för ekonomiska överskott d.v.s. marginaler för inbesparingar, som förelåg i mitten av 1980-talet torde knappast vara aktuella idag då kostnadsmedvetandet och kunnandet inom invandrarverket sannolikt är helt annorlunda.

Pågående statlig/kommunal utkontraktering

Ett annat exempel på "sambandskontrakt" är t.ex. avtalet mellan Stockholms läns landsting och *Stiftelsen Röda korsets center för torterade flyktingar* som startades 1985 som ett pilotprojekt sedan kunskapen om att många flyktingar led av svåra traumatan efter tortyr och annan omänsklig behandling blivit mer allmän.

Centret har under sin tillvaro gett psyko-social behandling och rådgivning till 1.500 flyktingar och deras familjemedlemmar och tjänat som en kunskapsförmedlande institution till den allmänna sjukvården, genom seminarier och utbildningar och rådgivning etc., till organisationer och institutioner som arbetar med flyktingar och till politiker och allmänhet.

Centret är inrymt vid Röda korsets sjukhus i Stockholm där behandlingen sker av ca. 15 anställda (11,5 tjänster), som representerar olika yrkesgrupper t.ex. läkare, psykologer, sjuksköterska, sjukgymnast, socionomer, och familjeterapeuter.

Avtalet mellan Stockholms läns landsting och Stiftelsen löper under tiden 1/1 1990 - 31/12 1995. Enligt uppgift kommer landstinget att säga upp avtalet när det går ut. Vad som då händer med centret vet man inte idag.

Landstinget bidrar med 4,2 miljoner kronor av den totala budgeten på 6,2 miljoner kronor d.v.s. ca. 70%.

Landstinget ger dessutom ekonomiskt stöd till annan liknande verksamhet t.ex. 2,5 miljoner kronor till insatser för bosniska asylsökande genom vårdcentralen

Kronan i Sundbyberg samt till en "post-traumatisk enhet (PTSD) vid Karolinska sjukhuset som huvudsakligen sysslar med dokumentation.

Enligt centret självt lämpar sig just den här typen av verksamhet att lägga ut på entreprenad pga det "holistiska" synsätt som måste tillämpas av behandlingsteamet. Den ordinarie sjukvården är inte organiserad på samma sätt vilket gör det krångligare att organisera.

Huruvida verksamheten är dyrare eller billigare i entreprenad är svårt att bedöma. Verksamheten är resurs- och personalkrävande. De stora vinsterna ligger sannolikt i den organisationsform som centret valt d.v.s. att kvaliteten i behandlingen är det avgörande vid utkontrakteringen.

Till centret är knuten en *frivilliggrupp för torterade flyktingar*. Verksamheten vänder sig till asylsökande, vilka inte har rätt till behandling i centrets ordinarie verksamhet under väntetiden på beslut. Gruppen som består av s.k. "professionellt frivilliga", d.v.s. människor med en adekvat utbildning inom sådana yrkesgrupper som nämns ovan, som deltar utan ekonomisk ersättning i verksamheten. Frivilliggruppens arbete sköts av tre anställda (2,25 heltidstjänster). Verksamheten finansieras helt genom bidrag och fondmedel.

Två ytterligare center har inrättats i Malmö och Skövde vilka drivs av Röda korsdistrikten efter avtal med respektive landsting med i huvudsak samma inriktning som centret i Stockholm.

Stockholms Stads invandrarförvaltning har fr.o.m. 1/3 1994 lagt ut på entreprenad till 6 lokala frivilligorganisationer uppgiften att svara för de första 18 månadernas introduktion av kommunplacerade flyktingar. De deltagande organisationerna är Spånga Blåbandsförening, Caritas, Sociala Missionen, KFUM-KFUK samt Röda korset.¹¹

Ca 1/4-del av samtliga kommunplacerade flyktingar har överlåtits till organisationerna. Verksamheten skall i första hand på försök pågå i tre år.

Kommunen betalar 11.170:- kr per år och vuxen och 6.700 :- kr per barn under 16 år.

Föreningarna skall sköta flyktingarnas introduktion i det svenska samhället och därvid upprätta en introduktionsplan för varje flykting. Föreningarna skall därefter komplettera myndigheternas insatser och på olika sätt vara behjälpliga vid anskaffandet av bostad, arbete, barnomsorg, språkundervisning, samhällsorientering, studieorientering, praktik och psykosocialt stöd och socialt kontaktnät. Staden svarar för det ekonomiska biståndet till flyktingarna.

Erfarenheterna från denna verksamhet är hittills för få för att några bedömningar skall kunna göras men enligt genomförda intervjuer och viss uppmärksamhet i massmedia har redan frågor om att organisationerna fått för mycket betalt för sina avtal (bl.a. som ett resultat av en felräkning) samt ett av underordnade tjänstemän otillbörligt försök till detaljstyrning av verksamheten orsakat visst rabalder. Från ledande tjänstemannahåll och från politiskt håll har man emellertid försvarat avtalen och sökt finna lösning på problemet med detaljstyrning. Det bör framhåvas att ingen av organisationerna tidigare haft någon större erfarenhet av att förhandla fram sådana avtal som ligger till grund för verksamheten.

Ett annat exempel på "samhällskontrakt" är det avtal mellan Stockholms läns landsting, nordvästra sjukvårdsområdet, och *Institutet för Psyko-social behandling och Interkulturell Kommunikation* (IPIK) som ingicks 1/7 1994.¹²

IPIK skall inrätta ett center vilket under två år skall bedriva kvalificerad psyko-social och psykoterapeutisk hjälp till alla HIV-infekterade invandrare, flyktingar, asylsökande och deras anhöriga, främst bosatta i Stockholms län. Verksamheten är av försökskaraktär och skall utvärderas.

Landstinget betalar kostnaderna för projektanställd personal, psykoterapeutiska konsulter, handledning, lokalhyra samt viss kontorsutrustning och drift- och administrationskostnader. (ca. 1,6 miljoner kronor/år).

Även detta är en verksamhet som lagts ut på entreprenad därför att det kan vara svårt att inom den ordinarie sjukvården svara för den behandling och rådgivning som här är aktuell eftersom den kräver att man samlar expertis från olika verksamhetsområden i ett team. Det är sannolikt, om än svårt att avgöra, att verksamheten är billig jämfört med om motsvarande verksamhet skulle sättas upp i landstingets regi.

Ett annat intressant exempel är den av *Röda korsets bedrivna efterforsknings- och familjeåterföreningsverksamheten*, som sker på uppdrag av staten enligt avtal i vilket Röda korset uppfyller det åtagande som åligger de stater som undertecknat 1949 års Genevekonventioner och dess Tilläggsprotokoll av 1977.¹³

I Konventionerna, som gäller då länder befinner sig i väpnad konflikt, ankommer på staterna att bedriva efterforskning av försvunna anhöriga samt medverka vid återföreandet av splittrade familjer. Röda korset bedriver därför efterforskning och familjesammanföring på uppdrag av flyktingar och utländska medborgare som befinner sig i Sverige, vilkas hemländer befinner sig i krig eller väpnad konflikt, vilka regleras av de nämnda Konventionerna och Tilläggsprotokollen. Tusentals asylsökande och flyktingar i Sverige som kommer från sådana områden vänder sig varje år till Röda korset för att få hjälp med dessa uppgifter. En viktig del i verksamheten är att, via den Internationella Röda korskommittén, som ofta är verksam i konfliktområdet, utväxla "familjemeddelanden", d.v.s. information mellan familjemedlemmar med uppgifter om deras belägenhet och hälsotillstånd m.m. Röda korset erhåller ett statligt bidrag på ca. 2 miljoner kronor per år från försvarsdepartementet för denna verksamhet samt för fullgörandet av vissa sekretariatsuppgifter för Efterforskningsbyrån för krigsfångar och civilinternerade.¹⁴

Andra exempel på entreprenader förekommer t.ex. inom *SIVs förläggingsverksamhet* där svenskundervisning lagts ut på enskilda studieförbund och hälso- och sjukvård, som lagts ut på privata sjukvårdsproducenter t.ex. "Flyktinghälsan". Dessa beskrivs inte här.

Det är vanligare med utkontraktering på andra samhällsområden, t.ex. inom sjukvård, äldreomsorg etc. men den har fortfarande liten andel. De ca. 100 företag som är verksamma inom äldreomsorgen svarar endast för 4% av den totala verksamheten för äldre. Man räknar med att det inom den "mjuka sektorn" är mindre än 1% som lagts ut på entreprenad (Hallgren).

Det saknas således inte erfarenheter från kontraktsverksamhet mellan stat/kommun och frivilligorganisationer och privata institutioner i Sverige även om verksamheten på flyktingområdet hittills haft begränsad omfattning och inte i sin helhet blivit föremål för någon övergripande utvärdering.

De utvärderingar som hittills gjorts. t.ex. Charles Westins om Röda korsets center för torterade flyktingar och Lunds Universitets etnologiska institutions utvärdering av Röda korsets förläggningar har i första hand skildrat behov, framväxt, innehåll, organisation och etik i verksamheten.

Komparativa studier över ekonomiska konsekvenser av entreprenader i flyktingverksamheten har inte gjorts mellan t.ex. statlig/kommunal verksamhet respektive privat/frivilligorganisations verksamhet.

Därför kan man idag inte få svar på frågan om huruvida en utläggning på entreprenad är ett billigare alternativ för samhället än om verksamheten ligger kvar i offentlig regi.

Invandrarverket har naturligtvis viss tillgång till information över utfallet av

kostnaderna för den egna verksamheten i jämförelse med vad man betalat för entreprenaderna. En riktig kostnadsjämförelse måste emellertid göras med hänsyn tagen också till de eventuella överskott som gjorts hos entreprenörerna vilket förutsätter att tillgång till denna information föreligger. I fallet med privat drift är så vitt känt sådan information inte tillgänglig.

Intervjuerna med berörda inom ovan beskrivna verksamheter visar att kontraktsverksamhet innehåller ett stort antal frågeställningar och problem som måste lösas och/eller uppmärksammas innan samma typ av verksamhet kan utvecklas i stor skala.

Såväl inom myndigheter som inom organisationer saknas ofta den breda erfarenhet och kunskap som behövs för att ett ömsesidigt kontraktsförhållande skall kunna inledas i stor skala, i vart fall på kort sikt. I ett senare avsnitt skall vi redogöra för organisationernas principiella inställning till kontraktsverksamheten.

I avsnittet "Föreningen som entreprenör" (uttrycket lånat av Thomas Hallgren från hans utredning med samma namn) återkommer vi till ett antal av de frågeställningar och problem som är förknippade med denna form av verksamhet.

Framtida statlig utkontraktering av flyktingförläggningar

Enligt den av riksdagen antagna propositionen 1993/94:94 samt lagen 1994:137 ang. mottagandet av asylsökande m.m. skall *"Driften av alla förläggningar vara öppen för entreprenad och invandrarverket skall aktivt arbeta för att öka inslaget av entreprenad"*. Det sägs vidare att *"När Invandrarverket avgör vem som skall driva en förläggning bör självfallet inte enbart priset vara avgörande"*.

Röda korset har mot denna bakgrund, som enda frivilligorganisation hittills, tagit ställning för att gå in och lämna anbud på driften av ett antal flyktingförläggningar när dessa öppnas för entreprenad.

Med ledning av tidigare erfarenheter från förlägningsverksamhet har Röda korset utarbetat en mycket intressant modell för en framtida förlägningsverksamhet under namnet *"PROJEKT MÅNGFALD"*.¹⁵

Enligt styrelsebeslut 1994.02.04 skall Röda korset lämna anbud på 9 flyktingförläggningar vilka skall drivas efter de riktlinjer som en arbetsgrupp tagit fram under 6 månader 1993.

Kortfattat går projektet ut på att förläggningarna drivs i stiftelseform i samarbete med de regionala Röda korsdistrikten; att varje förläggning skall omfatta 250 asylsökande/flyktingar; att boendet skall vara utspritt i kommunen för att undvika segregering; att flyktingarna/asylsökande själva skall delta aktivt i verksamheten; att ett litet antal anställda skall leda verksamheten samt att en kaféverksamhet (Café Mångfald) är kopplad till förlägningsverksamheten, vilket utgör basen i kontakten mellan flyktingarna, frivilliga medarbetare andra organisationer samt med kommunen.

Hela 19 av de 24 Röda korsdistrikten har uttalat intresse att vara med i verksamheten. Det blir således även konkurrens inom organisationen om de 9 förläggningarna. Varför Röda korset fastnat för just 9 förläggningar framgår inte helt klart av planen men i intervju med Röda korsets ordförande Christina Magnuson har det framgått att Röda korset *"gärna medverkar i flyktingmottagandet men att man inte vill ha monopol på verksamheten"*.

Under hösten 1994 har antalet asylsökande till Sverige kraftigt minskat. Inom Statens invandrarverk har förberedelser pågått inom regionkontoren för en kommande upphandling av förlägningsverksamheten. Hur upphandlingen skall gå till regleras i en av generaldirektören utgiven instruktion av 1994.06.23. 16) Enligt upp-

gifter har emellertid invandrarverket avbrutit dessa förberedelser med hänsyn till den minskade inströmningen, som innebär att man f.n. lägger ned många förläggningar.

Från att för ungefär ett år sedan ha haft 90.000 bäddplatser har man idag ca. 30.000. Inströmningen av nya asylsökande är f.n. 150-250/vecka, vilket gör att SIV räknar med att behöva ca. 7.000 platser i en basorganisation per år.

Anledningen till att man ännu inte påbörjat upphandling av förläggningsverksamhet uppges vara att det pga gällande avtal med enskilda fastighetsägare, ingångna avtal om delentreprenader när det gäller barnomsorg, hälso- och sjukvård etc. inte är läge att infordra anbud av pågående verksamhet, särskilt inte i ett läge då verksamheten är under stark avveckling.

Så snart det blir aktuellt att öppna nya förläggningar skall emellertid dessa upphandlas extern och/eller genom s.k. "intra-prenader".

Det kan ifrågasättas om SIVs nuvarande hållning, även om den från praktiska utgångspunkter kan förstås, inte är ett avsteg från principen om att; "*all förläggningsverksamhet skall vara öppen för entreprenad*". Enligt uppgifter från politiskt ansvariga på Kulturdepartementet har detta varit regeringens intention. Nu sägs i lagen (2§ 1994:137) att invandrarverket "får uppdra åt andra att driva förläggningar", vilket kan tolkas som att det inte är en obligatorisk skyldighet för invandrarverket att lägga ut all förläggningsverksamhet på entreprenad. Att verket självt tolkar lagen så framgår av missivbrevet till instruktionen 1994.06.06, i vilken sägs; "För att hålla en god beredskap för eventuella snabba förändringar i behovet av förläggningsplatser skall invandrarverket behålla en viss del av verksamheten i egen regi".

Om invandrarverket menar att de 7.000 grundplatserna skall utgöra verkets egen basorganisation som inte skall vara öppen för konkurrens torde andan i lagen ha satts ur spel samtidigt som man förstår invandrarverkets oro för att beredskapen vid en hastigt ändrad situation kan komma skapa stora problem.

Från annat håll hävdas emellertid att det vore rimligt att, även i ett läge då förläggningar avvecklas som en följd av en minskad flyktinginströmning, riksdagens beslut om att utsätta kvarvarande flyktingförläggningar för konkurrens borde gälla d.v.s. även om så bara *en* förläggning blir kvar skall den bli föremål för upphandling och konkurrens.

Det hävdas inom frivilligorganisationerna att regeringens proposition och riksdagens beslut skapat viss oro inom invandrarverket inför utvecklingen mot ökade entreprenader och att man därför övervägt bilda egna "dotterbolag" för s.k. "intra-prenader" för att möta det "hot" som reformen innebär för SIVs egen verksamhet och personal .

Ett sätt att underlätta detta är t.ex. genom att ställa upp kriterier av ett slag som gör det svårt, eller nästan omöjligt, för frivilligorganisationer och andra att lämna anbud, t.ex. genom att kräva omfattande bankgarantier. I SIVs Instruktion sägs att "*en bedömning av en anbudsgivares ekonomiska och övriga förutsättningar att driva entreprenaden skall göras vid upphandlingen*", vilket följer av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Instruktionen säger emellertid ingenting om vad detta konkret innebär.

Enligt uppgifter från SIVs ansvarige för region öst finns inga sådana bestämda kriterier uppställda. Däremot finns villkoret att entreprenörer uppfylla vissa grundläggande krav på ekonomisk stabilitet och kvalitetsmässig kompetens för utförandet av uppdraget. Erfarenheterna från 1989/90 när invandrarverket utsattes för stark kritik för bristande kontroll vid upphandling skall man ta vara på i framtida upphandling för att undvika nya misstag. Det innebär naturligtvis vissa krav på entreprenörerna.

Den "oro" som man säger sig ha kunnat skönja hos personal hos invandrarverket inför risken att förlora jobben vid entreprenadverksamhet avspeglas också i missivbrevet av 1994.06.06, i vilket det påtalas att det i avtalen skall skrivas in *"att entreprenören skall erbjuda personal hos Invandrarverket förekommande liknande anställning vid övertalighet orsakad av avtalet om entreprenad"*. Man hänvisar här till det av Thomas Hallgren i kap. 3.3. omtalade EG-direktivet 77/187/EEG och ESAs tolkning, som säger att entreprenör i vissa fall är skyldig att överta personal vid övertagandet av verksamhet.¹⁷

Huruvida dessa frågor kommer att vara avgörande hinder för möjligheterna att lägga ut förläggingsverksamhet på entreprenad återstår att se. Frivilligorganisationerna kan kanske komma se allvarigare på sådana hinder än andra entreprenörer med hänsyn till deras egna rekryteringsprinciper.

Det har framgått av de genomförda intervjuerna att inga frivilligorganisationer, utom Röda korset, i nuvarande skede är beredda att gå in och driva flyktinförläggningar på entreprenad. Antingen är organisationerna av principiella skäl helt emot att samhället lägger ut denna typ av verksamhet på organisationer och företag eller så vill man avvakta och se hur utvecklingen blir.

Ingen organisation ser egentligen något ekonomiskt incitament i denna utveckling. Däremot kan man möjligen se ideologiska skäl till varför organisationerna, med sin ideella karaktär och humanitära engagemang, kan göra verksamheten bättre än staten.

Det ekonomiska risktagandet är avskräckande och det troliga är att frivilligorganisationer som kan tänkas gå in med anbud vill ha någon form av underskottsgaranti av invandrarverket.

En annan fråga som organisationerna ställer sig är huruvida det är lämpligt att konkurrensutsätta denna typ av verksamhet, vilken har en klar humanitär grund. Man frågar sig t.ex. om det etiskt riktiga i att statliga bolag (intra- prenader), eller privata företag skall konkurrera med den ideella sektorn när motiven för de offentliga bolagen respektive privata företag är att "rädda jobben eller att tjäna pengar", medan motivet för frivilligorganisationerna är att bistå flyktingarna.

F.n. är således invandrarverket mer sysselsatt med att avveckla förläggingsverksamhet än att lägga ut den på entreprenad. När läget förändras bör man på sikt se närmare på hur systemet med förläggningar bör utformas.

Föreningen som entreprenör

Hittills har organisationsdriven entreprenad eller uppdragsliknande verksamhet som utförts av ideella organisationer varit föremål för liten eller ingen särskild uppmärksamhet med avseende på privaträttsliga och skatterättsliga frågor. Dessa fyller emellertid en viktig funktion i diskussionen om en övergång till ett nytt system.

Det har i regel ansetts givet att ersättning har kunnat utgå till föreningar som bedriver samhällsnyttig verksamhet utan att detta påverkat föreningarnas ställning som skattebefriade subjekt.

Vi skall därför bl.a. med Thomas Hallgrens hjälp kort vidröra ett antal problemområden som är förknippade med en övergång från bidragsfinansierad till ersättningsbaserad verksamhet.

För ideella föreningar finns ingen speciallag. Det finns därför en betydande rättsosäkerhet vad gäller ideella föreningar som kan komma få betydelse vid t.ex. entreprenadverksamhet. Thomas Hallgren pekar t.ex. på att viss föreningsdriven verksamhet riskerar betraktas som en oregistrerad ekonomisk förening, vilket leder

till ett betydande ansvar för de personer som leder föreningens verksamhet. Föreningsformen kan därför komma få avgörande betydelse för vilken typ av verksamhet föreningen åtager sig att utföra.

En annan viktig fråga är de ideella föreningarnas skattefrihet. Ideella föreningar med ett allmännyttigt ändamål är i praktiken i det närmaste helt skattebefriade. Följande krav ställs på föreningen för att detta skall gälla:¹⁸

1. föreningen skall ha ett allmännyttigt ändamål,
2. föreningen skall i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodose det allmännyttiga ändamålet,
3. föreningen får inte vägra någon medlemsskap annat än med hänsyn tagen till vissa förhållanden,
4. föreningen skall bedriva verksamhet som skäligen svarar mot dess tillgångar.

För idella föreningar gäller att bl.a. följande ändamål anses allmännyttiga och därigenom kvalificerar för skattebefrielse:¹⁹

1. religiösa
2. välgörande
3. sociala
4. politiska
5. konstnärliga
6. idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål

Bidragsfinansierad enskild verksamhet s.k. "föreningsdrift" är en enskild verksamhet som drivs av en ideell förenings medlemmar i huvudsak för egen räkning oftast med stöd av kommunala bidrag eller subventioner.

När en förening driver verksamhet på entreprenad är det således inte fråga om "föreningsdrift". Skillnaderna mellan entreprenad respektive bidragsfinansierad enskild verksamhet måste därför uppmärksammas i hög grad vid övergång till en ersättningsbaserad verksamhet. I det förre får föreningen en ersättning för den utförda tjänsten/arbetsprestationen medan i det senare bidrag utgår till föreningens allmännyttiga verksamhet. Vid en entreprenad kan anknytningen till föreningens kärnverksamhet vara mer eller mindre stark. Uppdraget går dock inte ut på att i första hand tillgodose medlemmarnas eget behov av den verksamhet som bedrivs.

Kravet om att föreningens faktiskt bedrivna verksamhet så gott som uteslutande är allmännyttig innebär att 90-95% av den faktiskt bedrivna verksamheten är allmännyttig. En förening som bedriver alltför omfattande kommersiell verksamhet kan därför förlora sin skattefrihet, vilket får konsekvensen att även skattebefriade inkomster blir skattepliktiga.

De invecklade reglerna för skattebefrielse är oerhört viktiga för frivilligorganisationerna att uppmärksamma inför en situation då man diskuterar en övergång från bidragsfinansierad till ersättningsbaserad verksamhet i entreprenadliknande former.

Det måste understrykas att den ovan gjorda redogörelsen är mycket summarisk varför man bör gå till andra källor för att få en fullständig bild av förhållandena t.ex. till Thomas Hallgrens "Föreningen som entreprenör" DS 1994:94.

Hallgrens förslag att reglerna för föreningsbeskattning utformas så att ideellt oavlönat arbete blir skattefritt, att grundavdraget höjs till ett basbelopp och att allmännyttiga föreningar får driva fullt beskattad kommersiell verksamhet utan att den skattebefriade verksamheten påverkas är oerhört viktigt som förutsättning för att

frivilligorganisationerna skall kunna använda frivilliga som komplement i entreprenadverksamhet och således därmed avgörande för en ökad föreningsmedverkan i utförandet av samhällsnyttiga verksamheter på entreprenad.

Så vitt kan bedömas, efter de begränsade samtal som förts i dessa frågor är det oklart i vilken grad entreprenadverksamhet t.ex. inom flyktingområdet är att betrakta som skattebefriad inkomstverksamhet.

Dessa frågor måste klaras ut på ett för frivilligorganisationerna korrekt och tydligt sätt för att undvika misstag och missförstånd som kan ge allvarliga ekonomiska konsekvenser för föreningar som åtar sig entreprenaduppdrag. En eventuell skattskyldighet för sådan verksamhet påverkar naturligtvis även det offentliga kostnader som i så fall ökar inom ramen för de avtal som ingås när föreningarna måste inräkna skattskyldigheten i ersättningsbeloppen.

Hallgren tar vidare upp frågan om skillnaderna mellan offentligt och privaträttsligt bedriven verksamhet. Även här måste stor uppmärksamhet riktas mot sådana förhållanden som påverkar inte bara de offentliga myndigheternas, organisationernas och anställdas villkor utan också tredje person d.v.s. de som är föremål för verksamheten, i det här fallet asylsökande och flyktingar.

Den offentligt rättsliga formen skiljer sig t.ex. från den privaträttsliga därigenom att företrädare för det allmänna kan fatta beslut som innefattar myndighetsutövning och har ett särskilt straffrättsligt tjänstefelsansvar. Något sådant föreligger inte inom det privaträttsliga området.

Reglerna för vad som är myndighetsutövning måste därför tydligt klargöras om inte föreningar ska riskera missbruka ansvarsfriheten, medvetet eller omedvetet, till förfång för tredje person d.v.s. de som är föremål för verksamheten.

Det intryck som denna undersökning fått är att företrädare för frivilligorganisationerna, av naturliga skäl, inte har dessa frågor helt klart för sig när avtal om bedrivandet av viss entreprenadliknande verksamhet ingås. Det finns alltså mycket att lära ännu för att förhållandena mellan utkontrakterande myndighet och anlåtande entreprenör skall vara mer likvärdigt.

Det måste åvila uppdragsgivaren, stat, landsting och kommun, att informera motparten om dessa förhållanden samt att i avtal klart tydliggöra och avgränsa myndighetsutövningen bl.a. med hänsyn till att tredje person inte skall lida rättsförlust till följd av uppmärksamhet eller missbruk i detta avseende.

Det finns en mängd skillnader mellan drift i myndighetsform (förvaltningsform) och privaträttslig form (föreningsform) som är av betydelse vid tillämpandet av entreprenader av andra än statliga eller kommunala bolag o.d.

Några av de viktigaste skall vi från Thomas Hallgrens utredning upprepa här: 20)

1. Föreningens beslut kan inte överklagas genom laglighetsprövning,
2. Offentlighetsprincipen gäller inte,
3. Sekretesslagen gäller inte,
4. Kommunens inflytande påverkas (insyn, styrning och kontroll) när kommunen inte längre driver verksamheten i egen regi,
5. Föreningar omfattas inte av kommunallagens kompetensbegränsningar,
6. Tjänstefelsansvaret försvinner,
7. Meddelarfriheten och yttrandefriheten kan beskäras,
8. Anmälningsplikten gäller endast i begränsad omfattning,
9. Statliga myndigheters tillsyn minskar,
10. Förvaltningslagen gäller inte,
11. Föreningen kan sättas i konkurs,

12. Lagen om offentlig upphandling gäller som regel inte,
13. Det personliga ansvaret för den ekonomiska förvaltningen blir strängare,
14. Förändrad skattesituation,
15. Bokföringsskyldighet kommer att gälla,
16. Strängare revisionskrav,
17. Tryggande av pensionsutfästelser.

Ett par punkter har vi betraktat som fördelar, om nu ovanstående lista är att betrakta som nackdelar, nämligen:

1. Snabbare och smidigare beslutsvägar
2. Större arbetstagarinflytande

Ytterligare en viktig fråga som måste uppmärksammas vid en övergång från bidragsfinansierad verksamhet till entreprenader är EU-direktivet om överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter (77/187 EEG).²¹

Av den svenska lagen om anställningsskydd, LAS, har inte personal rätt till anställning hos den som tar över driften från en offentlig institution. Företrädesrätt gäller emellertid om inte övertagaren har tillräckligt med egen personal.

Enligt EU-direktivet "överförs rättigheter och skyldigheter av ett anställningsavtal *automatiskt* till den som förvärvar verksamheten" (Hallgren). Övertagaren blir skyldig att under minst ett år från det att personalen togs över tillämpa villkoren i det kollektivavtal som överlåtaren var bunden av. Överlåtelsen i sig får inte utgöra skäl för uppsägning. Däremot får uppsägning ske av *ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl*. Sverige har ännu inte ändrat sin lag i enlighet med EES-lagen på denna punkt, vilket ifrågasatts av det organ som skall följa frågorna inom EU. (ESA). Thomas Hallgren tror att Sverige måste ändra sin lagstiftning på denna punkt.

Självfallet får det i så fall konsekvenser för organisationer och privata bolag när entreprenader ingås.

För en detaljerad beskrivning i avstående hänseenden hänvisas till Hallgrens tidigare omnämnda utredning.

Syftet med ovanstående redogörelse är att tjäna som en väckarklocka för frivilligorganisationer och offentliga myndigheter som överväger att inleda ett samarbete i entreprenadform mot bakgrund av den bristande erfarenhet och omedvetenhet, återigen av naturliga skäl, om komplexiteten i det juridiska systemskifte som en övergång till ersättningsbaserad entreprenadverksamhet innebär.

Vi måste också uppmana till utförliga studier av vilka uppgifter som det är juridiskt möjligt för stat, landsting och kommun att anlita idella föreningar för, bl.a. var *huvudmannaskapet* ligger och vad det innebär samt vad som omfattas av det *obligatoriska kärnområdet* inom ramen för den frihet som kommuner och landsting har att anlita andra än offentliga organ för verksamhets bedrivande.

Vidare måste offentliga myndigheter och frivilligorganisationer skaffa sig kunskaper om vad de nya upphandlingsreglerna, enligt ändring av lagen om offentlig upphandling, innebär (SFS 1993:1468). Lagen om offentlig upphandling är tvingande, vilket innebär att en tidigare bidragsfinansierad verksamhet som i fortsättningen är att betrakta som en entreprenad, eller en ny verksamhet som skall bedrivas i entreprenadform, skall bli föremål för anbudsinfordran. Här gäller, med undantag för vissa verksamheter t.ex. barnomsorg, skolbarnsomsorg eller friskola, att;

- a) befintliga konkurrensmöjligheter skall utnyttjas,

- b) upphandlingen skall i övrigt göras affärsmässigt,
- c) anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Med iaktagande av alla regler som omgärdar frågan om offentlig upphandling (se Hallgren kap. 13 sid. 71-77) kommer frivilligorganisationer som önskar bedriva, eller ställer sig till förfogande för att driva, verksamhet för kommun, landstings eller statens räkning i entreprenadform i ett helt nytt läge jämfört med bidragsfinansierad verksamhet, som man tidigare varit van vid och vars former är okomplicerade i jämförelse med entreprenadverksamheten.

Organisationerna kommer att försättas i en konkurrenssituation mot andra frivilligorganisationer, offentligstyrda bolag och privata bolag i ett system som organisationerna tidigare inte befunnit sig i och oftast har liten erfarenhet av.

En allmän reflektion är här huruvida det system som kommer att råda i själva verket kommer att avskräcka många frivilligorganisationer från att delta i upphandling av offentlig verksamhet även då verksamheten faller inom organisationens naturliga verksamhetsområde.

I diskussionerna med frivilligorganisationerna har det framkommit att det finns en allvarlig risk att sådan offentlig verksamhet, där det allmänna av tradition sökt sig till den ideella sektorn för samarbete och kompletterande insatser, kommer att läggas ut på privata intressenter där vinstintresset överflyglar det ideella engagemanget innebärande att hela idén med att öka den ideella sektorns roll kan gå förlorad.

Hur stora dessa risker är kan inte bedömas med det underlag som förelegat för undersökningen men det är en given slutsats att denna fråga måste ägnas ökad uppmärksamhet. Här gäller det inte enbart ekonomiska frågor utan i hög grad etiska och principiella eftersom asylsökande och flyktingar av organisationerna anses tillhöra utsatta kategorier i behov av särskilt stöd, vilket inte kan bli föremål för profit-skapande aktiviteter.

Erfarenheter från t.ex. Storbritannien visar att övergången från bidragsfinansierad till ersättningsbaserad verksamhet är en smärtsam och långdragen process.

Inom National Council for Voluntary Organisations (NCVO) har en hel vetenskap utvecklats kring frågorna om entreprenader och en omfattande utrednings-, utbildnings- och utvärderingsverksamhet för organisationernas räkning har växt fram.

Erfarenheterna från Storbritannien visar också att små organisationer sällan har tillgång till den kompetens inom drift, ekonomi och förhandling, redovisning, uppföljning, styrning, kontroll och utvärdering som är förknippad med denna verksamhetsform. (se vidare exemplet Storbritannien nedan.)

Det är sannolikt att situationen är densamma i Sverige och att endast de stora organisationerna kan bli aktuella för medverkan när det gäller större verksamheter på centralt plan, som t.ex. drivandet av flyktingförläggningar, som kräver resurser och kunskaper långt utöver vad som normalt finns på lokalt och regionalt plan inom organisationerna.

Å andra sidan är det troligt att utkontraktering av offentlig social verksamhet kommer att ha sin största utbredning på det lokala planet med kommuner och landsting som uppdragsgivare.

Där kommer "Stockholms-modellen" inom flyktingmottagandet att vara en intressant form för många kommuner att ta efter. Frågan är emellertid om denna räcker, utan att en helt ny form för flyktingmottagandet borde införas, som helt och hållet bygger på att asylsökande och flyktingar tas emot direkt i kommunerna och att förläggningar av den "gamla" modellen helt avskaffas. Röda korsets förläggnings-

modell borde därför studeras ingående för att se om inte detta vore en bättre och billigare form för mottagande av asylsökande och flyktingar.

Den modellen bygger dessutom på ett intimt samarbete mellan entreprenör och kommun, vilket är lättare att etablera än mellan entreprenör och statlig myndighet. Dessutom bygger modellen på att organisationens lokala och regionala organ har ett avgörande inflytande och ansvar på verksamheten, liksom på en organiserad form för frivilligmedverkan.

Detta innebär att ansvaret för flyktingmottagningen skulle läggas på kommunerna, vilka i sin tur svarar för utkontrakteringen till entreprenörer, eventuellt med prioritet för frivilligorganisationer på grund av verksamhetens humanitära karaktär.

En sådan utveckling likställer dessutom kommunernas ansvar för övrig social verksamhet med flyktingmottagandet och leder till att likvärdiga upphandlings-system och normer tillämpas. Man kan t.o.m. tänka sig vissa "komparativa" fördelar genom att en viss samordning av verksamheter kan komma till stånd t.e.x. genom att en och samma entreprenör kan ha ansvar för såväl flyktingmottagande som andra insatser, som man är specialiserad på, t.ex. inom det psyko-sociala området, m.m. vilket kan rikta sig både till asylsökande och flyktingar som till andra kategorier.

En sådan utveckling skulle ställa stora krav på riksorganisationerna att serva sina lokala och regionala organ i frågor som rör ekonomi, planering, upphandlings- och avtalsteknik, styrning, redovisning och kontroll d.v.s. alla frågor förknippade med den nya kontraskultur som tenderar att växa fram.

Exemplet Storbritannien

Under 1980-talet genomfördes i Storbritannien ett antal lagändringar som förändrade stat och kommuners roll som producenter av välfärd och sociala tjänster till medborgarna. Regeringens privatiseringsprogram och introduktion av obligatorisk upphandling för lokala myndigheter av tjänster om hur social service, hälso- och sjukvård, bostäder, utbildning och annan samhällsservice skulle tillhandahållas har lagt vägen för förändringar som innebär att stat och myndigheter numera skall se till så att saker händer och övervaka resultatet och inte längre göra allt själva. Utförandet kan och bör överlåtas åt andra organ, privata bolag och frivilligorganisationer.

Denna utveckling har skapat vad som kallas "A Contract Culture" (en kontraskultur) innebärande att ett system med kontrakt för utförandet av samhällstjänster nu utgör en del av den mekanism som lokala myndigheter och andra statliga organ har för att säkra hur olika tjänster för medborgarna tillhandahålls. Dessa tjänster tillhandahålls huvudsakligen idag av externa organ men också s.k. "In-House-Suppliers" (intra-prenader) d.v.s. av organ/bolag som inrättats av myndigheterna i avsikt att utföra en viss samhällstjänst.

Förändringarna för myndigheter och frivilligorganisationer har varit dramatiska. Ingendera parten hade tidigare någon speciell erfarenhet av ett kommersiellt tänkande eller arbetssätt och rädslan för det okända och det som man hade svårt att förstå har skapat stor osäkerhet och oro i alla led.

Den idella sektorns framväxt i Storbritannien uppvisar stora likheter med vad som skett i Sverige under de senaste 100 åren och liksom i Sverige stod frivilligorganisationerna bakom många av de reformer på välfärdsområdet som senare staten kom att ta över.

Därför är en jämförelse med förändringsprocessen i Storbritannien intressant för Sverige, som befinner sig i initialskedet av en liknande process som Storbritannien nyligen genomgått.

Framväxten av en ny kultur

Under 1950-talet upplevde den ideella sektorn också i Storbritannien, precis som i Sverige, att deras insatser inom vård och omsorg, utbildning etc. i stora stycken var ett passerat skede.

Den aktuella och framtida samhällsutvecklingen handlade om byggandet av en välfärdsstat där staten tog hand om det mesta som rörde medborgarnas väl och ve, från vaggan till graven.

Sammansatta universella arrangemang skulle tillhandahållas av centrala och lokala myndigheter för att garantera ett minimum av ekonomiskt stöd till de som behövde sådant. Alla skulle få tillgång till sjukvård, utbildning efter vars och ens förmåga och ingen skulle sakna erforderlig bostad.

Visionen lämnade inte mycket kvar för den ideella sektorn, som i sitt väsen var splittrad och ofullständig. Frivilligorganisationerna skulle överleva men deras roll kom att förändras till att i större utsträckning identifiera otillfredsställda behov och främja nya sätt att tillgodose dem med avsikt att på sikt söka inlemma dem i välfärdsystemen.

Frivilligorganisationernas roll som påtryckare eller producenter av kompletterande frivilliga insatser blev mera uttalad. Vissa organisationer blev samarbetspartners till myndigheter pga deras specialistkompetens t.ex. stödorganisationer för blinda och hörselskadade, som blev agenter för de lokala myndigheterna.

Den övergripande utvecklingen gick emellertid mot välfärdsstatens upprättande som tillhandahållare av samhällsservice, där de medborgerliga rättigheterna slogs fast och kostnaderna finansierades via avgifter och skatter.

Utvecklingen i Storbritannien i början av 1980-talet uppvisade stora likheter med vad som nu sker i Sverige. En stor arbetslöshet, ekonomiska nedskärningar i välfärdsystemen och strukturella förändringar i samhällsbyggnaden.

Som en del i förändringsprocessen pånyttföddes frivilligorganisationerna som tillhandahållare av samhällsservice, vilket passade den brittiska regeringen väl eftersom M. Thachers administration sökte sig bort från industrier och samhällstjänster som kunde utföras självständigt.

Omställningsprocessen har varit turbulent. Frivilligorganisationerna har fått finna sig i att gå "From Grants to Contract" för att över huvudtaget överleva bl.a. mot bakgrund av det stora beroende av bidrag från det allmänna som de vant sig vid under välfärdsstatens framväxt.

Nu fick de antingen förnya sig och följa med i den nya utvecklingen eller se sina bidrag reducerade eller försvinna helt.

För en kort period hade frivilligorganisationerna vant sig vid att den allmänna penningpungen var öppen för allt. Bidrag gavs för alla slags samhällsnyttiga ändamål inom det sociala området, inom fritid, kultur och många andra områden vilket också inkluderade stöd till asylsökande och flyktingar, etniska minoriteter, invandrarnas organisationer o.s.v.

Många organisationer växte under denna period till betydande storlek med kanslier och mycket personal och hade en verksamhet som var mycket mer omfattande än vad som kunde finansieras med medlemsavgifter och insamlingar. Beroendet av bidragen blev allt större.

Att ta emot bidrag hade för många organisationer kommit att bli en rättighet. Kontroll och styrning från samhällets sida var svag och mer koncentrerad på att se till så att bidragsmedel inte förskingrades än att försäkra att de användes effektivt och för rätt ändamål.

Organisationerna hade börjat ta statsbidragen för givna utifrån övertygelsen att deras verksamhet *à priori* var till samhällets bästa.

Utvecklingen i början av 1980-talet kom därför som en överraskning och besvikelse för många frivilligorganisationer.

Regeringens policy riktades mot en omstrukturerad av den allmänna sektorn. Statens ansvar och inflytande över det ekonomiska och sociala livet skulle begränsas. De sociala utgifterna skulle skäras ned. Velfärdssystemen skulle förenklas och användarnas eget ansvar och inflytande skulle öka.

Effektiviteten skulle förbättras och en stark oberoende sektor skulle främjas för att säkra att fler alternativ utvecklades.

Stora delar av samhällsservicen lades ut på entreprenad, en ny terminologi växte fram, hälsosystemen drevs efter principen "köpare" och "säljare". Privata bolag och frivilliga organisationer började konkurrera på en marknad av social omvård. Syftet var att marknadskrafterna skulle bringa ned kostnaderna och kvaliteten förbättras.

Förändringarna i Storbritannien har varit dramatiska för såväl myndigheter och personalfackliga organisationer som frivilligorganisationer.

1980-talets utmaning bestod i att ifrågasätta antagandet, som hade dominerat allt sedan 2:a världskriget, att hälso- och sjukvård, utbildning, bostäder, och social välfärd var statens ansvar och att tjänsterna skulle tillhandahållas av staten efter medborgarnas behov. Kopplat till detta antagande var att dessa tjänster bäst utfördes av professionella under politisk kontroll som försåg det allmänna med politiska och etiska utgångsvärden som tryggade tillhandahållandet av en effektiv service fri från korruption.

Mot detta växte det fram en ny ideologi, vad som kommit att kallas "ideologin kring kontraktskulturen". 22)

De viktigaste ingredienserna i denna var:

1. att den allmänna servicen visat sig innehålla stora brister,
2. att allmän service skall utgå utifrån mottagarnas utgångspunkter och inte ifrån den som producerar tjänsten,
3. att konkurrens på en fri marknad leder till en effektivare mekanism att reducera kostnader och höja kvaliteten,
4. att ersättningsbaserade kontrakt är bättre än informell bidragsgivning,
5. att en mer diversifierad och pluralistisk service ger mottagaren större valmöjligheter än ett monopolistiskt system i statens och kommunernas regi,
6. att den privata och frivilliga sektorn troligtvis kan utföra en bättre service.

Detta är idag grunden för den ideologi som styr stat och kommun även om den inte är okontroversiell.

Systemet bygger på principen "köpare" (stat-kommun) och "säljare" (privata bolag - frivilligorganisationer).

Ett helt nytt system för tjänstespecifikation, kontrakt, anbudsförfarande och konkurrens har därför utvecklats i den nya kontraktskultur som råder. Myndigheter och organisationer har genomgått stora förändringar för att anpassa sig till de nya roller som utvecklingen inneburit.

Jag skall inte här ytterligare gå in på hur systemet tekniskt har byggts upp. Däremot kan vi lära en del av de erfarenheter som vunnits i Storbritannien.

Några av dessa är:

- Trenden att ersätta bidrag med kontrakt har skapat både oro och förväntningar hos de offentliga organen och hos organisationerna.

- Vissa verksamheter inom samhällssektorn kräver stora kapitalinsatser av anbudsgivarna, vilket frivilligorganisationer haft svårt att skaffa fram och därför inte kunnat medverka i anbudsgivning om verksamheter som annars ligger organisationerna nära.
- Facksspråket i myndighetsutövningen kan avskräcka frivilligorganisationerna, som i många fall saknar expertis vilket leder till missförstånd, dåliga avtal och onödiga misslyckanden.
- Frivilligorganisationerna saknar kvalitetsmedvetande beträffande främmande verksamheter av professionell karaktär. Frivilligheten i organisationernas normala verksamhet har haft lägre kvalitetskrav än vad som krävs för utförandet av offentliga tjänster.
- Avvägningen av kvalitetskontrollsystem under myndighetens överinseende måste utformas så att konflikter undviks. Operativ styrning från myndighetens sida ses med oblidla ögon.
- Långdragna förhandlingar och schackrande om den ekonomiska ersättningen, byråkratiska betalningsrutiner och förseningar skapar irritation och konflikt.
- Anbudssystemet måste vara väl genomarbetat och samtidigt lätthanterligt för frivilligorganisationerna.
- Samhället måste få veta vad det får för pengarna och organisationerna måste veta vad de ska prestera och vilken ersättning de får.
- Kontraktsförhållandet bör omfatta en tidsperiod på minst 2-3 år till skillnad mot bidragsfinansiering som oftast är på 1 år. Den politiska nackdelen av att binda resurser för mer än ett budgetår uppvägs av den relativa anställningstrygghet som personal erhåller och den nödvändiga planering och framförhållning som organisationerna måste hålla sig med.
- Utbildning av ansvariga i management-frågor såväl för ledning av verksamheterna som för kontraktskulturen är nödvändig bl.a. på grund av att systemet är nytt för organisationerna. Organisationernas underläge gentemot myndigheten är ingen fördel.
- Myndighetsutövningen har skapat problem och motsättningar. (Jämför tidigare exempel från Sverige).
- Ömsesidigt förtroende är ett måste.

Under framväxten av en kontraktskultur måste ett antal fördomar, myter eller givna antaganden omvärderas eller uppmärksammas t.ex.

- Det krävs politisk vilja att förändra systemet från politikernas sida och en klar vilja från organisationernas sida att medverka i ett nytt system. Finns detta kan fördelar uppnås, annars inte.
- Man ska inte i sig förutsätta att utkontraktering är en väg till besparingar.
- Frivilligorganisationer har i allmänhet reservationer mot att engagera sig i entreprenader. Det kan vara ideologiska, principiella, etiska eller ekonomiska skäl. Motviljan mot ekonomiska risktaganden, statligt beroende, styrning, kontroll och risken för att kärnuppgifterna nedprioriteras är stor.
- Introduktionen av kontraktssystem är en dramatisk process både för myndigheter och dess personal som för frivilligorganisationer.
- Det krävs ett stort mått av nytänkande från alla för att processen skall lyckas. Det finns många lärdomar att dra från andra länder, som bl.a. visats i det ovan beskrivna. Svenska frivilligorganisationer och myndigheter bör ta del av dem innan man går in i ett system för utkontraktering i Sverige.

Flyktingarbete i några europeiska länder

Storbritannien

Mottagningssystemet och villkoren för asylsökande och flyktingar i Storbritannien skiljer sig markant från det svenska. Det finns ingen central myndighet som ansvarar för mottagning och därmed sammanhängande frågor utan ansvaret vilar på ett antal frivilligorganisationer, som med statligt stöd svarar för den första tiden efter ankomsten, och kommunerna där asylsökande och flyktingar väljer att slå sig ner.

Något kommunplaceringssystem som i Sverige finns inte. Det är därför en stark koncentration av asylsökande till London-regionen. Ett mera systematiskt försök att sprida flyktingarna till olika delar av landet har skett inom ramen för "Bosnien-projektet", vilket beskrivs längre fram.

Den tidigare beskrivna ideologin om att staten skall minska sin roll i utförandet av många samhällstjänster får konsekvenser också på flyktingområdet. Trenden att gå från bidrag till ersättning i form av entreprenader märks också på flyktingområdet. Å andra sidan är det flyktingorganisationernas uppfattning att "regeringens policy är att inte ha en policy". Det blir både enklare och billigare att ha det så. Det tvingar kommuner och frivilligorganisationer att öka sina insatser och finna kompletterande finansieringsformer för att komplettera de sparsamma offentliga bidragen.¹

Den del som åvilar myndigheterna inskränks i huvudsak till att svara för utredning och beslut i asylärenden och tillämpning av immigrationslagarna.

När det gäller mottagande, omhändertagande, sociala förmåner och allt annat som rör flyktingar och asylsökande får de lokala myndigheterna svara för det mesta i samarbete med frivilliga organisationer. Flyktingar och asylsökande har tillträde till det normala sociala servicesystemet. Asylsökande dock endast till 90%. Tillträdet till offentlig bostadservice innehåller element av diskriminering.

Enligt de nationella flyktingorganisationerna bedriver Storbritannien en extremt restriktiv flyktingpolitik och den nya överklagandelagen i asylärenden (1993) anses missgynna asylsökandes rätt och möjligheter att överklaga negativa beslut i första instans. I regel har man endast en vecka på sig efter beslut att överklaga, vilket i många fall leder till att sökanden förlorar denna rätt. Saken kompliceras också av att de asylsökande inte har rätt till juridisk hjälp i överklagandeärendet, vilket leder till att bevakningen av rättssäkerheten urholkas.

Reglerna innefattar också nya bestämmelser om identitetskontroll, vilket lett till att man tar fingeravtryck på alla asylsökande, inklusive barn. Förvarstagande är mycket utbrett och utgör enligt flyktingorganisationerna ett stort problem.

Eftersom ingen har rätt till socialt understöd hos de lokala myndigheterna utan att identiteten är klart fastlagd, och dokumentation utfärdats som visar att den sökande har rätt att vistas i landet tills dess ärendet är färdigbehandlat, lever många asylsökande i misär och är utlämnade till frivilligorganisationernas möjligheter att ge tillfälligt stöd. Det kan ta sex till sju veckor innan inrikesministeriet utfärdar identitetsdokument, vilket gör att den av ministeriet upprättade nödhjälpsfonden som kan ge understöd endast för *en dag* är en ironisk och cynisk illustration till attityden till asylsökandes rättigheter och behov. Många asylsökande lever i "severe hardship" och tvingas tigga sig till medel för mat och sova på gatan den första tiden. Självmord bland asylsökande har inträffat ofta det senaste året.

Nio av tio nyanlända asylsökande är i behov av hjälp att finna logi. Eftersom den nya lagstiftningen förbjuder att de lokala myndigheterna behandlar asylsökande efter samma regler som "hemlösa", vilkas rättigheter regleras i särskild lag, så är

kommunerna förhindrade att hjälpa asylsökande med att lösa bostadsfrågan. De måste således själva finna lösningar på detta problem. Här har frivilligorganisationerna, särskilt det brittiska flyktingrådet och kommunala flyktingråd en stor uppgift att fylla.

I Storbritannien finns en uppsjö frivilligorganisationer som arbetar för att stödja asylsökande och flyktingar. De har oftast bildats av medlemmar ur en nationalitetsgrupp eller etnisk eller religiös grupp för att bistå sina landsmän eller likasinnade. Nationella frivilligorganisationer engagerar sig också, liksom det i många kommuner finns "Community Refugee Organisations", vilka samarbetar med de lokala myndigheterna.

British Refugee Council

Den viktigaste nationella flyktingorganisationen är British Refugee Council (BRC). Det brittiska flyktingrådet, är en samarbetsorganisation, (paraplyorganisation), i vilket de stora nationella hjälporganisationerna som Röda korset, Oxfam, Rädda Barnen är medlemmar tillsammans med ca. 120 andra nationella organisationer, många av dem representerande en viss speciell nationell, etnisk, kulturell eller religiös grupp o.s.v.

I avsaknad av ett statligt mottagningssystem får BRC ta på sig uppgiften att söka bistå nyanlända asylsökande och flyktingar. Under tiden oktober 1992 - september 1993 gavs råd och hjälp till 6.230 "fall", nära 9.000 personer.²

Hjälpen består först och främst i att ge råd och anvisningar till nyanlända asylsökande om hur asylproceduren och kontakterna med polismyndighet och "Asylum Screening Unit" (ASU), som är ansvarigt för utredningar, går till. Därefter kommer hjälp med socialt understöd, anskaffande av bostad, lösandet av olika problem t.ex. hälso- och sjukvårdsfrågor, språkutbildning etc.

BRC driver ett antal mottagningscenter "hostels" för inkvartering av nyanlända asylsökande och har ett stort kontaktnät med främst privata fastighetsägare, hotell o.d.

För flyktingar med uppehållstillstånd ges råd och anvisningar om bostäder, utbildning, arbete och sociala förmåner etc. Ett stort arbete läggs ned på att bistå flyktingarna med kontakter med kommunerna, bostadsföretag och privata husägare och myndigheter inom olika områden.

Ett viktigt arbete för BRC är att understödja, och medverka i etablerandet av, enskilda lokala flyktingråd, vilka arbetar lokalt för att stödja asylsökande och flyktingar. Dessa kan i regel få anslag från "Ethnic Minority Grant" (EMG) för sitt arbete, vilket är en statlig fond för stöd till etniska minoriteter. Grupperna måste emellertid själva skaffa minst 25 % av finansieringen för en viss aktivitet på annat sätt, ofta genom insamlingar.

BRCs roll är således i egenskap av nationell paraplyorganisation att medverka till att de lokala flyktingrådet får hjälp och utbildning i en rad frågor för att fullfölja sina uppgifter. Ett intressant projekt som BRC driver för flyktingar är utbildning och träning för inträde i arbetslivet. 2.500 flyktingar har deltagit i sådan utbildning och 340 har fått hjälp att sätta upp egna företag. Det är tveksamt om man kan betrakta BRCs relation till staten som ett rent kontraktsförhållande. Snarare är det frågan om en bidragsfinansierad verksamhet där statens bidrag endast utgör en begränsad andel av inkomsterna på totalt 7,5 miljoner pund (ca. 90 miljoner SEK) budgetåret 1992/93. Statens anslag uppskattas till 40-50 %.

Egna insamlingar, medlemsavgifter och donationer uppgick till ca 12% medan anslag från nationella offentliga och privata fonder svarade för resten.

Ett direkt kontraktsförhållande föreligger emellertid för det nedan beskrivna "Bosnien-projektet" i vilket BRC är en av fyra frivilligorganisationer som är ansvariga för projektet.

Bosnien-projektet

Under 1992 beslöt den brittiska regeringen att ta emot 1.000 f.d. lägerfångar från Bosnien, vilka tillsammans med eventuella familjemedlemmar överfördes till Storbritannien. Totalt beräknades gruppen komma bestå av upp till 4.000 personer.

I maj 1994 hade 677 f.d. fångar anlänt vilka tillsammans med sina familjer uppgick till 1.577 personer (inklusive 67 medicinska fall som evakuerades i samarbete med UNHCR), Beslutet om de sistnämnda togs f.ö. i samband med premiärminister Majors besök i Sverige, som också tog emot ett antal medicinskt evakuerade.

Hela operationen har utkontrakterats till fyra frivilligorganisationer. Sedan brittiska Röda korset och brittiska flyktingrådet först kontrakterats tillkom senare det skotska flyktingrådet och "Refugee Action".

Utöver de speciella grupper som ingår i programmet har 7.685 asylsökande från f.d. Jugoslavien anlänt, majoriteten från Bosnien, av vilka ca. 2.000 kommit i s.k. "convoy groups" d.v.s. en organiserad form av överföring iscensatt av olika grupper över hela Storbritannien.

Det anmärkningsvärda med gruppen som ingår i Bosnienprojektet, som haft karaktären av en kvotöverföring, är att dessa endast erhållit temporärt uppehållstillstånd. Något som upprört flyktingorganisationerna. Den märkliga konsekvensen av beslutet att överföra dessa människor och medlemmar ur deras familjer är att även familjemedlemmar som inte kunde medfölja vid själva uttagningen har rätt att komma efter när kontakt etablerats med dessa och de kunnat lösa sin utresa från Bosnien. Asylsökande från Bosnien, som beviljats "temporary leave to stay", (avvisningar till Bosnien sker inte), har emellertid inte samma rätt till familjeåterförening. Utöver denna skiljaktiga behandling föreligger skillnader i sociala hänseenden eftersom Bosnienprogrammet har mer resurser än vad som finns för det reguljära programmet, vilket skapat motsättningar mellan Bosnienflyktingar av olika kategorier.

De fyra frivilligorganisationer som kontrakterats skall svara för mottagande och omhändertagande av Bosnienflyktingarna och deras anhöriga. För detta ändamål har 13 mottagningscenter upprättats runt om i landet, vilket är det första exemplet på en mer systematisk planering att sprida flyktingarna utanför de normala mottagningskommunerna som i regel är hårt ansträngda, särskilt London-regionen. Staten står för 100% av kostnaderna för programmet, som är ungefärligen likartat fördelat mellan de fyra organisationerna.

British Refugee Council erhåller 3 miljoner pund (ca. 36 miljoner kronor) för sin del och har, förutom ett centralt placerat ledningsteam vid huvudkontoret i London på 5-6 heltidsanställda, ytterligare ett 80-tal anställda i projektet. Övriga organisationers program torde vara ungefärligen likartade.

Det innebär att den totala kostnaden torde ligga kring 12 miljoner pund/år (ca. 140 miljoner SEK) och att programmet totalt har ca. 320 anställda.

Detta är givetvis, med brittiska mått mätt, en enorm satsning i jämförelse med vilka resurser som står till buds för vanliga asylsökande. Det är därför inte att förundra att motsättningar och kritik uppstått, vilken inte i första hand riktar sig mot den "privilegerade" gruppen som sådan, utan mot regeringens politik.

Gruppen av f.d. lägerfångar uppvisar en genomsnittligt mycket större traumatisering som följd av sina upplevelser än vad som är normalt. Det torde också

ha varit rapporterna om de grova folkrättsbrott som begicks mot bl.a. lägerfångar i serbernas våld, som fick den brittiska regeringen att ta beslutet att acceptera de 1.000 f.d. fångarna som en eftergift mot den allmänna opinionen och det massmediala tryck som uppstod när dessa brott blev kända.

Det är emellertid mycket olyckligt att särbehandlingen lett till motsättningar i en flyktinggrupp från samma land. Det allvarligaste problemet torde vara att andra traumatiserade flyktingar, med andra allvarliga krigsupplevelser bakom sig, får ett sämre stöd än den organiserat överförda gruppen.

När avtalet ingicks förekom försök från "Home Office" sida att inskränka organisationernas rätt till viss information till de nyanlända flyktingarna rörande t.ex. sociala förmåner eller vilka skillnader i förmåner som de båda grupperna erhåller.etc. Detta avvisades emellertid indignerat av organisationerna. Incidenten förstärkte intrycket att myndigheterna gärna vill använda organisationerna som instrument för sina egna syften.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det brittiska mottagningssystemet för asylsökande och flyktingar, t.ex. i jämförelse med det svenska, är mycket godtyckligt och saknar såväl en grundläggande policy som grundläggande rättssäkerhetsgarantier och en anständig humanitär inriktning.

Sverige har inte mycket att ta efter när det gäller utformningen av flyktingmottagandet i Storbritannien vare sig när det gäller rättssäkerhetsfrågor eller rimliga mottagningsförhållanden. Trots eventuella brister är det svenska systemet överlägset det brittiska.

Av den anledningen är det heller inte angeläget att ta efter det brittiska systemet när det gäller utkontraktering av flyktingverksamhet generellt. Bosnien-projektet kan emellertid vara värt att studera närmare. Detta synes vara väl genomfört av de fyra frivilligorganisationer som tagit på sig ansvaret. Projektet är sannolikt billigare för regeringen än om man skulle tvingas sätta upp en statlig apparat för att ta emot dessa människor.

Dessutom ser man tydligt "mervärdeseffekterna" som erhålls vid anlitaandet av frivilligorganisationer genom att de har en på förhand god erfarenhet av flyktingarbete och annat humanitärt arbete, engagemang och övertygelse parad med uppbackning av förtroendevalda styrelser och frivilliga som deltar i verksamheten på olika sätt.

En annan faktor som har haft betydelse är psykologisk, nämligen att flyktingarna kan känna ett större förtroende av att vara omhändertagna av frivilligorganisationerna, vilka står för en viss garanti om humanitet, rättvisa och folklig förankring. Flera av organisationerna har ju dessutom varit kända av flyktingarna från deras eget land t.ex. Röda korset.

En viktig erfarenhet av projektet är också att även vid anlitaandet av frivilligorganisationer måste även dessa anställa professionella för utförandet av de grundläggande verksamheterna. Ett så stort program som det här beskrivna kan aldrig utföras av frivilliga.

Slutsatsen generellt om att det brittiska systemet inte är fullkomligt och ingenting att ta efter skall naturligtvis ställas i ljuset av erfarenheterna på flyktingområdet, Bosnienprojektet undantaget. Inom andra samhällsområden finns enskilda inslag i den brittiska utvecklingen som är värda att studera närmare, främst komplexiteten i övergången från ett system till ett annat, samt de erfarenheter i övergångsprocessen som myndigheter och frivilligorganisationer gjort under denna.

Det måste också framhållas att trots att utvecklingen i Storbritannien kanske ligger 10 år före Sverige när det gäller "kontraktskulturen" så är systemet långt ifrån

färdigt. Man får dock inte glömma att utvecklingen i Storbritannien har drivits fram under starkt ideologiskt inflytande från den borgerliga regeringens sida. Det är inte säkert att denna utveckling kommer att fortsätta under en ev. Labourregering.

Danmark

Dansk Flyktinghjälp

Det danska sytemet för flyktingmottagande skiljer sig också från Sverige och torde vara det mest utvecklade i Europa när det gäller samarbete mellan stat och frivilligorganisationer på detta område. Systemet har sitt ursprung från 1950-talet när den danska regeringen under Ungernupproret 1956 vände sig till ett antal frivilligorganisationer och bad dem ta ansvar för mottagandet och omhändertagandet av de ungerska flyktingar som kom till Danmark.

Organisationerna satte upp en särskild organisation för ändamålet "Dansk Flyktinghjälp" och ett avtal ingicks mellan denna och staten som reglerade vilka uppgifter som skulle utföras och vilken ersättning organisationen skulle erhålla. Under de snart 30 år som Dansk Flyktinghjälp har existerat har det haft huvudansvaret för mottagandet och integrationen av flyktingar i Danmark. Det är emellertid först sedan mitten av 1980-talet, då inströmningen till Danmark tog fart och Danmark blev ett mera betydande flyktingmottagande land som Dansk Flyktinghjälp kommit att genomleva sin största utveckling.

Idag är det en omfattande organisation med en total ekonomisk omsättning på ca. 650 miljoner kronor per år och ett stort antal anställda.

12 danska frivilligorganisationer är idag huvudmän för Dansk Flyktinghjälp, som har egna stadgar, ett representantskap i vilket medlemsorganisationerna ingår samt ett eget kansli, administration och flera verksamhetsavdelningar.

Enligt stadgarna är Dansk Flyktinghjälp "en privat oavhängig organisation som på grundval av humanitära principer och mänskliga rättigheter har till uppgift att säkra flyktingars skydd mot förföljelse och att främja varaktiga lösningar på flyktingproblem".

Huvuduppgifterna formuleras enligt följande:

1. att bedriva dokumentations- upplysnings- och informationsverksamhet,
2. att ge råd till asylsökande och främja en humanitär utveckling av rättsregler och rättspraxis,
3. att bistå flyktingar, frivilliga organisationer och offentliga myndigheter i flyktingarnas integrering och eventuella repatriering,
4. att skaffa medel till bistånd i flyktingsituationer samt främja samarbete om och utföra internationellt hjälparbete för flyktingar och fördrivna (internflyktingar, min anm.)
5. att representera medlemsorganisationerna i flyktingfrågor av gemensamt intresse.

Vid sidan av Dansk Flyktinghjälp spelar det danska Röda korset, sedan slutet av 1980-talet också en aktiv roll som samarbetspartner till regeringen.

Arbetsfördelningen mellan de båda organisationerna är grovt att Dansk Flyktinghjälp svarar för integrationsarbetet för flyktingar med tillstånd medan Röda korset svarar för mottagningen och omhändertagandet av de asylsökande.

När det gäller rättsfrågor är emellertid flyktinghjälpen ensam om att formellt samarbeta med de statliga organen. Således har flyktinghjälpen representanter i den

centrala flyktingnämnd som beslutar om tillstånd och yttrar sig över samtliga ärenden som i första instans får avslag och beslut om avvísning "på uppenbart-ogrundade-skäl". Det är således en slags "veto-rätt" som tillkommer flyktinghjälp, vilken man har utnyttjat till 25 % under 1992 innebärande att i de ärenden som flyktinghjälp motsätter sig avvísning ska dessa gå vidare till nämnden där ärendet utreds närmare och den sökande ges tillstånd att stanna i landet tills dess det är slutligt avgjort.

Det är således en mycket intressant modell som Danmark har infört, eller snarare som har växt fram under 30 års erfarenhet och samarbete mellan stat och frivilligorganisationer. Det är därför inte givet att andra länder på ett enkelt sätt kan kopiera den danska modellen och införa den i sina egna länder i en situation då landet redan har blivit ett stort flyktingmottagande land. Det är viktigt att komma ihåg att den danska modellen är resultatet av en successiv utveckling, som från början var av liten omfattning.

När flyktinginströmningen till Danmark ökade dramatiskt fanns redan organisationen och kunde lätt byggas ut för att klara de nya behov som följde av ökningen.

För att undvika en allt för tung belastning, och kanske också undvika ett ensidigt beroende av en samarbetspartner, gavs emellertid uppgiften att svara för asylsökandes mottagande och omhändertagande till det danska Röda korset. Först när tillstånd erhålles överförs flyktingen till flyktinghjälps integrationsprogram.

I det fortsatta kommer endast flyktinghjälps verksamhet att behandlas mera utförligt. Röda korsets verksamhet är självfallet intressant, men det är ur flyktingfrågornas synvinkel mer adekvat att koncentrera sig på flyktingrådets verksamhet eftersom den så uttalat är ett mellanting mellan å ena sidan en frivilligorganisation, och samtidigt paraplyorganisation, och å andra sidan statens instrument för att ta hand om integrationen av flyktingar i landet, liksom att vara medansvarig för beslut i asylärenden och därmed ge en slags legitimitet till den danska flyktingpolitiken och dess tillämpning.

Det ska genast sägas att den roll som Dansk Flyktinghjälp intagit inte är okontroversiell, vare sig bland medlemsorganisationerna eller bland andra frivilligorganisationer i Europa. Det är ibland svårt att veta om Dansk Flyktinghjälp är "fågel eller fisk". Kan det betraktas som en genuin frivilligorganisation eller är det ett "halvstatligt" organ?

Juridiskt och formellt är organisationen självständig och oberoende. 3) De 12 huvudmannaorganisationerna har det obegränsade inflytandet över organisationens beslut, verksamhet och förvaltning. Staten är inte representerad i dess styrelse. Däremot styrs verksamheten i stor utsträckning av de åtaganden man har.

De två huvudsakliga *avtalsområdena* är:

- a) integrationsarbetet (inkluderande omhändertagandet av de tillfälliga tillståndshavarna från f.d. Jugoslavien)
- b) medverkan i "snabbavvisningsfall" där myndigheten kan avvisa direkt vid gränsen och dels har representanter i "Flyktingnämnden", som är andra beslutsinstans i asylärenden.

För båda uppgifterna erhåller man statligt grundstöd. Till *integrationsarbetet* utgick 1992, 495.9 milj. Dkr och till *asylarbetet* 4.5 milj. Dkr. Därutöver utgick, för första gången, ett *sekretariatsanslag* om 3 milj. Dkr, som fördelade sig på 2.7 milj. Dkr för det internationella arbetet och 272.000 till det nationella aktivitetsprogrammet. Det senare anslaget får fritt disponeras t.ex. till täckandet av personalkostnader o.d. Det

totala statliga stödet för de avtalsgrundade aktiviteterna uppgick således till 503.4 milj. Dkr.

Därutöver erhöles statliga medel om 88.7 milj. Dkr till det internationella hjälparbetet från DANIDA samt 23.9 milj. Dkr till nationella projekt (språkskoleverksamhet och aktiveringsprogram för f.d. Jugoslavien-flyktingar med tillfälligt uppehållstillstånd).

Av en total årsomsättning på 643.8 milj. Dkr var således hela 616 milj. Dkr statliga och kommunala ersättningar motsvarande ca. 96% av den totala verksamheten, varav ca. 78% (503 milj. Dkr) är kontraktsverksamhet och återstoden finansierad med bidrag och egeninsatser.

Integrationsarbetet

Dansk Flyktinghjälp ansvarar under de 18 första månaderna efter tillstånd för integrationen av samtliga flyktingar i Danmark. Därefter övergår ansvaret till kommunerna, som får ett statligt ekonomiskt stöd upp till 5,5 år.

Under 1992 togs 4.260 nya flyktingar emot och tillsammans med de flyktingar från föregående år som ännu ej erhållit permanent bostad fanns 5.900 flyktingar i programmet. Man räknar med att ung. samma antal var aktuellt under 1993.

Inom ramen för programmet ansvarar Dansk Flyktinghjälp för flyktingarnas inkvartering, sociala understöd, danskundervisning samt hjälp att skaffa bostad och arbete samt informations-, kultur- och fritidsaktiviteter m.m. Ett nära samarbete sker med kommunerna, som ju efter 18 månader tar över ansvaret. En ny bestämmelse medger att kommunerna tar över ansvaret tidigare och ersättningen som kvarstår för 18-månadersperioden transfereras då från flyktinghjälpen till kommunen.

För att klara integrationen har Dansk Flyktinghjälp inrättat ett antal regionkontor, som sammanfaller med länen, vilka ansvarar för omhändertagandet och utplaceringen i kommunerna. Arbetet sköts i huvudsak av anställda.

Vid sidan av det reguljära integrationsprogrammet deltar Flyktinghjälpen i ett särskilt program för f.d. jugoslaviska flyktingar (främst bosnier), som har medgivits tillfälligt uppehållstillstånd. Programmet genomförs tillsammans med det danska Röda korset. Under 1992 fanns ca. 16.000 personer med denna status. För 1993 räknade man med ca. 20.000.

Röda korset, som är ansvarigt för omhändertagandet av asylsökande, har även här ansvaret för inkvartering och den dagliga omsorgen av de asylsökande medan flyktinghjälpen är ansvarigt för ett aktivitetsprogram, vilket är avskilt från det övriga integrationsprogrammet.

Det huvudsakliga innehållet går ut på att underlätta flyktingarnas återvändande. Programmet skall ses som ett bidrag till återuppbyggnaden i f.d. Jugoslavien. Huvudelementet i programmet är utbildning.⁴

Skolundervisning för barn anordnas enligt bosniska läroplaner och bygger mycket på deltagande av frivilliga lärare ur flyktinggruppen. Tillsammans med 108 danska lärare arbetade således 689 vuxna flyktingar som lärare i undervisningen i de 54 skolor som inrättats för skolgången för barn mellan 7-15 år.

För ungdomar mellan 16-20 år genomförs en gymnasieutbildning också enligt Bosniska läroplaner. Undervisningen utförs av 130 frivilliga ur flyktinggruppen och 20 danska lärare.

För vuxna över 21 år erbjuds språk- och yrkesutbildning. Av de 9400 vuxna som ingick i programmet den 1 mars 1994 deltog ca. hälften i aktivitetsprogrammet inklusive de 844 vuxna som arbetar som lärare i barn- och ungdomsundervisningen.

Den andra hälften var antingen inte intresserade eller hade pga ålder eller sjukdom o.d. valt att inte delta.

Målsättningen att programmet skall vara en *förberedelse för ett framtida återvändande tar sig uttryck i ett stort utbud* av yrkeskurser som genomförs inom olika fackområden vid t.ex. verkstäder som upprättats lokalt eller i samarbete med andra. I programmet ligger också särskilda åtgärder för att "lära" flyktingarna *demokrati och åtgärder för försoning* mot bakgrund av att olika etniska grupper från f.d. Jugoslavien ingår i programmet. Den typ av yrkesträning som erbjuds, och utgör inslag i förberedelserna för ett återvändande är bl.a:

- pedagogiska kurser för lärare
- första hjälpenkurser
- ADB
- lokalradio
- foto - film
- motor/mekanik
- service
- handel/kontor
- byggnads- och anläggningsarbete
- textilkurs
- syverkstad
- frisör
- zonterapi
- massage
- idrott

Aktivitetsprogrammet innehåller också en begränsad möjlighet till praktik i danska företag. 48 flyktingar har deltagit i detta under 1992.

En särskild utvärderingsrapport upprättades i mars-april 1994, vilken visade att programmet varit mycket uppskattat av flyktingarna och deltagandet hyggligt med tanke på omständigheterna.

Under senare tid har emellertid en tendens märkts att flyktingarnas motivation och psykiska resurser är på väg att rinna ut. Aktivitetsprogrammet är i hög grad avhängigt av flyktingarnas egen medverkan och deras motivation. När tröttheten av att vänta på att antingen återvända eller rota sig mer fast i det danska samhället infinner sig sinar motivationen och de psykiska påfrestningarna ökar.

Trots alla goda erfarenheter har utvärderingen visats att det finns en yttersta gräns för hur länge man kan tillämpa rekvisitet "temporärt uppehållstillstånd". I det danska fallet tycks den gå vid ca. 2 år.

Därefter, säger utredningsgruppen, "finns det en fara för att flyktingarna förlorar tilltron till samhällets vilja och förmåga att medverka till en lösning av deras situation".

En förlängning av det temporära uppehållstillståndet kan, enligt utredarna, få allvarliga konsekvenser för programmets innehåll och genomförande. Det sannolika är t.ex. att man inte längre kan räkna med den stora mängd frivilliga i utförandet av undervisningen till barn och ungdomar.

Det danska exemplet torde utgöra goda lärdomar för andra länder som överväger införandet av temporära uppehållstillstånd i en akut flyktingsituation samt för hur ett program för förberedelse av återvändande kan läggas upp, även om inte allt för stora växlar får dras av den hittillsvarande verksamheten.

Det är mycket sannolikt att genomförandet av programmet underlättats av att det genomförts av de två frivilligorganisationerna Dansk Flyktinghjälp och Danska röda korset i samarbete, vilka kunnat motivera flyktingarna själva att frivilligt medverka i programmets genomförande.

Asylarbetet

Det andra verksamhetsområdet där Dansk Flyktinghjälp har ett direkt avtal med staten är på asylområdet.

En särskilt inrättad asylavdelning ansvarar för granskning av de asylärenden som är föremål för ett snabbförfarande "*uppenbart ogrundade - proceduren*", som finns i Danmark. Om myndigheten vill snabbt avvisa en asylsökande måste ärendet först underställas Dansk Flyktinghjälp för granskning. Under 1992 underställdes 855 sådana ärenden. Om flyktinghjälpen inte delar myndighetens bedömning går ärendet automatiskt till flyktingnämnden för vidare utredning och den sökande kommer in i det mottagningssystem för asylsökande som leds av Röda korset. Under 1992 lade flyktinghjälpen in sitt "veto" i 25% av avvisningsfallen.

Den andra uppgiften inom ramen för avtalet är att representanter för Dansk Flyktinghjälp deltar i flyktingnämndens beslut om tillstånd. Under 1992 hade nämnden 5 möten i veckan då beslut i asylärenden fattades. För att effektivisera behandlingen infördes 1992 att nämndens beslut utfärdas direkt i anslutning till ärendets behandling. Därigenom har väntetiderna nedkortats.

Ett led i arbetet att delta i asylnämndens beslutsprocedur är att flyktinghjälpen själva gör egna *bakgrundsstudier*, som ställs till nämndens förfogande och används i bedömningen av olika asylgrupper. Bland annat har sådana bakgrundsstudier gjorts över situationen i Somalia, Uganda, Sri Lanka och Irak efter Gulfkriget.

Till skillnad från Sverige har Danmark ett system för där ansökningar om politisk asyl kan inlämnas vid dansk utlandsbeskickning. Rekvisiten för att erhålla tillstånd i Danmark är att den sökande uppfyller kraven som gäller för konventions- eller de-facto-flyktingar samt att den sökande har en *särskild anknytning till Danmark*. Med det senare förstås t.ex. familjeanknytning. Vid den senaste lagändringen 1992 infördes att även dessa ansökningar kan behandlas efter "*uppenbart- ogrundad-proceduren*" i modifierad form. Av detta följer även att Dansk Flyktinghjälp skall yttra sig över dessa ärenden. Av de 679 ansökningar som kom in denna väg delade flyktinghjälpen i 90% av fallen myndighetens avslagsbeslut.

Asylavdelningen svarar också för rådgivning till enskilda asylsökande, flyktingar, organisationer, myndigheter och kommuner. Under 1992 hade man mellan 15 - 20.000 hänvändelser i form av besök, telefonsamtal etc.

Den avgörande frågan i bedömningen av detta slag av samarbete mellan staten och frivilligorganisationer är huruvida det är lämpligt att dela ansvaret för beslut i asylärenden, kvotuttagningar o.s.v. Ur demokratisk synpunkt måste man ställa frågan om frivilligorganisationen substituerar för en parlamentarisk insyn, som annars utförs av representanter för de politiska partierna, som t.ex. i Sverige.

Uppenbarligen fungerar det danska systemet hyggligt. "Veto-rätten" är ett bevis på att det finns ett extra skyddsnät i det att flyktinghjälpen i 25% av fallen avvisat myndighetens begäran om att få verkställa en omedelbar avvisning och förhindra den sökande att komma in i asyلفörfarandet. Vi har inte stött på något annat motsvarande exempel i andra länder.

Å andra sidan finns ingen utvärdering av besluten i flyktingnämnden som t.ex. visar att flyktingstatus ges till fler personer i Danmark som en följd av flyktinghjälpens medverkan. Det kanske man heller inte kan förvänta sig. Frågan är om ansvaret

och inflytandet bidrar till att göra beslutsprocessen säkrare i Danmark än i andra länder där frivilligorganisationer är helt utestängda från medverkan och insyn.

Det måste förmodas att flyktinghjälpen måste hantera denna medverkan och insyn på ett omsorgsfullt sätt för att inte råka i konflikt med övriga nämnden och på sikt leda till att man mister sitt inflytande eller att de grundläggande värderingarna för organisationen och dess huvudmän äventyras. Det måste vara en besvärlig balansgång. Enligt det särskilda avtalet med UNHCR är Dansk Flyktinghjälp dess partner för bevakning av skyddsfrågor i Danmark. Att "sitta på flera stolar" har således blivit en konst för Dansk Flyktinghjälp.

Medverkan i asylprocessen torde också vara det känsligaste området av de som flyktingrådet avtalat sig fram till med staten och det saknas inte kritik eller ifrågasättande över den roll flyktinghjälpen spelar bland andra europeiska flyktingorganisationer.

Här har emellertid Dansk Flyktinghjälp tagit ställning till den utmanande frågan om man skall vara beredd att dela ansvaret och inom ramen för ett statligt system kunna påverka den direkta utgången av asyltillämpningen eller om man skall ställa sig utanför och ha kvar sin möjlighet att granska och kritisera.

Flyktinghjälpen har, i motsats till andra frivilligorganisationer i Norden, valt den svåra vägen.

Familjeåterförening, kvotuttagning och repatriering

I uppgifterna ingår också att bistå flyktingar med *familjeåterförening*. 1.964 personer reste under 1992 in i Danmark på denna grund varav hälften överfördes med hjälp av IOM och med resan betalt av socialministeriet. Flyktinghjälpens uppdrag var att bistå med förberedelser, utverka tillstånd etc.

Den danska *flyktingkvoten* uppgick 1992 till 500 personer. Flyktinghjälpen deltog i planläggning och genomförande av tre urvalsresor till Filipinerna och Malaysia (vietnamesiska båtflyktingar), Turkiet (irakiska kurder) och Saudiarabien (iraker). I delegationerna ingick också representanter för Direktoratet för utlänning och UNHCR.

Repatriering är en ytterligare uppgift som Dansk Flyktinghjälp är engagerad i på uppdrag av staten. Under 1992 återvände 125 flyktingar. Vissa fick hjälp med resan och ett ekonomiskt bidrag för första tiden i hemlandet (2.509 Dkr/person, högst 10.000 per familj). Av de 125 fick endast 89 sådant stöd eftersom de som blivit danska medborgare inte har rätt till detta.

Återvändande till Bosnien har ännu inte inletts. Det är emellertid sannolikt att om, och när, detta kan ske Dansk Flyktinghjälp kommer att spela den huvudsakliga rollen i dess genomförande.

Internationellt bistånd och samarbete

Det internationella flyktingarbetet är en viktig del av Dansk Flyktinghjälps verksamhet. Arbetet genomförs i samarbete med UD och DANIDA, och präglas av mycket nära relationer och dialog kring de insatser som skall bedrivas. I vissa fall genomförs arbetet i samarbete med någon av medlemsorganisationerna t.ex. Caritas Danmark, ASF - Dansk Folkehjälper eller Folkekyrkan hjälper.

Ett stort antal flyktingprojekt i världen stöds med medel från Dansk Flyktinghjälp. Projekten genomförs oftast av lokala frivilligorganisationer. Under 1992 utdelades 60.7 miljoner Dkr till internationella projekt. De statliga beviljningarna upp-

gick till 88.7 miljoner Dkr avseende projekt som löper över längre tid. Några exempel på projekt är följande:

- självhjälpsprojekt för flyktingar i Mexico och Guatemala (internflyktingar),
- repatriering- och rehabilitering i Mozambique,
- självhjälpsprojekt för afghanska flyktingar i Pakistan,
- stöd till nyanlända colombianska flyktingar i Ecuador,
- hälso- och sjukvårdsprojekt för palestinska flyktingar i Jordanien,
- hjälp till självhjälp för handikappade somaliska flyktingar i Etiopien,
- skolprogram för flyktingar i Natalprovinsen i Sydafrika,
- återvändande miskitoindianer i Nicaragua,
- utbildningsprogram för internflyktingar i Peru,
- stöd till internflyktingar i Burma.

Det stora *transportprojektet*, finansierat av EU, som Dansk Flyktinghjälp genomfört i f.d. Jugoslavien, med en insats av 125 lastbilar och hundratals delegater, samt driften av två *flyktingläger i Kroatien* är exempel på direkta, operativa insatser som flyktinghjälpen kan engagera sig i. Vad gäller flyktinglägren i Kroatien är det ett resultat av ett direkt avtal mellan UD och Flyktinghjälpen.

På framställning från UNHCR, vid utbrottet av konflikterna i f.d. Jugoslavien, har Dansk Flyktinghjälp upprättat ett omfattande *beredskapsregister* för experter och allmändelegater som med kort varsel kan sändas ut till en akut flyktingsituation. Ett 50-tal personer kan rycka ut inom loppet av 72 timmar. Resten inom tre veckor.

Intresset har varit enormt och i registret finns nu över 400 personer. Ca. 200 har redan varit ute på uppdrag för UNHCR, UNICEF, DHA eller andra FN-organ. Kostnaderna för uppbyggandet av registret, två heltidsanställda och utbildningen av delegaterna täcks i huvudsak genom statliga bidrag.

Repatriering är, vid sidan av lokal bosättning och "resettlement" de tre hörstenarna i flyktingarbetet. Dansk flyktinghjälp har under de senaste åren tagit initiativ till ett antal projekt i samarbete med medlemsorganisationerna samt i ett fall med norska flyktingrådet och Diakonia och Rädda Barnen i Sverige. (NARV-projektet för återvändande vietnamesiska flyktingar).

För projekten i *Afghanistan och Kurdistan* inrättades ett samarbetsorgan mellan de danska organisationerna (DF- Caritas- Dansk Folkehjälp och Mellanfolkligt Samarbete) DACAAR. I Afghanistan gick projektet ut på att reparera vandringsvägar och vägar, återuppbyggnad av skolor, jordbruksprojekt, installation av handpumpar och annat. I Kurdistan var det ett vattenförsörjningsprojekt.

I *Kambodja* samverkade också ett konsortium av danska organisationer (DF- Mellanfolkligt Samarbete- Caritas och Folkekyrkans Nödhelp) där de påtog sig att reparera byvägar och broar.

I *Mozambique* samverkade man med den danska organisationen IBIS i ett repatrierings- och rehabiliteringsprojekt i Milange-distriktet nära gränsen till Malawi.

I *Vietnam* genomfördes ett rehabiliteringsprojekt tillsammans med det norska Flyktingrådet och de svenska organisationerna DIAKONIA och Rädda Barnen.

Många av projekten genomfördes i samarbete med UNHCR, med vilket Dansk Flyktinghjälp sedan många år har ett särskilt avtal (se nedan).

Det som således utmärker delar av Dansk Flyktinghjälps internationella bistånd är:

- att man samarbetar med sina medlemsorganisationer, i olika konstellationer, i vissa större projekt,

- att man samarbetar med andra flyktingråd , och enskilda organisationer i andra länder, i *konsortier*, för att genomföra gemensamma projekt,
- att man samarbetar med UNHCR i direkta projekt och har en avtalsbunden relation till UNHCR som omfattar samarbete i vissa frågor.

Vad som vidare utmärker Dansk Flyktinghjälps internationella bistånd är dels att man är mera direkt involverad i programmens genomförande och att man bidrar till att skapa en dansk profil i flyktingbiståndet. Ofta sker nära diskussioner mellan flyktinghjälpen och UD/DANIDA om vissa programs inriktning etc. och det faktum att Dansk flyktinghjälp ingår i den officiella danska delegationen till UNHCRs Executive-möte är ett uttryck för det nära samarbete som finns.

Information och insamling - avtal med UNHCR

En stor uppgift för Dansk flyktinghjälp är att bedriva information och insamling till förmån för flyktingar.

I ett särskilt avtal, som ingicks vid 1980-talets början, mellan Flyktinghjälpen och UNHCR sägs uttryckligen att Dansk Flyktinghjälp är UNHCRs konsult i insamlings- och informationsfrågor i Danmark .

Avtalet omfattar också en nära relation när det gäller *skyddsfrågor* och som en följd därav en avtalsmässig rätt att närvara med observatörsstatus vid UNHCRs Executive-kommittés årliga möten.

Flyktinghjälpen anordnar vart tredje eller fjärde år en stor *insamlingskampanj* i Danmark samt producerar mängder av informationsmaterial om flyktingsituationen i världen och i Danmark, som riktar sig till allmänheten, skolor, organisationer etc.

Två regelbundna publikationer ges ut; tidskriften "EXIL", som kommer ut 4 gånger per år och informationsbladet "Flyktingnytt" som är ett månadsblad.

En synnerligen viktig aspekt och konsekvens av det danska systemet och Dansk Flyktinghjälps holistiska syn på flyktingfrågorna är att denna helhetsbild på flyktingproblemen också förmedlas till det danska folket. Utkontrakteringen av ansvaret för asylsökande till danska Röda korset underlättar sannolikt detta.

Den starka profilen på det danska flyktingarbetet i vissa flyktingsituationer, som t.ex. förmedlas genom mediareportage från danska lastbilskonvoyer i Bosnien, danska delegater i UNHCRs tjänst i f.d. Jugoslavien och annorstädes, danska flyktingläger i Kroatien o.s.v. samt informationsinsatserna och den regelbundet återkommande insamlingsverksamheten till förmån för flyktingar, betyder sannolikt att det danska folket får en annan och fullständigare bild av det globala flyktingproblemet, vilken kan ställas i relation till flyktingmottagandet i Danmark.

Danmark har inte varit fritt från flyktingfientliga och främlings-fientliga incidenter. Det går naturligtvis inte att säga att det ovanstående bidragit till en bättre situation i Danmark än i övriga nordiska länder. Å andra sidan vet vi inte heller om problemen skulle varit ännu större i Danmark utan dessa insatser.

Sammanhang i flyktingpolitiken

Den bärande grunden för Dansk Flyktinghjälps arbete är "sammanhang i flyktingpolitiken".

Man kan se detta sammanhang som en helhet, som kommer till uttryck i de avtalsbundna verksamheter som utförs på statens uppdrag och de frivilliga insatser som görs därutöver.

Man kan säga att DF har en "Holistisk" syn på flyktingfrågorna, vilket organisationen kan tillgodogöra sig i nationellt och internationellt flyktingpolitiskt samarbete.

Det följer t.ex. av konstruktionen och uppgifterna att Dansk Flyktinghjälp har ett mycket större inflytande på det flyktingpolitiska området i Danmark än vad t.ex. svenska, norska och finska organisationer har.

Å andra sidan kan man naturligtvis säga att beroendet av staten är större genom den danska konstruktionen och att utrymmet att ifrågasätta och kritisera myndigheter och regeringen är begränsad. Då skall man komma ihåg att beroendet är ömsesidigt.

Regeringen skulle knappast kunna sätta upp en egen organisation för att ta hand om de uppgifter som idag utförs av Flyktinghjälpen och troligen skulle det bli ett mera kostsamt alternativ.

Systemet ger trots allt Flyktinghjälpen en god plattform att uppfylla sin roll som "Watch-dog" i flyktingpolitiska frågor, vilket också visade sig 1986 när Flyktinghjälpen, genom en lobbying- och opinionskampanj, lyckades stoppa regeringens proposition till Folketinget som innehöll allvarliga försämringar i flyktinglagstiftningen.

Till helhetsbilden hör också Flyktinghjälpens *internationella samarbete* i sådana organisationer som "International Council for Voluntary Agencies" (ICVA) och "European Council on Refugees and Exiles" (ECRE) i vilka organ Dansk Flyktinghjälp alltid spelat en framträdande roll, bl.a. haft representanter i de styrande organen, ingått i "Fact-Finding-Missions", representerat de internationella frivilligorganen i FNs, IOMs och andra regeringsorgans möten etc.

Det danska exemplet på hur staten och frivilligorganisationerna kan samarbeta på ett för samhället viktigt område är ganska unikt i västvärlden. I tredje världen däremot finns exempel på hur regeringar engagerar frivilligorganisationer för direkta operativa uppgifter i flyktingmottagandet, ofta som ett resultat av att regeringen själv saknar resurser.

Vad som vidare utmärker Dansk flyktinghjälp är att det är en specifik flyktingorganisation.

Katastrofhjälp är ett av de områden där Flyktinghjälpen inte primärt är verksamt. Här får de övriga humanitära organisationerna sköta huvudparten i samarbete med sina internationella nätverk. Det finns således ingen "konkurrens" om allmänhetens bidrag eller statsbidrag på detta område.

Organisationens ideologi utgår från humanitära värden och försvar av mänskliga rättigheter och dess aktiviteter vänder sig till en grupp individer som är offer för brott mot dessa värden.

Det underlättar att söka vinna folkligt stöd för såväl det internationella flyktingarbetet som för det nationella mottagandet att frivilligorganisationerna, med Dansk Flyktinghjälp som instrument, kan gå ut till den folkliga opinionen och försvara flyktingmottagandet i Danmark på dessa grunder.

I en tid då kostnaderna för samhällets flyktingmottagande ökar, och tar en ansenlig del av statsbudgeten i anspråk, är den danska modellen mycket intressant att studera.

Norge

Det statliga flyktingmottagandet

I Norge ligger ansvaret för mottagande och omhändertagande av asylsökande på staten, primärt på Utlänningsdirektoratet, och för flyktingar med tillstånd på kommunerna.

Under tiden 1986 - 1990 var ansvaret för mottagande och omhändertagande av asylsökande utkontrakterat till det norska Röda korset. Detta upphörde emellertid i samband med att Utlänningsdirektoratet inrättades och tog över ansvaret.

Norska Röda korset anser sig ha fått så dåliga erfarenheter av samarbetet att man av sagt sig all vidare ansvar för skötsel av förläggningar för asylsökande. Några organisationer t.e.x. Norsk Folkehjelp, har däremot varit med i mottagandet och drivit förläggningar. Det ryktas emellertid att dessa kommer att avsäga sig uppdraget i framtiden på grund av att staten drar ned på kostnaderna. Liksom i fallet med Röda korset anser sig organisationerna utnyttjade och de kan inte tänka sig att själva skjuta till medel för att kvaliteten i verksamheten skall upprätthållas, vilket vore enda alternativet då statens ersättningar minskar.

Organisationerna koncentrerar sig därför på kompletterande insatser utförda på frivillig grund.

Stig Lundström beskriver det norska systemet mycket utförligt i sin rapport "Invandring och invandrare i de nordiska länderna" (Tema Nord 1994:515), utgiven av Nordiska Ministerrådet. Ur rapporten hämtar vi följande beskrivning:

"Integrationsåtgärder för asylsökande inom det statliga asylmottagandet indelas, sedan 1991, i en primär och en sekundär fas. Staten driver sedan år 1993 närmare 60 asylmottagningar för drygt 5.000 asylsökande.

Primärfasen är den tid som de asylsökande väntar på beslut i tillståndsfrågan. De asylsökande får ingen undervisning i norska och ingen djupare samhällsorientering. Däremot får de ett enkelt informationsprogram, som innehåller kunskap om procedurfrågor beträffande deras ansökningar och vad som sker vid positivt eller negativt utfall.

I *sekundärfasen*, då tillståndet att stanna i landet är klart, ges maximalt 750 timmars norskundervisning, information om arbetsmarknads- och bostadsfrågor etc.

När flyktingen bosatt sig i en kommun är det kommunens uppgift att svara för samhällsinformationen. I en del kommuner finns numera handlingsplaner för informationen både till flyktingarna och till majoritetsbefolkningen." (slut citat)

Sammanfattningsvis gäller således i Norge att staten är huvudansvarigt, liksom i Sverige, för tillståndsgivning, mottagande och omhändertagande av asylsökande och att kommunerna är ansvariga för integrations- och informationsinsatserna efter tillstånd erhållits.

Utkontraktering till frivilligorganisationer, privata företag och institutioner förekommer således i mycket begränsad utsträckning, vilket är ett resultat av de dåliga erfarenheter organisationerna anser sig ha av samarbetet med staten på asylmottagningens område.

Frivilligorganisationernas roll.

De norska frivilligorganisationerna utför, precis som i Sverige, kompletterande insatser för flyktingar och asylsökande och engagerar sig på olika sätt i den flyktingpolitiska debatten vad gäller tillståndsfrågor, övergripande flyktingpolitik etc.

Samarbete om kompletterande sociala insatser sker i kommunerna men de består i första hand av frivilligt kompletterande arbete för vilket organisationerna kan erhålla bidrag.

Vid sidan av de traditionella humanitära hjälporganisationerna, Röda korset, Kyrkans Nödhjelp, Norsk Folkehjelp, Rädda Barnen och andra finns två organisationer av särskilt intresse eftersom de är *flyktingspecifika*.

Det norska "Flyktingrådet" är en paraplyorganisation för 16 norska frivillig-

organisationer med uppgift att arbeta för flyktingar utanför Norges gränser. Bortsett ifrån att man med ledning av de erfarenheter som man gör av det internationella arbetet, vilka kommer till uttryck i att Flyktingrådet medverkar i den nationella flyktingpolitiska debatten om asyl- och flyktingpolitiska frågor, utför man inget konkret arbete för asylsökande och flyktingar i Norge.

Däremot sker ett mycket nära samarbete mellan UD/NORIDA och Flyktingrådet i utförandet av det internationella flyktingarbetet, av samma modell som den danska och även Norge har därför en stark *norsk profil* i sitt internationella flyktingarbete.

Under 1992 hade Flyktingrådet 35 anställda vid sitt huvudkontor i Oslo, 23 utlandsrepresentanter och 210 lokalt anställda i olika länder världen över samt 89 norska delegater i tjänst hos UNHCR och andra FN-organ.

Den totala ekonomiska omslutningen var 130 milj. Nkr under 1992 varav 69 milj. Nkr avsåg projektverksamhet och 50 milj. Nkr "stand-by-teamet" den s.k. "beredskapstyrkan".

Liksom i Danmark bedriver Flyktingrådet ett omfattande informations- och insamlingsarbete i Norge. Bl.a. får man vart 3-4 eller 5 år den årliga "TV- kampanjen" (som vanligtvis ges till någon av de stora humanitära organisationerna) vars intäkter går till Flyktingrådets internationella flyktingarbete. Normalt inbringar kampanjen över 100 miljoner Nkr.

Med andra ord kompletterar Flyktingrådet de statliga bidragen med egeninsatser i storleksordningen 25% per år, huvuddelen kommer från TV- kampanjen och andra insamlingsaktiviteter.

Liksom i Danmark bidrar Flyktingrådets internationella arbete och dess informations- och insamlingsarbete för flyktingar i världen till att göra den norska allmänheten medveten om det globala flyktingproblemet och därmed till att det norska mottagandet ställs i relation till de övergripande flyktingfrågorna.

Liksom den danska Flyktinghjälpen deltar norska Flyktingrådet mycket aktivt i internationellt och europeiskt flyktingpolitiskt samarbete, i vilket man har en mycket högre profil och medverkan än motsvarande svenska frivilligorganisationer. Flyktingrådets generalsekreterare är t.ex. ordförande i International Council for Voluntary Agencies (ICVA), som är en Geneve-baserad paraply- och samarbetsorganisation för hundratal humanitära frivilligorganisationer från hela världen.

Vid sidan av Flyktingrådet finns *Norsk Organisation för Asylsökande (NOAS)* som är en relativt nybildad organisation för stöd till asylsökande.

Utmärkande för NOAS är att man ger rådgivning till asylsökande och organisationer, enskilda advokater m.fl. som arbetar med asylsökande. NOAS har också gjort sig känd som en stark "Pressure-group" i den norska flyktingdebatten och dess karismatiska ledarinna är en stor personlighet i norskt humanitärt liv, vilket har bidragit till att flyktingfrågorna fått stor uppmärksamhet i Norge. NOAS har en kontinuerlig dialog med utlänningsdirektoratet i vissa frågor, främst när det gäller asylpolitik, och kan sägas ha ett icke obetydligt inflytande på densamma.

Det Sverige har att lära av Norge är det helhetsperspektiv som frivilligorganisationerna, genom det norska Flyktingrådet, har på flyktingfrågorna. Detta kopplat med det ideologiska och praktiska arbete som bedrivs ligger på en helt annan nivå än i Sverige.

Finland

Finland har inte varit föremål för något närmare studium i undersökningen men för jämförelsens skull kan det vara värt att nämna att Finland har ett *kontrakts-*

förhållande med det finska Röda korset som ansvarar för mottagandet och integrationen av flyktingar. Den finska flyktinginvandringen har dock varit av mycket mindre omfattning än i övriga nordiska länder.

Det totala antalet flyktingar i Finland uppgick i slutet av 1992 till 6.400 personer, varav 2.800 var organiserat överförda kvotflyktingar.

Som enda nordiska land har Finland sedan 1991 en *Utlänningsombudsman* vars uppgift det är att yttra sig till inrikesministeriet i asyl- och utvisningsärenden samt svara för rådgivning till enskilda vad gäller procedurfrågor, bostads- och arbetstillstånd samt sociala frågor. (För en närmare beskrivning av Finland hänvisas till Stig Lundströms rapport "Invandring och invandrare i de nordiska länderna, Tema Nord 1994:515).

Frivilligorganisationerna bedriver en kompletterande social verksamhet som riktar sig till asylsökande och flyktingar t.ex. "Internationellt kulturcentrum i ÅBO", "Familia Club i Helsingfors", som är träffpunkter med internationell prägel i vilka frivilliga spelat en viktig roll för tillkomsten och drivandet av verksamheterna.

Sammanfattningsvis kan dock sägas att Finland inte har några inslag i flyktingarbetet som på något avgörande sätt skiljer sig från de övriga länderna i Norden och heller inte några former som kan vara vägledande för hur ett eventuellt nytt system för flyktingmottagning i Sverige skulle kunna läggas upp.

De frivilliga organisationerna i Sverige

Bakgrund

Någon redogörelse för hur flyktingmottagningen är uppbyggd i Sverige, hur tillståndsgivningen går till, vilken lagstiftning som finns, hur SIVs organisation är uppbyggd, hur flyktingförläggningar och kommunplacering går till etc. har inte ansetts nödvändig att göra här. Dessa uppgifter har Invandrar- och flyktingkommittén tillgång till från andra källor.

Det förutsätts därför att det svenska systemet är känt för de som berörs av denna rapport, vilken i detta avsnitt skall behandla frivilligorganisationernas nuvarande arbete och roll i flyktingarbetet.

Mot bakgrund av tidsaspekten och omfattningen görs ingen total redovisning av frivilligorganisationernas arbete, utan exempel från verksamheter utförda av olika organisationer tas med i syfte att illustrera typen av verksamhet, som genomförs idag.

Bortsett ifrån de verksamheter som redovisats tidigare i kap. 3, vad gäller utkontraktering av vissa verksamheter till frivilligorganisationerna, är karaktären av frivilligorganisationernas flyktingarbete av *kompletterande natur* till samhällets ansvar och insatser för asylsökande och flyktingar.

De svenska frivilligorganisationer som engagerar sig i arbete för asylsökande och flyktingar står huvudsakligen att finna inom sektorn "humanitära" och "religiösa" organisationer. Visst förekommer att idrottsföreningar, fackförbund, politiska organisationer o.d. engagerar sig för asylsökande och flyktingar, för att inte glömma invandrarnas egna föreningar, men i det här sammanhanget behandlar vi den ovan nämnda gruppen, vilka svarar för huvuddelen av arbetet såväl på centralt, regionalt som lokalt plan.

Man kan således säga att det för den typ av organisationer som är verksamma inom asyl- och flyktingområdet finns ett i botten allmän humanitärt, rättsligt och eller religiöst motiv (det kristna budskapet) till organisationens engagemang.

Bland de stora organisationerna (inkl. samfund och kyrkor) finns ett ideologiskt eller kristet fundament, som tar sig uttryck i att organisationen utifrån sina idéer skall hjälpa människor i nöd eller personer som annars är utsatta i samhället. Asylsökande och flyktingar har ingen särställning bland de kategorier som organisationer, samfund och kyrkor riktar sig till, utan är en bland många kategorier som är föremål för insatser.

Ta t.ex. Röda korset vars uppgift det är att bistå människor i nöd i avsikt att förhindra eller mildra mänskligt lidande var helst det förekommer eller Rädda Barnen, vars mandat är att tillgodose barns rättsliga ställning och förhindra att övergrepp mot barn sker. Det som skiljer Röda korset och Rädda Barnen åt är att den ena har som huvudsaklig målsättning att bedriva aktiv hjälp och stöd till utsatta grupper medan den andra mera är att betrakta som en opinionsbildande organisation, som genom medverkan i vissa konkreta verksamheter skaffar sig erfarenhet för att påverka, bilda opinion och förbättra barns villkor.

Den första kan sägas vara en biståndsorganisation medan den andra är en rätts- och opinionsorganisation.

På samma sätt finns skillnader mellan andra frivilligorganisationer verksamma inom flyktingområdet där huvudinriktningen är av mera allmänhumanistisk karaktär och där insatser för asylsökande och flyktingar är en logisk konsekvens av de idéer och principer som styr organisationen, kyrkans eller samfundets verksamhet. Kyrkan finner t.ex. stöd i den kristna läran för sitt engagemang kring flykt och exil, som ju är en historisk företeelse, och kristendomens engagemang för främlingar har historiska rötter.

En tredje kategori kan vara idrotts- intresse- eller politiska föreningar där engagemanget kan vara ett uttryck för organisationens kontakt med flyktingar, som har anknytning till föreningen som medlem, idrottsutövare eller fackligt-/politiskt aktiv. Samt naturligtvis att även denna typ av organisationer kan styras av ett allmänt samhällsintresse, som står i samklang med de allmänna värderingar som kan ligga bakom organisationens mål och verksamhet. T.ex. demokrati, anti-racism, icke-diskriminering och allmänt humanistiska värderingar.

Sedan finns en fjärde kategori att nämna här, vilken är de två flyktingspecifika organisationerna; "Svenska Flyktingrådet" och "FARR" (Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd) till vilka organisationer, kyrkliga lokalförsamlingar, lokala grupper och enskilda är anslutna. Deras uppgifter är huvudsakligen att stödja asylsökande och flyktingar i Sverige. Organisationernas uppbyggnad har karaktären av "paraplyorganisationer" men anslutningen är, sett i det större perspektivet, mycket liten. De stora humanitära organisationerna står t.ex. utanför medlemskap i dessa organisationer.

Frivilligorganisationernas kompletterande arbete inom flyktingområdet i Sverige

Syftet med denna redovisning är att beskriva vilken typ av verksamhet som frivilligorganisationer bedriver för asylsökande och flyktingar i Sverige. Inte att redovisa vad respektive organisation gör. Därför har uppgifter om vilka organisationer som bedriver vilken verksamhet inte tagits med.

Under respektive stadie under följande avsnitt kommer emellertid vissa konkreta verksamheter att beskrivas mer utförligt med hänvisning till enskilda eller flera organisationer.

Som tidigare framhållits är frivilligorganisationernas verksamhet av *kompletterande* natur. Det innebär att organisationen själv väljer på vilket sätt den skall engagera sig i flyktingarbetet och vilka aktiviteter som skall bedrivas.

Verksamheten utförs i allmänhet med hjälp av oavlönade frivilliga medarbetare som rekryteras inom organisationens medlemskår. Även extern rekrytering av frivilliga intresserade människor förekommer. Som en stimulans och förkovran för medarbetarna förekommer ofta utbildning i form av kurser och seminarier på orten eller på annan plats dit medarbetaren sänds.

Det kan också vara anställda på distrikts- eller lokalkontor som är ytterst ansvariga för verksamheten, vars uppgift det är att rekrytera frivilliga medarbetare för utförandet av olika uppgifter, om organisationen förfogar över anställd personal. I annat fall är det enskilda frivilliga, styrelseledamöter etc. som planerar och leder verksamheten.

I vissa större projekt kan personal anställas på hel- eller deltid för att arbeta tillsammans med de frivilliga (se t.ex. frivilliggruppen vid Röda korsets Rehabcenter).

Verksamheten finansieras ofta med hjälp av statliga och kommunala bidrag men i mycket få fall får organisationen full kostnadstäckning, utan måste själv genom medlemsavgifter, bidrag och insamlingar finansiera densamma. Utan att göra anspråk på fullständighet kan följande typer av verksamheter nämnas som exempel på sådana uppgifter som utförs av frivilligorganisationer och deras lokalföreningar i Sverige, vilka riktar sig till asylsökande och flyktingar. Ingen åtskillnad har gjorts när det gäller profan, religiös, invandrar- eller annan typ av förening.

Följande lista kan sägas vara typexempel på aktiviteter:

- Kontaktverksamhet och "kompisjour" för nyanlända flyktingungdomar,
- Studiecirkelverksamhet om svenska samhällsförhållanden,
- Rådgivningsverksamhet och olika kulturaktiviteter,
- Social kontaktverksamhet för asylsökande och flyktingar,
- Information, kurser, kultur och seminarier,
- Social kafébuss och familjeverksamhet,
- Familjerådgivning,
- Fritidsaktiviteter, utflykter,
- Integration i hemgårdsverksamhet,
- Aktiviteter för äldre flyktingkvinnor som inte kan komma ut på arbetsmarknaden t.ex. språkträning,
- Riksförbunds Flyktingombud som tillvaratar flyktingarnas intressen på uppdrag av medlemsorganisationerna,
- Öppet hus i kombination med hantverkscenter,
- Biblioteksverksamhet och allmän stödverksamhet,
- Internationellt kafé - internationella träffpunkter med kulturaktiviteter,
- Mötesverksamhet, kultur och information,
- Mottagningsbyråverksamhet och gemenskapsaktiviteter, främst för kvinnor,
- Utgivning av informationsmaterial och studiebesök,
- Kontaktverksamhet vid flyktingförläggningar,
- Särskilda aktiviteter för flyktingbarn,
- Arbetsträning, hantverk, Second-handbutiker och träffpunkter,
- Sociala gruppverksamheter,
- Underlätta den enskildes placering i arbetslivet,
- Integrering av asylsökande och flyktingar i den egna föreningens verksamhet.

Listan skulle kunna göras mycket längre, men de ovan uppräknade aktiviteterna räcker för att illustrera vilken typ av kompletterande insatser som görs av frivilligorganisationerna.

Utöver den ovan uppräknade typen av allmänna sociala verksamheter för asylsökande och flyktingar finns mer specialinriktade projekt i frivilligorganisationernas regi.

Ett sådant projekt är *Rädda Barnens mottagning för barn i krig*. Mottagningen, som är belägen vid Rädda Barnens huvudkontor i Stockholm är en del av organisationens centrum för barn och ungdomar i kris. Från våren 1992 tar man emot barn med krigs- och flyktingbakgrund, vilka ges psykoterapeutisk behandling. Mottagningen skall också dokumentera erfarenheter och kunskaper om posttraumatiska upplevelser och behandling av dessa samt sprida kunskaper i olika utbildningssammanhang. Ett team om 5 personer arbetar vid mottagningen varav tre psykoterapeuter på halvtid och en barnläkare/barnpsykiater med 5 timmar i veckan.

Ett annat intressant projekt är det av Växjö röda korsdistrikt sedan 8 år inrättade *arbetsintegrations-programmet "KUPAN"*.

Programmet omfattar tillverkning av barnkläder för försäljning, insamling av begagnade kläder och skor för internationella hjälpsändningar eller försäljning i Sverige, upprustning och reparation av cyklar för försäljning, tillverkning och reparation av möbler samt Second-Hand-butik. Allt beläget i ett industriområde i Växjö.

Ett femtiotal arbetshandikappade flyktingar och svenskar, alla rekryterade genom arbetsförmedlingen, kommunen eller flyktingförläggningarna i länet, arbetar inom ovanstående områden i de lokaler programmet förfogar över. Ett mindre antal anställda fungerar som arbetsledare och administratörer.

Den som får tillträde till programmet stannar i regel 1 år. "Lön" utgår via arbetsförmedlingen (KAS-stöd e.d.) eller genom flyktingförläggningen eller socialbyrån (ordinarie dagsersättning) beroende på om det är en asylsökande eller kommunplacerad flykting. De som reser från flyktingförläggningarna får fria busskort. Inga andra förmåner utgår.

Här arbetar alltså svenskar och flyktingar tillsammans i ett arbetsförberedande projekt i vilket också frivilliga från Röda korset är engagerade.

Erfarenheterna är mycket goda. Det har visat sig att många flyktingar har fått arbete efter tiden i projektet. Därutöver har man fått ett socialt kontaktnät, såväl bland andra flyktingar som bland svenskar. Dessutom har man fått kontakt med svenskt föreningsliv och en meningsfull sysselsättning under väntetiden om det gällt asylsökande.

Ett 30-tal liknande projekt finns nu runt om i Sverige bara i Röda korsets regi. Andra frivilligorganisationer har liknande projekt.

Det slags verksamheter som beskrivits ovan förekommer i alla delar av landet och utförs av alla upptänkliga organisationer och lokala grupper. Det finns därutöver många enskilda svenskar som engagerar sig för asylsökande och flyktingar utan att detta sker inom ramen för en förening t.ex. genom att bistå till att bygga upp ett socialt nätverk, bistå med olika praktiska göromål etc.

Invandrarnas och flyktingarnas egna organisationer spelar självfallet en stor roll som bevakare av gruppens gemensamma intressen, utövandet av gemensam kultur, religion och tala det gemensamma språket o.s.v.

Så vitt känt finns det inga uppgifter om hur stor del av flyktingpopulationen som nås av dessa aktiviteter. Att de utgör värdefulla komplement till samhällets insatser råder det däremot inget tvivel om, vilket bl.a. avspeglar sig i kommunernas bidragsgivning till frivilligorganisationerna.

Sammanfattningsvis kan det sägas att tusentals frivilliga runt om i Sverige är engagerade i arbete för asylsökande och flyktingar, utan vilkas arbete det allmänna sannolikt skulle tvingas till ökade insatser.

Verksamheterna i sig är i många fall förebyggande när det gäller att skapa kontakt, få hjälp och stöd att lösa problem, bearbeta traumatiska upplevelser som man för med sig eller tillskansar sig i exilen etc. Utan frivilligorganisationernas insatser skulle sannolikt behovet av psyko-sociala insatser, andra hälso- och sjukvårdsinsatser, information och utbildning vara större för samhället. Frivilligorganisationernas verksamhet är sannolikt också kostnadsbesparande för samhället även om det är mycket svårt att mäta sådana effekter.

Förebyggande insatser

En av den internationella flyktingpolitikens målsättningar är att söka förebygga konflikter, brott mot mänskliga rättigheter och verka för demokrati för att undvika flyktingströmmar. Det internationella samfundet gör mycket för att åstadkomma detta inom olika FN-organ t.ex. FNs Kommission för Mänskliga Rättigheter och Centret för Mänskliga Rättigheter i Geneve, FNs fredsförebyggande, fredsskapande och fredsövervakande insatser, regionala säkerhetsorgan (t.ex. OAU, OAS, ASEAN och ESK) m.m.

Även frivilligorganisationerna försöker dra sitt strå till stacken, men deras insatser är ofta mycket marginella.

De svenska frivilligorganisationerna arbetar inom ramen för sin biståndsverksamhet med att stödja olika initiativ som är konfliktförebyggande t.ex. genom att ge finansiellt bistånd till MR-försvar, demokratiutveckling, konfliktlösning o.s.v. Stora delar av stödet kommer från SIDA, ofta uppbackat av egna medel från organisationernas insamlingskampanjer, gåvor eller fonder.

Två svenska initiativ som bör nämnas i detta sammanhang är :

1) *Raul Wallenberg-institutet i Lund*, som anordnar kurser i Sverige och utlandet för jurister, offentliga tjänstemän och organisationsföreträdare i MR- och demokrati-frågor, bistår att bygga upp fungerande rättssystem i utvecklingsländer och medverkar till inrättandet av informations- och dokumentationsverksamhet inom MR-området o.d.

Att hålla sig à jour med flyktingfrågornas utveckling är en given del i institutets verksamhet, vilket är en logisk följd av att brott mot mänskliga rättigheter är en av huvudorsakerna till att flyktingproblem uppstår.

Wallenberg-institutet erhåller omfattande stöd från SIDA för insatserna i tredje världen och från BITS när det gäller vissa kurser och seminarier i Sverige och utomlands.

Man kan säga att det föreligger ett slags "kontraktsförhållande" mellan institutet och SIDA/BITS, som står för huvudparten av kostnaderna.

2) *"Frivilligorganisationernas Fond för Mänskliga Rättigheter"* är ett samarbetsorgan för främjandet av mänskliga rättigheter i världen och för att ge bistånd till MR-aktiviteter i tredje världens utvecklingsländer. Fonden startade sin verksamhet den 1 januari 1992.

De sex största humanitära frivilligorganisationerna i Sverige är huvudmän för den självständiga stiftelse som bildats för detta ändamål, nämligen Röda korset, Rädda

Barnen, Amnesty International svenska sektionen, DIAKONIA, Lutherhjälpen och Svenska Kyrkans Mission.

MR-Fonden erhåller ca. 10 miljoner kronor per år från SIDA för tackandet av institutionella kostnader och bidrag till projekt inom MR- och demokratiområdet. Varje enskild huvudman bidrar med 300.000/år fr.o.m. 1994.

Även i detta fall föreligger ett "kontraktsförhållande" mellan MR-Fonden och SIDA, som står för huvuddelen av kostnaderna för bidragsverksamheten genom det avtal som upprättats.

MR-Fonden organiserar också informations- och opinionsaktiviteter i Sverige t.ex. seminarier för journalister om MR-frågor, internationell vapenhandel och flyktingfrågor. Vidare samarbetar man nära med organisationernas folkrättsenheter och biståndsavdelningar, liksom med Wallenberg-Institutet och svenska myndigheter.

MR-Fonden är intressant för denna utredning som ett exempel på samverkan mellan frivilligorganisationerna kring ett gemensamt verksamhetsområde. Det är nämligen första gången som de svenska frivilligorganisationerna enats kring ett sådant samarbete om man bortser ifrån tidigare enskilda aktioner som t.ex. "Flykting-86-kampanjen" och den s.k. "Ja-kampanjen".

Skillnaden här är att MR-Fonden är ett *institutionellt samarbete* för att permanent göra insatser på ett område, som samtliga organisationer har ett intresse av.

En intressant aktivitet genomförd av MR-Fonden var t.ex. att man skickade en särskild rapportör till Peru under 1993 för att där studera MR-situationen i ljuset av svenska myndigheters avsikt att utvisa peruanska asylsökande till hemlandet.

Fondens styrelse antog, på grundval av rapporten, ett gemensamt uttalande till förmån för de asylsökande peruanerna och skrev bl.a. en gemensam artikel i frågan i Dagens Nyheter.

Det är en annan fråga att initiativet kanske inte uppskattades av svenska tillståndsgivande myndigheter men exemplet är bra som åskådning för möjligheterna, och önskvärdheten, av att samverka kring viktiga frågor.

Av den anledningen kan man fråga sig om, med MR-Fonden som föregångare, det finns nya möjligheter, t.ex. på flyktingområdet, för de svenska frivilligorganisationerna att i högre grad samverka och samordna sina insatser för asylsökande och flyktingar.

Enligt UNHCR och andra internationella organisationer är majoriteten av dagens flyktingproblem, med 18 miljoner flyktingar och 24 miljoner hemlösa, ett resultat av krig och konflikter.

Konfliktförebyggande insatser har därför kommit att bli en viktig ingrediens i FN-organens verksamhet och målen i FNs Generalsekreterares "An Agenda For Peace" pekar i riktning mot att "*förebyggande diplomati, fredsskapande, fredsuppehållande och fredsbyggande insatser*" måste ges helt andra resurser i framtiden bl.a. för att förebygga och förhindra det slag av enorma flyktingströmmar som vi sett prov på under de senaste 15 åren. (Vietnam, Kambodja, Afghanistan, Centralamerika, Somalia, Bosnien och Rwanda m.fl.).

Sambandet mellan befolkningsströmmar och konflikter är uppenbart. För det första kan befolkningsströmmar i sig orsaka eller underblåsa konflikter. För det andra, och mest vanliga, är befolkningsströmmar oftast resultatet av konflikter.

Det är därför relevant att ställa frågan hur länder som Sverige, och de svenska frivilligorganisationerna, i sitt bistånd arbetar för att medverka till att förebygga konflikter och därmed till att flyktingströmmar, som ibland också direkt berör Sverige, förhindras eller mildras.

Asylprocessen

De svenska frivilligorganisationerna har i många år aktivt engagerat sig i asylprocessen, vilket tagit sig uttryck i stöd till enskilda asylsökande, att nära följa asylfrågornas utveckling nationellt och internationellt, att avge remisser och förslag över statliga utredningar och lagförslag, att delta i den allmänna debatten och opinionsbildande aktiviteter till försvar av flyktingars rättsliga ställning och rätten till asyl, medverka till utbildning och rådgivning för jurister verksamma som flyktingombud, anordnat kurser och seminarier för tjänstemän och frivilliga inom frivilligorganisationerna etc.

Reglerna för den svenska asyllagstiftningen redovisas inte här. Det är inte undersökningens uppgift att komma med förslag till dess utformning.

När det gäller asylpolitikens utformning och tillämpning kan man säga att det rått ett "permanent ställningskrig" mellan tillståndsgivande myndigheter och frivilligorganisationerna.

Enligt advokaten Kjell Jönsson, (slutrapport från seminarium i Lund den 7 november 1990 och konferens i Stockholm den 5 december 1990 "En Framtida Flykting- och Immigrationspolitik, Rapportserie 1-1991, Svenska Flyktingrådet) *"har det förekommit ett ständigt offentligt utredande av frågor som har betydelse för asylrätten, ett utredande som alltjämt pågår genom flykting- och immigrationsutredningen".*

Detta utredande fortsätter nu genom Invandrar- och Flyktingkommitténs arbete.

ULK-IPOK-IFK är förkortningar på statliga utredningar, som för frivilligorganisationerna har blivit symboler för den ryckighet som genom åren präglat svensk asylpolitik, vilket för många frivilligorganisationer är ett uttryck för den ambivalens och politiska osäkerhet som olika regeringar uppvisat inför en fråga, som innehåller svåra personliga avvägningar och stor politisk sprängkraft i en tid då lågkonjunktur, nationalistiska strömningar och främlingsfientliga tendenser gör sig påminda runt om i Europa och också i Sverige.

Enligt många mening är det bristen på en offentlig redovisning av praxis i tillståndspolitik och myndigheternas ovilja att efterfölja riksdagens beslut om en sådan redovisning, som ligger bakom en del av problemen, vilket lett till att det upplevda hemlighetsmakeriet och den bristande insynen dels framtingat nya utredningar och dels bidragit till den misstro och polarisering som kommit att prägla myndigheternas och frivilligorganisationernas relationer på detta område.

Organisationerna upplever sig som försvarare av mänskliga rättigheter och humanitära principer, vilket återspeglas i deras ideologier och program. De ser sig själva som det "skyddsnät" som är nödvändigt att det civila samhället håller sig med för att skydda demokratiska och rättsliga värden.

Organisationernas roll är därför mera av en "watch-dog-funktion" för allmänna rättsliga och humanitära principer och enskilda individer än den roll som samhällets organ har att tillämpa på asylområdet.

I diskussionen om samspel och ett eventuellt samarbete mellan myndigheter och frivilligorganisationer i stort måste man ta hänsyn till att det kan föreligga sådana olika tolkningar om den grundläggande roll de olika parterna spelar i samhället. Dessutom måste man ta hänsyn till att förutsättningarna för en konstruktiv dialog påverkas av att det kan ligga "gammal" misstro och misstänksamhet i ryggsäcken, från båda håll, om vad som konstituerar en rättssäker, generös och human flyktingpolitik grundad i de senaste 20 årens erfarenheter.

Ett allmänt intryck från organisationernas sida är att det svenska systemet för flyktingmottagning präglas av en mycket stor byråkrati och stelbenthet, vilket tende-

rar att växa i en allt större takt. *"Det finns mycket lite utrymme för frivilligorganisationerna och/eller andra att skapa alternativ. Allt är samlat under en hatt: Statens.*

Detta speglar sig också i uttalanden bl.a. från departementet om hur frivilligorganisationerna kan användas".¹

Det framgår av citatet att organisationerna riskerar uppleva sig som instrument för staten. Detta förhållande gör sig särskilt starkt påmint inom asylrättsområdet i vilket ligger inbyggt en konfliktmotsättning grundad på de olika roller som myndigheterna respektive organisationerna har.

Uppfattningarna hos organisationerna om förusättningarna för ett närmande och en eventuell delaktighet i asylprocessen, av det slag som finns i Danmark, utövad genom Dansk Flyktinghjälp, varierar starkt.

Vissa organisationsföreträdare menar att organisationerna överhuvud taget inte skall involvera sig i vare sig mottagandet eller asyltillämpningen. *"Samhället skall ta ansvar för och självt utföra de samhällsuppgifter som åligger samhället utifrån de riktlinjer och lagar som fastställs av riksdagen"*, är några av de röster som hörs från organisationernas sida.

"Rollfördelningen mellan myndigheter och organisationer måste vara solklar. Den danska modellen är förkastlig. Organisationernas oberoende ställning måste garanteras till varje pris", är andra röster som hörs.

Sedan finns det andra som hävdar att *"möjligheterna att påverka skulle vara större om man fanns inom systemet"* i stället för som nu när myndigheterna i bästa fall kan lyssna och ta hänsyn, men i de flesta fall beslutar som de vill utan hänsyn till vad organisationerna tycker.

Det finns de som anser att organisationernas insyn och påverkan är obefintlig i Sverige och att detta förhållande bl.a. grundar sig på att organisationerna visar en så stor obenägenhet att kräva att få vara med i beslutsprocessen. *"Man vill både äta kakan och ha den kvar"*, d.v.s. både bevara sitt oberoende och ha inflytande. Ofta två oförenliga mål. Myndigheterna vill helst slippa insyn.

Genom intervjuer med företrädare för de flesta frivilligorganisationer som är verksamma inom asylområdet på olika sätt har jag fått klart för mig att det f.n. inte finns några förutsättningar att förändra anvarsfördelningen mellan myndigheterna och organisationerna.

Det finns dock förespråkare inom organisationerna som anser att man skulle påverka bättre om man fanns inom systemet.

Tidigare erfarenheter har visat att frivilligorganisationerna, vid vissa tillfällen då de slagit sig samman för att söka påverka lagstiftning eller tillämpning, har kunnat påverka utgången t.ex. den planerade propositionen om införandet av böter mot transportföretag m.m., som stoppades efter starka påtryckningar från bl.a. organisationerna.

Sett i det stora hela måste man emellertid dela den bedömning, som flera företrädare för organisationerna och andra bedömare har i vilken det hävdas att frivilligorganisationernas inflytande, framför allt över den dagsaktuella tillämpningen av asylnpolitik, är mycket begränsad för att inte säga obetydlig.

Ett uttryck för detta är t.ex. den av frivilligorganisationerna upprättade verksamheten vid Carlsunds flyktingssluss, som tillkom efter de ursprungliga planerna att upprätta en "watch-dog-funktion", med sociala inslag, på Arlanda Flygplats.

Idag har organisationerna ett avtal med SIV om närvaro och tillträde till de asylsökande med uppgift att svara för vissa sociala aktiviteter o.d. vid slussen.

Det anmärkningsvärda är emellertid att organisationerna har *förhandlat bort rätten att ingripa i enskilda ärenden!*

Endast i undantagsfall tar man kontakt med organisationernas rådgivningsbyrå för att denna skall uppmärksammas om ett enskilt ärende och kunna intervensera till förmån för den sökande. Det finns således ingen verksam kontroll av hur "snabbavvisnings-förfarandet" i asylprocessen går till.

Jämför detta med de 25% av avvisningsfallen, som Dansk Flyktinghjälp får in i den reguljära asylproceduren.

Myndigheterna i Sverige har således gått med på att organisationerna får tillträde till asylsökande bara under förutsättning att de underkastar sig vissa restriktioner, som är avsedda att trygga att myndigheternas primära arbete inte störs av utomstående.

Detta hindrar naturligtvis inte att det finns goda relationer mellan frivilligorganisationernas medarbetare och myndighetens, vilket ju är en förutsättning för verksamheten, och att verksamheten är bra för de asylsökande på Carlslund. Ansvaret för missförhållandet ska därför inte läggas på den personal och de frivilliga som verkar på Carlslund utan i så fall på organisationernas respektive SIVs ledningar.

Frivilligorganisationerna tvingas emellertid genom tillståndet på Carlslund in i en "omöjlig kompromiss" mellan att tillgodose vissa av de asylsökandes sociala behov och att ge avkall på deras rättssäkerhet och sin egen roll som försvarare av densamma. Exemplet illustrerar hur besvärlig denna problematik är, vilken bl.a. grundar sig på de olika roller som parterna har och den mångåriga misstro som utvecklats mellan myndigheter och organisationer på asylområdet.

Flera frivilligorganisationer bedriver rådgivning till enskilda asylsökande, till juridiska ombud och till andra organisationer och egna medlemmar som är verksamma för asylsökande.

Röda korset har sedan 1973 haft en särskild *flyktingavdelning* som bedrivit sådan rådgivning, familjeåterförening och efterforskning av anhöriga.

Under åren fram till att UNHCR inrättade ett nordiskt regionalkontor, placerat i Stockholm 1985, fanns ett mycket nära samarbete mellan *Röda korset* och UNHCR i Geneve dit många enskilda asylärenden remitterades.

Idag är *Röda korsets* arbete mera inriktat på övergripande flyktingfrågor än som tidigare stöd och rådgivning till enskilda asylsökande.

Sedan 1991 har *Amnesty*, *Svenska Flyktingrådet* och *Rädda Barnen* en gemensam *Rådgivningsbyrå för asylsökande*. Byrån har haft två anställda, en jurist och en assistent, vilka tagit emot enskilda asylsökande och granskat asylärenden som kommit till byrån från juridiska ombud, medlems- organisationerna eller andra. Fr.o.m. hösten 1994 har byrån två jurister och två assistenter sedan Svenska kyrkan gått in bland huvudmännen.

Finansieringen av byråns verksamhet sker uteslutande med medel från medlemsorganisationerna. Att ta emot statliga bidrag anses vara komprometterande eftersom verksamheten bl.a. har till uppgift att granska myndigheternas handläggning av asylärenden.

Rådgivningsbyrån agerar inte som ett samlande organ för medlemsorganisationerna, utan tar emot och remitterar ärenden från och till dessa, vilka efter byråns granskning själva har att besluta på vilket sätt man skall agera t.ex. intervensera hos regeringen eller tillståndsgivande myndigheter eller anta ett offentligt uttalande, skriva artiklar i massmedia e.d.

UNHCR har länge sökt en lösning till problemet med handläggning av enskilda asylärenden. Organisationens mandat att bevaka skyddsfrågorna har i de länder där de är representerade lett till en ökande mängd enskilda ärenden och hänvändelser i asylfrågor, som det lilla antalet tjänstemän haft svårt att klara av. De övergripande

skyddsfrågorna anses ha blivit lidande. UNHCR söker därför en partner bland svenska frivilligorganisationer och mycket talar nu för att asylbyrån blir denna fasta partner med eventuellt ekonomiskt stöd från UNHCR, främst till en informations- och dokumentationsfunktion med tillgång till UNHCRs databas.

Rådgivningsbyrån är således ett mellanting jämfört med t.ex. British Refugee Council och Dansk Flyktinghjälp, vilka är självständiga organ som agerar på ett allmänt mandat från medlemsorganisationerna.

Flera andra svenska frivilligorganisationer bedriver rådgivning och stöd till asylsökande t.ex. FARR, CARITAS m.fl. vilka på olika sätt söker påverka myndigheterna i tillståndsärenden.

Relationerna med tillståndsgivande myndigheter kan beskrivas som "avmätta" eller "frostiga" i meningen att myndigheterna ser med skepsis på organisationernas engagemang och intervention. Beroende på vilken nivå, eller vilken handläggare och vilken organisation det handlar om kan relationerna vara mer eller mindre "ömsesidiga" eller "fientliga".

Ett annat instrument för dialog mellan staten och organisationerna, vilket givit organisationerna en viss möjlighet till inflytande över asylpolitiken, samt tillgång till information och diskussion, är det av regeringen från mitten av 1980-talet inrättade "Flyktingpolitiska rådet".

Företrädare för de viktigaste frivilligorganisationerna, myndigheter och de politiska riksdagspartierna ingår i rådet, vars sammanträden också brukar samla ett stort antal tjänstemän från UD, Kulturdepartementet, SIDA och SIV m.fl.

En utbredd uppfattning idag tycks vara att flyktingpolitiska rådet är en oviktig och obetydlig inrättning, i vilken regeringen utnyttjar sin möjlighet att föra ut sådan information som man själv önskar, där organisationerna ägnar sig åt mindre viktiga frågor, ofta helt perifera och banala, och där företrädarna för de politiska partierna passar på att ge regeringen ett "tjuvnytt".

Huruvida detta är en riktig beskrivning av flyktingpolitiska rådet är svårt att säga men indikationerna, främst från tjänstemän och vissa organisationsföreträdare, åtminstone de självkritiska, är så allvarliga att det står helt klart att rådet inte fungerar som det instrument för samarbete och dialog som behövs eller som det var tänkt. Det finns därför företrädare för uppfattningen att rådet borde läggas ner och ersättas av något nytt.

En orsak till detta förhållande är att frivilligorganisationerna själva inte tar det flyktingpolitiska rådet på allvar bl.a. genom att representationen sker på en alldeles för låg nivå. Ursprungligen var det tänkt att ordförande eller generalsekreterare, eller åtminstone någon tjänsteman på ledningsnivå, med överblick över organisationens verksamhet och insatt i sakfrågorna skulle representera.

I de flesta fall sänds tjänstemän på låg nivå (handläggare) eller, vad som ibland inträffat sedan Rådgivningsbyråns tillkomst, att organisationerna låter cheftjänstemannen vid byrån representera dem vid sammanträdena. Det innebär att samma tjänsteman, vid olika sammanträden med rådet, har representerat någon, eller flera, av de tre olika huvudmannorganisationer som står bakom Asylbyrån. (Rädda Barnen, Amnesty eller Svenska flyktingrådet).

Detta är ju ett märkligt förhållande, hur sakkunnig i asylfrågor denne tjänsteman än må vara, då organisationerna ofta har olika åsikter och att rådet behandlar *alla* frågor inom flyktingpolitiken. Den aktuella tjänstemannen tvingas sitta på flera olika stolar!

Det är förvånande att organisationerna tar så lätt på detta när det förväntas att ett eller flera statsråd, statssekreterare, generaldirektörer, överdirektörer, ambassadörer

och tjänstemän från olika departement och förvaltningar skall avsätta sin ansträngda tid till att förbereda och medverka i dessa sammanträden.

Det måste till kraftiga attitydförändringar och ett helt nytt system för samverkan om den ovan beskrivna situationen skall förändras.

Menar regering och myndigheter allvar med att man önskar få med den ideella sektorn mera aktivt i flyktingarbetet i framtiden krävs kraftiga förändringar i attityder hos de myndigheter som är ansvariga för flyktingarbetet i Sverige, inte minst på asylområdet.

Frivilligorganisationerna, å sin sida, måste självkritiskt omvärdera sin roll i flyktingarbetet om de fortsatt har ambitionen att utöva insflytande över svensk asylpolitik och dess tillämpning. Detta blir än mera uttalat vid ett eventuellt EU- inträde. Frågan är emellertid om det idag finns en beredskap till detta från någondera sidan.

Repatriering

Enligt all internationell flyktingpolitik är repatriering den mest ideala lösningen på ett flyktingproblem. Det är också UNHCRs grundläggande uppgift att verka för att detta kan ske.

Sverige saknar, liksom de flesta länder, en genomtänkt och väl planerad repatrieringspolitik.

Dessa frågor har behandlats i ett flertal utredningar (t.ex. Arbetsmarknadsdepartementets utredning om återvändandet till Latinamerika 1989 och Kulturdepartementets senaste utredning;

"Migrationspolitik och biståndspolitik - Repatriering- med speciell inriktning mot återvandring av bosnier 1994.01.27".) och i ett antal utvärderingar (T..ex. "Rapport om återvändandestöd i Argentina", DIAKONIA , 1990; "Rapport om återvändandestöd i Uruguay", DIAKONIA, 1991, båda utförda av Lars Norrman samt "Chile - En rapport om återvandring" av B. Sjöquist 1990). Dessa torde vara de enda rapporterna om återvandring som företagits sedan en särskild studie över återvändandet till Brasilien genomfördes av Svante Lundberg i början av 1970-talet.

Sociala Missionen har sedan 10 år genomfört ett återvandringsprogram främst för latinamerikaner, vilket under senare år också omfattat El Salvador, Eritrea och Somalia.

För vidare information om detaljerna i detta hänvisas till rapporten " Att bli varse återvändandets komplexitet", 1989-1992 samt till vissa statistiska uppgifter i Kulturdepartementets rapport om bosnierna ovan.²

Programmet har genom åren fått ekonomiskt stöd från statens invandrarverk (SIV) men organisationen har själv fått stå för huvuddelen av kostnaderna bl.a. med hjälp av DIAKONIA. Det har således rört sig mera om en bidragsfinansierad verksamhet än om en entreprenad.

Övriga frivilligorganisationer har endast mycket marginellt varit engagerade i återvandringsfrågor, främst inom sitt internationella biståndsarbete där ekonomiskt stöd utgått till återvandringsprojekt initierade av UNHCR eller organisationernas egna internationella nätverk t.ex. den Internationella Röda korsfederationen eller det s.k. NARV-projektet i Vietnam som är ett samarbete mellan Dansk Flyktinghjälp och norska Flyktingrådet och Rädda Barnen och DIAKONIA i Sverige samt genom DIAKONIAS, med SIDA-medel understödda, reintegrationsprojekt i Argentina, Uruguay och Chile. Kunskapen om återvandringsfrågor är i Sverige begränsad såväl bland frivilligorganisationerna, Sociala Missionen och DIAKONIA undantagna, som hos myndigheter.

Den svenska politiken har genom åren varit att återvändandet skall bygga på ett frivilligt ställningstagande från flyktingen själv, helt i överensstämmelse med internationell praxis.

Det har vidare ansetts att den bästa förutsättningen för ett återvändande har varit en god integration i Sverige och att uppmuntra till återvandring skulle ge flyktingarna intrycket att de inte är välkomna i Sverige. Därför har heller inga särskilda åtgärder med hänsyn till ett eventuellt framtida återvändande vidtagits.

Det stöd som över biståndsbudgeten utgått till återvandring har avsett generella återvandringsprogram utförda av internationella eller nationella organisationer eller statliga organ. Dessa har inte haft någon särskild inriktning på, eller preferens för, flyktingar som återvänder från Sverige. Vissa andra länder har haft särskilda program för återvandring för de flyktingar eller asylsökande som vistats i deras länder t.ex. Schweiz, Tyskland och Italien. Danmark planerar sådana program för återvändande bosnier som hittills bara erhållit temporära uppehållstillstånd i väntan på att fred skall uppnås och förutsättningarna för ett återvändande skall infinna sig.

De som återvänt från Sverige har i sina hemländer fått tillgång till reintegrationsstöd genom de nationella återvändandeprogram som upprättats av frivilliga organisationer eller statliga organ, som t.ex. PRAL-projektet för arbetsintegration i Chile och via det statligt inrättade "Oficina Nacional de Rotorno" (det nationella återvandringskontoret) i Chile.

En erfarenhet av detta har t.ex. varit att "de svenska återvändarna" har haft vissa svårigheter att få bistånd till re-integrationen pga deras ansedda "privilegierade ställning" av att ha tillbringat exilen i ett rikt land. Av naturliga skäl har viss prioritet givits till återvändare från fattiga länder.

Det svenska stödet har, förutom Sociala Missionens förberedande insatser i form av information, utbildning etc. bestått av pengar för hemresan samt ett visst kontant stöd för utgifter under resan och den första tiden i hemlandet samt stöd till transport av bohag och vissa arbetsredskap.

Under år 1992/93 återvände 6765 asylsökande frivilligt, främst Kosovo-albaner, med statligt stöd till en kostnad av ca. 2000 kronor per person.³

Under samma tid återvände 455 personer till sina hemländer, främst till Chile, till en genomsnittlig reskostnad av 7700 kronor per person.⁴

Stöd ges inte till flykting eller invandrare som blivit svensk medborgare.

Det planerade programmet för återuppbyggnad och återvandring till *Bosnien* är det första i sitt slag och dess allmänna utgångspunkter pekar på att det kan komma att bli normgivande för en framtida svensk återvandringspolitik som kan tillämpas också i andra fall.

De svenska frivilligorganisationerna har var för sig uttalat att de är beredda att medverka i genomförandet av ett sådant program.

Det finns emellertid ett antal frågeställningar som är relevanta att ta upp i detta sammanhang:

1. Myndigheternas syn att frivilligorganisationerna är, och kan vara, ett *instrument* för att genomföra ett återuppbyggnads- och återvandringsprogram till *Bosnien* understryker den attityd som tidigare redovisats. Det kan uppfattas som att organisationerna ses som ett *verktyg för staten* t.ex. att de inte redan från början fått vara med i den arbetsgrupp som utformat projektet. Visserligen inbjöds organisationerna av UD i maj månad till ett informationsmöte, tillsammans med representanter för svenska företag och myndigheter som kan spela en roll i programmets genomförande, men det måste anses vara en brist att organisationerna inte redan från början

kunnat vara med och utforma projektets innehåll och bidra med erfarenheter och synpunkter på hur det skall läggas upp. Organisationerna torde dessutom, genom sina internationella nätverk och egna projekt, ha större erfarenheter av återuppbyggnad och repateriering i andra länder än vad myndigheterna har.

Detta leder till slutsatsen att, vid framtagandet av en ny svensk återvändningspolitik man bör undersöka förutsättningarna att skapa sådana förhållanden och attityder, som leder till att ett "partner-skap" upprättas mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna på de områden där gemensamma ansträngningar är möjliga och önskvärda.

2. Arbetsgruppens sammanfattande förslag som innefattar informationsåtgärder, utbildning för barn, ungdomar och vuxna, arbetsmarknadsåtgärder, och biståndsinsatser visar att ansvaret för de olika åtgärderna är spridda på ett flertal myndigheter och departement. Samordningsfrågorna för det fortsatta arbetet är ännu ej lösta.

Detta bör naturligtvis ske snarast.

Ett alternativ vore att sätta upp en särskild organisation, under frivilligorganisationernas ledning, för implementering av hela programmet såväl de insatser som skall genomföras i Sverige som i Bosnien. Den danska modellen skulle här kunna vara föregångare.

3. De bosniska organisationerna i Sverige antas kunna spela en viktig roll i återuppbyggnads- och återvändningsarbetet. Det stämmer väl med intentionerna att flyktingarna själva skall medverka och ta ansvar för sin egen situation. Intentionerna är således goda.

Man bör emellertid vara uppmärksam på risken att man genom sådant stöd medverkar till att bygga upp nya strukturer för organisationslivet i hemlandet. De maktstrukturer som detta eventuellt kan komma att skapa, i relation till befintliga nationella organisationer och politiska organ, kan innebära problem.

Biståndsunderstödda organisationer som har uppstått i exilen, bl.a. med de särskilda uppgifter som exiltillvaron skapat, kan komma få stort maktinflytande när de börjar verka i det forna hemlandet.

Vilka garantier har man att insatser och bistånd via sådana organisationer kommer att vara "icke-diskriminerande" och att inte särskilda syften eller intressen kommer att göra sig gällande?

Det sistnämnda är naturligtvis ett kontroversiellt tema. Författaren till denna rapport har inga indikationer som tyder på att sådana risker föreligger i det här fallet men tidigare erfarenheter har visat att sådana risker inte kan uteslutas.

Slutsatsen är därför om det inte vore bäst att huvuddelen av insatserna utförs av svenska och internationella organisationer i samarbete och samverkan med såväl exilorganisationer, enskilda flyktingar som nationella organisationer.

4. Arbetsgruppen föreslår en nordisk samordning av insatserna i Bosnien.

Dessa bör innefatta också frivilligorganisationernas medverkan, vilket innebär att de svenska organisationerna kan rida på de erfarenheter och den organisation som Dansk Flyktinghjälp och det Norska Flyktingrådet har. Skall de statliga insatserna samordnas så måste naturligtvis frivilligorganisationernas insatser också samordnas.

För att detta skall vara möjligt behövs någon form av samordningsorgan mellan de svenska organisationerna, vilket dels arbetar med *helheten* i programmet och svarar för kontakter med myndigheter i Sverige och samverkande organisationer i andra länder samt genomför de praktiska insatserna.

Som situationen utvecklats i Bosnien under sommaren 1994 finns emellertid inte många tecken som tyder på att en lösning av konflikten är nära förestående.

Det internationella samfundets oförmåga och ovilja att sätta in åtgärder som stoppar överträdelserna mot internationell humanitär lag, d.v.s. de många rapporterna om dödandet av civilbefolkning, våldtäkter, tortyr, etniska rensningsaktioner etc., och därmed framtvunga fred mellan parterna har lett till en uppgivenhet hos internationella humanitära organisationer, vilka känner sig som substitut för uteblivna politiska lösningar.

UNHCRs representant, Europaparlaments ledamoten José María Mendiluce, som ansvarade för Bosnienoperationerna under 18 månader 1992 och 1993, har i en artikel i "World Refugee Survey" 1994 skrivit att "det finns ingen humanitär lösning på konflikten i Bosnien".⁴

Det internationella samfundets impotens är beklämmande och konflikten går nu mot en ny svår vinter, sannolikt med många nya tragiska offer. Inget tyder på att det internationella samfundet på något avgörande sätt skall ändra sin strategi och intervensera med andra medel (militära).

Frågan är därför om de framskridna planerna på återuppbyggnad och repatriering kommer att bli något annat än en pappersprodukt. Å andra sidan skulle underlåtenhet att planera för insatser om och när konflikten tar slut säkerligen framkalla kritik.

Information och opinionsbildning

En viktig fråga där frivilligorganisationerna spelar, och kan spela, en avgörande roll är att sprida information och bilda opinion kring flyktingfrågor. Så har också skett vid ett antal tillfällen t.ex. vid "FLYKTING-86-kampanjen" och den s.k., "JA-kampanjen", vilka båda tillkom på frivilligorganisationernas egna initiativ.

Den första genomfördes i samarbete med flyktingorganisationerna i de övriga nordiska länderna och den andra var en intern svensk kampanj. Båda i syfte att motverka rasism och främlingsfientlighet samt att sprida information och kunskap om flyktingproblem i världen. JA-kampanjen hade sin tonvikt på svenska flyktingfrågor under den tid då rasistiska och främlingsfientliga tendenser började florera i Sverige.

Frivilligorganisationerna har dessutom varit med i olika kampanjer och aktiviteter initierade av regeringen och av statens invandrarverk vilka syftat till att motverka rasism och främlingsfientlighet, t.ex. den av Metallordföranden Leif Blomberg ledda Kommissionen mot Rasism m.fl. Från SIV har man fått bidrag för olika informationsinsatser.

Flykting-86-kampanjen var av sådan omfattning att den förtjänar redovisas separat. Tidigare hade en motsvarande kampanj genomförts 1971.

I motsats till Danmark och Norge, vilka har liknande kampanjer vart 3:e eller 4:e år, har vi i Sverige således inga regelbundna kampanjer av detta slag. Därför går det oftast 15 år eller mer innan frivilligorganisationerna i Sverige förmår samla sig till gemensamma insatser av denna typ.

I organisationernas ordinarie informations- och opinionsverksamhet ingår naturligtvis också att informera om flyktingfrågor i Sverige och internationellt. Det sker i form av artiklar i organisationernas tidskrifter, årsberättelser och broschyrer etc. Oftast når informationen bara de egna medlemmarna, om ens det.

Bra exempel på initiativ är emellertid det av Fonden för mänskliga rättigheter och Rådgivningsbyrån för Asylsökande och Flyktingar anordnade journalistmötet rörande partiernas flyktingpolitik, vilket anordnades tre veckor före valet 1994. Här

riktar organisationerna in sig på en kategori som kan föra informationen vidare genom olika massmedia. Tidigare under året anordnade MR- fonden ett liknande journalistseminarium om religionsfrihet, en fråga som ju i högsta grad rör flyktingar och invandrare och svenskar.

Det som saknas i Sverige är emellertid, liksom på alla andra områden, en samlande punkt i flyktingarbetet, vilken regelbundet arbetar med informations- och opinionsbildning riktade till allmänhet, politiker och människor som arbetar med, eller kommer i kontakt med, flyktingar och asylsökande. Om man här jämför med Danmark och Norge ligger Sverige långt efter i sådant informations- och opinionsarbete, som ofta är kopplat till Dansk Flyktinghjälps och norska Flyktingrådets direkta insatser i hemländerna och internationellt.

Än en gång måste vi konstatera att sammanhang och helhet saknas i frivilligorganisationernas flyktingarbete. Det innebär naturligtvis inte att man skall avstå från att få med frivilligorganisationerna i informations- och opinionsarbete mot rasism och främlingsfientlighet eller att man inte skall stödja det arbete som organisationerna gör på informationsområdet. Alla krafter behövs i dessa angelägna uppgifter. En bättre samordning vore dock önskvärd även på detta område.

Flykting -86

Flykting-86-kampanjen genomfördes i Sverige i samarbete mellan Röda korset, Rädda Barnen, DIAKONIA och Lutherhjälpen under en höstvecka 1986.

Syftet med kampanjen var att över hela landet anordna informations- och opinionsarrangemang, loppmarknader och andra aktiviteter för att göra allmänheten uppmärksam på världens flyktingproblem. I kampanjen ingick också att samla in pengar till olika flyktingändamål i världen. En stor TV-gala anordnades en av kvällarna där svenska artister medverkade och där insamlingsresultaten redovisades.

Över 2000 lokalkommittéer bildades av de fyra samverkande organisationerna, vilka under flera månader planerade och förberedde de olika lokala aktiviteterna. Det beräknades att mer än 100.000 frivilliga deltog i planeringsarbetet och i genomförandet av de lokala aktiviteterna. Aldrig tidigare, eller senare, har en sådan kraftfull manifestation i flyktingfrågan gjorts av frivilligorganisationerna i Sverige.

Centralt framställt informationsmaterial, filmer o.d. ställdes till förfogande. I övrigt ansvarade lokalkommittéerna själva för vad som skulle organiseras. Många flyktingar och invandrare deltog i kampanjen som informatörer, insamlare och opinionsbildare.

Kampanjen inbringade 55 miljoner kronor, vilka fördelades mellan de fyra organisationerna för användande i flyktingprogram runt om i världen.

Det viktigaste inslaget var emellertid mobiliseringen av alla frivilliga samt de utåtriktade aktiviteterna till allmänheten. Det är troligen Flykting-86-kampanjen som ligger bakom att så många flyktingaktiviteter finns ute i landet i frivilligorganisationernas regi idag.

De kampanj-ansvariga argumenterade för att den lokala organisationsstruktur som byggts upp för Flykting-86 skulle bibehållas och aktiveras med jämna mellanrum för nya flykting-kampanjer. De fyra huvudorganisationerna ansåg emellertid att organisationen skulle avvecklas direkt efter kampanjens slut och att arbetet lokalt skulle återgå i sina normala former.

Det var uppenbart att organisationerna var rädda för att deras ordinarie verksamhet skulle kunna bli lidande av ett bibehållande av kampanj- organisationen. Den egna profilen skulle kunna ta skada och någon permanent konkurrens om insam-

lingsmarknaden ville man inte ha. Intervjuerna under sommaren 1994 har i stort bekräftat denna attityd.

Erfarenheterna från dessa kampanjer i Sverige och från andra länder har visat att de betyder mycket för att sprida information och bilda opinion i flyktingfrågan, som ett medel att motverka okunskap, rasism och främlingsfientlighet liksom att visa solidaritet med världens flyktingar.

Det förefaller emellertid som om de svenska frivilligorganisationerna föredrar att arbeta var för sig för att samla in medel och genomföra katastrof- och biståndsin-satser, även i situationer då insatserna till 100% rör flyktingar och hemlösa. De po-sitiva effekter som ett samarbete och en gemensam mobilisering av de egna kraf-terna har, som fallet Flykting-86 visat, tycks inte betyda särskilt mycket för organisa-tionerna. Vi kommer att visa på samma mönster under avsnittet "Internationellt flyktingbistånd" kap. 5.7 nedan.

Man måste ställa sig frågan om det egna budskapet och det revirtänkande som kan spåras bakom denna attityd är viktigare för frivilligorganisationerna än att sam-las bakom en gemensam sakfråga. Med hänsyn till migrations- och flyktingfrågornas förväntade utveckling i framtiden är det tveksamt om en sådan hållning kan bibehål-las om frivilligorganisationerna vill bevara sin framtida trovärdighet.

Undersökningen har också fått sådana reaktioner internationellt och nationellt att de manar till eftertanke när det gäller att se flyktingfrågan som en helhet, vilken kräver ett medvetet och samordnat angreppssätt i framtiden.

Frågan är om frivilligorganisationerna inser detta behov och är beredda att göra något åt det.

Att frivilligorganisationerna är en stark kraft att räkna med i kampen mot rasism och främlingsfientlighet står däremot utom allt tvivel, vilket bl.a. Flykting-86-kam-panjen, JA-kampanjen och andra aktiviteter klart visat.

Regering och myndigheter borde i mycket större utsträckning ställa resurser till frivilligorganisationernas förfogande för information och opinionsbildning kring migrations- och flyktingfrågor i stället för att själva framställa och distribuera bro-schyrrer till hushållen.

Internationellt flyktingbistånd

Det svenska flyktingbiståndet uppgick under budgetåret 1992/93 till sammanlagt 1.789 miljoner kronor (1991/92 = 1.674 milj. kr, 1990/91 = 1.439 milj. kr.) enligt en utredning gjord av departementssekreterare Ingemar Cederberg UD/U2.⁵

Med flyktingbistånd i detta sammanhang avses Sveriges bidrag till insatser för flyktingar utanför Sveriges gränser (inklusive s.k. internflyktingar).

Biståndet ges *multilateralt* till internationella organisationer (t.ex. UNHCR, UNDP, UNWRA, ICRC, WFP, DHA), *bilateralt* i landrampsprogrammen inom katastrofanslaget samt till *enskilda organisationer* inom anslaget för mänskliga rät-tigheter och demokrati och humanitärt bistånd.

80% av katastrofanslaget och 25% av anslaget för mänskliga rättigheter och de-mokrati går uppskattningsvis till flyktinginsatser.

Huvuddelen av biståndet går till insatser för flyktingar i flyktingläger och endast ca. 20% används för repariering och återuppbyggnad. Insatserna för mänskliga rät-tigheter och demokrati har förebyggande karaktär.

Utrikesdepartementet och SIDA handhar de anslag som är aktuella vilka fördela-des 1992/93 enligt följande:

1) Katastrofanslaget (SIDA) 1.084,2 milj. kr. 2) MR och demokrati (SIDA) 132,1 milj. kr. 3) Landrampsprogram (SIDA) 79,5 milj. kr. 4) Internationella biståndsprogram (UD) 494,0 milj. kr.

Utöver ovannämnda anslag finns 1 miljard kronor för det s.k. folkrörelseanslaget för enskilda organisationers utvecklingsbistånd i samarbete med lokala NGOs. Av anslaget går 70 miljoner till informationsinsatser i Sverige (biståndsförståelse och mångkulturella frågor).

Beträffande det sistnämnda har en polemik uppstått i anledning av SIDA:s budget-
äskande för nästa budgetår där man vill dra ner anslaget med 100 miljoner kronor (DN 8 September 1994).

Den borgerliga regeringen och frivilligorganisationerna är emot åtgärden. Här ser man ett exempel på, vad som antytts under intervjuerna, att regering och myndigheter inte alltid drar åt samma håll. Frivilligorganisationerna hamnar därför mellan två sköldar. Detta har också visat sig i handläggningen av vissa enskilda bidragsansökningar där 15 miljonersgränsen för SIDA-beslut skapat vissa problem. Detta problem lär emellertid vara löst, eller skall lösas, genom att ansökningar över 15 miljoner kronor går direkt till UD.

Hur mycket av det bistånd som rubriceras som flyktingbistånd som kanaliserades genom svenska frivilligorganisationer för deras direkta arbete, eller för vidarebefordran till deras respektive internationella samarbetspartners, är svårt att bedöma eftersom ingen samlad redovisning över detta finns. Även organisationernas egna redovisningar är summariska i detta avseende. Det vore annars mycket intressant att se dels vilken typ av insatser som biståndsmedlen gått till inom de olika posterna ovan och dels hur mycket medel organisationerna själva bidragit med genom insamlingar o.d.

Denna undersökning har inte haft tid och resurser att göra en sådan genomgripande kartläggning.

Från SIDA uppges emellertid att merparten av stödet går till katastrofinsatser i krig och konflikt. De tre kanaler som används är *FN-organen*, vilka är största mottagare, *svenska enskilda organisationer* och *bilateralt stöd*.⁶

Eftersom det saknas årliga totala sammanställningar över flyktingbiståndet kan vi därför bara ge exempel på flyktinginsatser som de svenska frivilligorganisationerna gör runt om i världen. Uppgifterna är hämtade från de största organisationernas årsredovisningar.

Några exempel på flyktinginsatser av svenska frivilligorganisationer:

- hälso- och nutritionsprojekt i flyktingläger,
- sociala program för flyktingbarn i läger,
- skolundervisning för flyktingbarn på sitt eget modersmål,
- stöd till repatriering av flyktingar bl.a. eskortörer som följer flyktingar över gränsen tillbaka till hemlandet,
- rehabiliteringsinsatser för internflyktingar,
- katastrofhjälp d.v.s. matdistribution, vatten och sanitet, filter, tält och husgeråd etc. till flyktingar i läger,
- juridisk rådgivning till flyktingar,
- repatriering av f.d. soldater och flyktingar,
- återuppbyggnadsprojekt t.ex. reparation av vägar, broar och kliniker samt jordbruksinsatser och minröjning för att möjliggöra återvändande.

Sammanfattningsvis så är det svenska flyktingbiståndet i stort inriktat på katastrofinsatser under stora flyktingsituationer som, t.ex. irakiska Kurdistan efter Gulfkriget, afghanistan-flyktingarna i Pakistan och Iran, mozambiska flyktingar i södra

Afrika, internflyktingar i Bosnien och senast Rwanda- flyktingarna i Zaire m.fl. Organisationerna har också varit inblandade i projekt för de vietnamesiska båtflyktingarna, de kambodjanska flyktingarna i läger i Thailand, de centralamerikanska flyktingarna m.fl. I de sistnämnda fallen har bl.a. insatser gjorts för att bistå i rehabiliterings- och återvändningsarbetet.

Områdesmässigt dominerar således akuta humanitära insatser, rehabilitering och återvändande, sociala- och hälsoprogram i flyktingläger, särskilt för barn och kvinnor samt undervisning.

Organisationernas olika program för stärkandet av mänskliga rättigheter och demokrati kan väl i vissa avseenden också kopplas till att förebygga flyktingproblem.

Ett genomgående intryck är att de svenska frivilligorganisationerna uteslutande arbetar var för sig, utan samordning, och att de flesta insatserna görs genom organisationernas internationella och/eller nationella samarbetspartners.

Några organisationer (Rädda Barnen, Röda korset och Lutherhjälpén) har byggt upp en beredskapsstyrka med experter för sekondering till FN-organ eller egna internationella organ, vilka kan sändas ut för insatser i flyktingsituationer.

Vissa organisationer har egna representanter eller regionalkontor i delar av världen, vilka arbetar med organisationernas biståndsinsatser inklusive flyktingar. Detta är emellertid mycket begränsat. Författarens egna erfarenheter av dessa representanters arbete i latinamerika är att organisationerna på fältet varit mer angelägna om att utbyta erfarenheter och bedriva visst samarbete än huvudkontoren i Stockholm.

De tre mycket klara slutsatser som har dragits av de svenska frivilligorganisationernas flyktingarbete nationellt i tidigare avsnitt, förstärks ytterligare när man studerar det internationella biståndet för flyktingar.

För det första finns ingen samordning eller något omfattande konkret samarbete i utförandet av arbetet. För det andra finns ingen helhet eller sammanhang i flyktingarbetet. För det tredje finns ingen svensk profil i flyktingbiståndet.

Huruvida det är önskvärt och/eller lämpligt med en samordning, helhet eller svensk profil i flyktingarbetet är en fråga som organisationerna själva måste ta ställning till. En sådan diskussion bör vara intressant att diskutera också för de departement och myndigheter som berörs av flyktingfrågorna d.v.s. inte bara inom biståndspolitikerna utan också den nationella flyktingpolitiken.

Ett annat intryck, vilket också bekräftats i intervjuer med olika organisationer och statliga tjänstemän, är att det svenska flyktingbiståndet, som handläggs av UD och SIDA, administreras *utan, eller med liten, samordning* mellan UD/SIDA och med Kulturdepartementet och Statens Invandrarverk eller med de svenska frivilligorganisationerna.

Inte heller på myndighetsnivå finns det således en helhet i flyktingpolitiken och dess tillämpning.

Det av regeringen tillsatta *Folkvärldsrådet* fungerar enligt uppgifter dåligt som planerings- och samarbetsorgan och är mest att betrakta som ett informationsorgan. Som sådant kan det vara ett viktigt forum för utbyte av information och erfarenhet. Frågan är dock om det är tillräckligt.

På samma sätt som med *flyktingpolitiska rådet* tycks frivilligorganisationerna ta relativt lätt på frågor om samordning och helhet i flykting- och biståndspolitikerna, vilket visar sig genom formerna för representation och oberoendet att diskutera samarbete och samordning eller att i dessa organ ta upp viktiga flyktingpolitiska och biståndspolitiska resonemang.

På SIDA uppger man att man har Ad-hoc-möten med organisationerna när det finns anledning samt att man träffar organisationerna var för sig vid behov.

Intrycket av att organisationerna i första hand bevakar sina revir och endast in-

tresserar sig för sina egna frågor och möjligheter att få bidrag ur biståndsanslagen bekräftas till stor del i intervjuerna samt genom utsagor av olika tjänstemän inom myndigheter, politiker m.fl.

Av intervjugenomgången framgår att det praktiskt taget inte finns något samarbete mellan svenska frivilligorganisationer vare sig i flyktingbiståndet som i annat internationellt bistånd.

Det kan finnas små undantag, men det helt dominerande intrycket är att var och en arbetar för sig. Ytterst sällan förekommer överläggningar mellan de svenska organisationerna rörande ideologiska och långsiktiga biståndsfrågor eller rörande samarbete i akuta katastrof- och flyktingsituationer.

SIDA säger sig ha bra kontakt med organisationerna och att man samlar dem till överläggningar med jämna mellanrum. Dessa initiativ har såvitt kunnat utrönas av intervjuer och studium av verksamhetsberättelser emellertid inte lett till en ökad samordning eller samarbete mellan organisationernas insatser.

I många fall finns uppfattningen att de svenska organisationerna först och främst är "brevlådor" för sina internationella samarbetspartners d.v.s. kanaler av svenskt bistånd till insatser inom flykting-, katastrof- och biståndsområdet vilka planeras och genomförs av de internationella organisationer som de svenska frivilligorganisationerna tillhör eller samarbetar med.

Detta är en för organisationerna farlig utveckling och kan komma leda till att de tappar förtroende och inflytande i framtiden. Man måste dock varna för att underskatta de svenska organisationernas betydelse som länk mellan det svenska biståndet och deras internationella samarbetsorganisationer.

Att gå förbi de svenska organisationerna, som varit SIDA:s intention i ett aktuellt fall nyligen, skulle ytterligare försvaga den svenska profilen i biståndet.

Som denna undersökning har visat kan mycket mer göras för att få en svensk profil i flyktingbiståndet. För att åstadkomma detta krävs det snarare att man i ännu högre grad stärker de svenska frivilligorganisationernas roll i biståndet och kanaliserar biståndet genom dessa.

De relativt kritiska omdömen som uttalats om frivilligorganisationerna ovan för-tar inte det faktum att de svenska frivilligorganisationerna gör stora och utomordentliga insatser inom biståndet. Analysen i denna undersökning avser inte organisationernas hela biståndsverksamhet, utan endast flyktingbiståndet sett ur ett nationellt och internationellt flyktingperspektiv.

Det vore därför felaktigt att dra generella slutsatser om allt bistånd i organisationernas regi utifrån vad som redovisats här. Det som här framställs som brister kan i andra sammanhang, sett ur andra perspektiv, vara fördelar t.ex. mångfalden som uppvisas i det svenska biståndet.

Det är också viktigt att komma ihåg att det utöver de medel som UD/SIDA ställer till organisationernas förfogande inom ramen för det ovan redovisade flyktingbiståndet samlar organisationerna själva in hundratals miljoner kronor varje år, vilka går till katastrof- och flyktinginsatser världen runt.

I nästa avsnitt skall vi diskutera möjligheterna, önskvärheten och förutsättningarna för en bättre samordning i flyktingbiståndet med hänsyn till de skillnader som finns mellan danskt, norskt och svenskt flyktingbistånd.

Vi skall också diskutera frågan om huruvida det är rimligt, önskvärt och lämpligt att kräva att det svenska flyktingbiståndet har en svensk profil.

Det är också viktigt att belysa frågan om huruvida ett helhetsperspektiv i flyktingpolitiken är en nödvändig grund för samhällets och frivilligorganisationernas arbete inom flyktingområdet.

Diskussion och sammanfattning

Allmänna slutsatser

Denna undersökning har haft till uppgift att utröna förutsättningar, möjligheter och hinder för en ökad samverkan mellan samhället och frivilligorganisationerna på flyktingområdet. Här nedan redovisas kortfattat de resultat och intryck som undersökningen resulterat i.

Rapporten som sådan och nedanstående slutsatser och förslag bör i första hand betraktas som ett *diskussionsunderlag* och som ett underlag till fördjupade studier om frivilligorganisationernas roll i flyktingarbetet.

Vid en genomgång av organisationernas verksamhetsberättelser samt genom ett stort antal intervjuer med företrädare för organisationer och myndigheter har ett antal generella slutsatser framkommit vilka redovisas nedan:

1. Det kan konstateras att de svenska frivilligorganisationerna gör många och goda insatser inom flyktingarbetet såväl i Sverige, som komplement till samhällets insatser, som internationellt, främst inom katastrofbiståndet. Tiotusentals frivilliga är engagerade i Sverige för att stödja asylsökande och flyktingar runt om i landet. En betydande del av det svenska biståndet kanaliseras dessutom genom enskilda organisationer till flyktinghjälp i andra länder, främst i tredje världen.

De främsta insatserna i Sverige görs lokalt av medlemmar i organisationer och kyrkor på frivillig grund. Organisationernas och de frivilligas arbete är viktigt för samhället i många avseenden t.ex. för att underlätta integrationen och kontakten mellan flyktingar och svenskar, att motverka rasism och främlingsfientlighet, att introducera och utveckla föreningstraditioner och förmedla ett demokratiskt synsätt till nya grupper etc.

Samhället har insett att det ligger ett stort värde i den *mervärdeseffekt* som uppstår genom att frivilliga, med ett uttalat humanitärt engagemang, deltar i verksamhet för asylsökande och flyktingar. Detta bekräftas i hög grad i den av invandrarverket initierade "rikskampanjen nätverket", som syftar till att med frivilligorganisationernas hjälp få fram s.k. "flyktingguider" vilket praktiskt taget hela organisationssverige ställt sig bakom.

På sätt och vis är kampanjen en god illustration till den problematik som är undersökningens huvudtema, nämligen bristen på gemensamma initiativ och samarbete mellan frivilligorganisationerna i stort i flyktingarbetet. I motsats till Flykting-86-kampanjen och JA-kampanjen har i det här fallet en statlig myndighet uppmärksammat behovet av kompletterande insatser och vänt sig till föreningslivet för att få hjälp.

Det är naturligtvis inget fel i det. Det måste emellertid vara berättigat att ställa frågan varför inte frivilligorganisationerna själva initierat denna mobilisering och organiserat ett nätverk med detta syfte i samband med att flyktinginströmningen till Sverige ökade kraftigt t.ex. inom ramen för ett gemensamt organ för flyktingfrågor.

Frivilligorganisationernas insatser är huvudsakligen av *kompletterande* natur till samhällets uppgifter.

I några fall är uppgifter utlagda på avtalsmässig grund till organisationerna. De är emellertid få i förhållande till den totala verksamheten.

Sett i ett större perspektiv måste man nog dock säga, trots alla goda insatser som görs i landet, att frivilligorganisationernas arbete på flyktingområdet är mycket begränsat i förhållande till den stora flyktinginvandring som Sverige upplevt under

1980- och 1990-talen. Det är tänkbart att det är den byråkratiserade form som flyktingmottagandet har som är orsaken till detta.

2. Majoriteten av de svenska frivilligorganisationerna har uppfattningen att samhället skall ha ansvaret för den service och omsorg som asylsökande och flyktingar har rätt till precis vad som gäller för alla andra bosatta i Sverige.

De flesta organisationer anser det dessutom strida mot deras egna syften och målsättningar att ta på sig ansvaret för och utföra sådana uppgifter, som man av tradition anser åvilar samhället. En återgång till forna tiders system, där organisationerna utförde viktiga samhällsuppgifter därför att samhället inte hade resurser eller förmåga att tillgodose olika kategoriers behov ses som ett steg tillbaka.

Den principiella uppfattningen är att organisationerna har att verka för de mål och syften som står uttalade i deras program samt att de skall vara oberoende från staten. Ett utbrett och väl fungerande organisations- och föreningsliv anses vara en grundpelare i ett demokratiskt välfärdssamhälle. Organisationerna har också i många avseenden en betydelse som försvarare av utsatta och missgynnade gruppers intressen och skall såväl bevaka deras rättigheter som komplettera samhällets insatser när det gäller att förbättra deras situation. Man anser att samhällets och organisationernas roller är olika vilka inte bör sammanblandas.

3. Organisationerna tar emot samhällsstöd i varierande grad för de uppgifter som de utför mot bakgrund av den förmodade samhällsnytta som deras arbete kan anses innebära. De är emellertid vaksamma för att ett allt för stort beroende av samhällsstöd ska uppstå och värjer sig mot försök till styrning.

Inför framtiden måste sannolikt frivilligorganisationerna ställa in sig på att det traditionella föreningsstödet, som man vant sig vid och i vissa avseenden blivit beroende av, kommer att förändras i riktning mot "mer valuta för pengarna", d.v.s. att stat, kommuner och landsting vill gå ifrån bidrag till ersättningsbaserad kontraktsverksamhet. Här ligger en stor utmaning för frivilligorganisationerna. Inom flyktingområdet finns ett antal områden där en sådan utveckling är möjlig t.ex. inom det psyko-sociala området, sociala integrationsprogram och inom flyktingmottagandet.

4. Organisationerna är idag, med något undantag, ovilliga att gå in i entreprenadlikt samarbetsformer med staten vad gäller hela verksamhetsområden. Lokala entreprenader och entreprenader på områden där samhällets insatser inte är fullt utbyggda, eller där samhällets förutsättningar att tillgodose ett visst behov är begränsat, kan dock accepteras. Grunden för verksamheten är, och skall dock vara, baserad på de principer och grunder som utmärker ideella organisationer i motsats till myndigheter.

I de diskussioner som förts med företrädare för organisationerna har den konkreta frågan belysts om ett tänkbart överförande av *totalansvaret för flyktingmottagandet* d.v.s. förläggningens verksamhet för asylsökande och flyktingar, integrationsarbetet och andra uppgifter förenade med det lokala mottagandet i Sverige.

Med de uppfattningar som råder, och så som frivilligorganisationerna idag fungerar, finns såvitt framkommit av denna undersökning, inga omedelbara förutsättningar att överföra de stora uppgifter som ett totalövertagande skulle innebära.

Med hänsyn till det förändringsarbete som pågår i samhället, med avseende på att minska bidrag och övergå till ersättningsbaserad kontraktsverksamhet, bör emellertid enligt min mening frågan om de framtida formerna för flyktingmottagandet utredas på nytt med sikte på att föra över ansvaret på kommunerna i samarbete med lokala frivilligorganisationer. (se 6.4 nedan)

5. När det gäller vissa praktiska uppgifter inom flyktingmottagandet och integrationsarbetet kan många frivilligorganisationer redan idag tänka sig medverka t.ex. i utförandet av vissa sociala uppgifter, övertagandet av vård- och omsorgsuppgifter av olika slag t.ex. på det psyko-sociala området, introduktion av flyktingar i det svenska samhället, informations- och förberedelseprogram för återvändande, familjeåterföreningsprogram o.d. Kunskap och engagemang finns på många håll. Vissa större uppgifter kan emellertid endast utföras av de största och resursstarka organisationerna som t.ex. drivandet av dagens flyktingförläggningar. Vissa av uppgifterna lämpar sig att utföra mot bidrag. Andra som entreprenader.

Det framhålls särskilt av organisationerna att övertagandet av samhällsuppgifter kräver anställd personal med erforderlig kompetens. Frivilliga kan endast användas som komplement i verksamheten. Kombinationen anställda och frivilliga kan dock ge vissa effektivitetsvinster, som kan innebära inbesparingar.

Som redovisats under tidigare avsnitt finns emellertid en rad problem och frågeställningar som måste klaras ut innan en mera omfattande verksamhet kan läggas ut på organisationerna.

Några av dessa är förenade med hur myndighetsutövningen skall gå till, hur eventuella beskattningsregler för entreprenadverksamhet i organisationernas regi utformas, hur ersättningssystemet ser ut (bidrag eller entreprenad), hur ansvarsförhållanden slår mot organisationerna t.ex. övertagandet av personalansvar etc.

Det finns en stor tveksamhet hos organisationerna att medverka i ett system där organisationerna skall konkurrera med privata företag och s.k. "intra-prenader" utifrån de olika motiv som föreligger hos de skilda intressenterna. En annan fråga som oroar organisationerna är det ekonomiska risktagandet vid entreprenadverksamhet.

Organisationsägda företag eller stiftelser som t.ex. går i konkurs påverkar organisationernas image negativt.

Det råder därför tveksamhet om organisationerna är beredda att medverka i anbudsgivning där ersättningen är låg så att organisationerna riskerar att behöva använda insamlingsmedel eller andra egna medel för att upprätthålla den kvalitet som man enligt organisationens mening måste stå för med hänsyn till de värderingar som organisationen omfattar.

6. Ser man till flyktingfrågan i stort, som ett sammanhållet *sakområde*, är frånvaron av ett helhetsperspektiv hos organisationerna slående. Organisationerna har valt att arbeta med flyktingrågorna på olika verksamhetsavdelningar och därmed splittrat engagemanget på olika sakområden

Avsaknaden av en sammanhållen helhetssyn på flyktingfrågorna leder till att organisationerna ger ett splittrat och omedvetet intryck. Detta gäller inte nödvändigtvis på alla enskilda sakområden där organisationerna har stor kunskap och kompetens och utför uppgifter lika väl som statliga och kommunala organ.

Bristen på helhetssyn skapar emellertid problem *inom* organisationerna och *mellan* organisationerna samt *mellan* samhället och organisationerna. Den bristande samordningen i alla led är tydlig och bör rimligen vara ett problem för de enskilda organisationerna internt som för samarbetet mellan organisationerna.

En av orsakerna till detta är att organisationerna har olika program och målsättningar. En annan är, även om det är en känslig fråga som få öppet medger, att organisationerna styrs av ett icke obetydligt revirtänkande och en viss konkurrens om t.ex. medlemmar, insamlingsmarknader, massmedial uppmärksamhet, statliga och kommunala bidrag samt biståndsmedel.

Upprätthållandet av den egna profilen är viktig för alla organisationer, vilket i

vissa avseenden är ett hinder för samarbete. De samarbetsorgan som organisationerna har, t.ex. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och FOSIF (Frivilligorganisationernas samarbetsorganisation för invandrar- och flyktingfrågor), fungerar inte alltid som samlande organ utan inskränker sig till utbyte av information och erfarenheter.

Bristen på helhetssyn gäller också för samhället där ju uppgifterna inom flyktingarbetet är uppdelat på olika myndigheter, centralt, regionalt och lokalt.

I vilken utsträckning samordning förekommer mellan departement och myndigheter, eller om den är tillräcklig, har inte legat i utredningsuppdraget att bedöma.

Ett intryck som är svårt att undgå är emellertid att det finns brister även i detta avseende att döma av de reaktioner som kommer från frivilligorganisationerna.

Slutsatsen är således entydig. Samarbetet och dialogen mellan organisationerna internt och mellan organisationerna och samhället uppvisar sådana brister att förutsättningarna för ett utbyggt samarbete rörande flyktingarbetet i stort inte syns föreligga inom ramen för nuvarande system. Bristen på helhetsperspektiv är en av grundorsakerna till detta. Organisationernas ovilja till ett utökat samarbete är en annan.

Det är adekvat att ställa frågan om organisationerna tänker låta detta förhållande bestå eller om de tänker göra något åt det och i så fall vad. Staten kan knappast komma med pekpinna i någon bestämd riktning.

7. De svenska frivilligorganisationerna har ett mycket begränsat inflytande över svensk flyktingpolitik, vilket är ett resultat av de skilda roller som staten och myndigheterna respektive organisationerna har. I jämförelse med andra länder, som t.ex. Danmark och Norge (på biståndsområdet), saknas i Sverige en öppen och fruktbar dialog mellan samhällets olika organ och frivilligorganisationerna om flyktingpolitikens och asylpolitikens områden.

De organ som upprättats inom Kulturdepartementet och UD, *flyktingpolitiska rådet* och *folkrörelserådet*, upplevs av olika medverkande som ofullständiga eller t.o.m. betydelselösa annat än som informationskanaler. Under 6.3. nedan föreslås att de ersätts med ett nytt samrådsorgan.

Den ovan beskrivna splittringen är en huvudorsak till detta. En annan är den ömsesidiga misstro som råder mellan myndigheter och frivilligorganisationer på vissa områden. Organisationerna upplever bristen på inflytande som ett problem samtidigt som man har känslan av att stat och myndigheter betraktar organisationerna som ett instrument för utförandet av vissa uppgifter. Stat och myndigheter ser i vissa fall organisationerna som ett hinder för utförandet av den fastlagda politiken, särskilt på asylområdet.

Någonstans i systemet finns en grundläggande förtroendeklyfta som förhindrar en öppen och förtroendefull dialog och samverkan.

Med hänsyn till de olika roller som staten och frivilligorganisationerna har är detta kanske inte förvånande. I vissa stycken är det ett sundhetstecken att de fristående organisationerna är självständiga och oberoende av statligt inflytande.

Trots detta borde emellertid en bättre samordning och dialog kunna utvecklas särskilt på de områden där stat och organisationer har, eller kan ha, gemensamma intressen. En förutsättning härför är att organisationerna får ett större inflytande på politikens utformning.

8. Det svenska flyktingbiståndet saknar en *svensk profil*. Anledningen är att det saknas ko-ordinering och samordning av flyktingbiståndet, som i stället har "anony-

miserats" genom att det kanaliseras till en mängd enskilda organisationer och i många fall går vidare direkt till organisationernas internationella samarbetspartners. I många fall finns ingen annan lösning och, som tidigare framhållits vore det direkt olämpligt att gå förbi de svenska organisationerna vars kontakter och inflytande på de internationella organisationerna är av stor betydelse. "Den svenska profilen" skulle bli ännu mera utslätad om det skedde.

En diskussion om önskvärdheten och lämpligheten samt formerna kring frågan om en starkare svensk profil i flyktingbiståndet bör initieras.

Förebyggande insatser

Behovet av att förebygga och förhindra konflikter samt att verka för att mänskliga rättigheter respekteras är den bästa grunden att undvika framtida migrations- och flyktingströmmar. Ansvar för detta åvilar i första hand staterna och de internationella institutionerna, främst FN.

Frivilligorganisationerna kan spela en viktig roll som pådrivare i detta arbete genom sina kontakter med organisationer i andra länder och genom att stödja initiativ och aktiviteter som syftar till att undanröja konfliktorsaker och brott mot mänskliga rättigheter.

Stödet till Wallenberg-institutet och Fonden för mänskliga rättigheter är små men viktiga inslag i detta arbete liksom stödet till de svenska biståndsorganisationer som arbetar med konfliktförebyggande insatser och stöd till MR-arbete runt om i världen.

Antalet konflikter i världen har inte minskat efter det kalla krigets slut. Det är endast karaktären som förändrats sedan stormaktsintressena försvunnit i olika regioner. Framtida migrations- och flyktingströmmar kommer enligt många bedömningar också att beröra Sverige. Konflikter som har sin grund i etniska, nationella, religiösa och sociala förhållanden i Europa och i Sveriges närområde kan inte uteslutas. En hög beredskap och framförhållning att möta nya flyktingproblem är viktig.

Mot denna bakgrund vill jag föreslå att man undersöker förutsättningarna att i frivilligorganisationernas regi inrätta ett organ som har till uppgift att kontinuerligt följa utvecklingen med hänsyn till risken för nya konflikter, som kan utlösa framtida flyktingströmmar som kan komma beröra Sverige.

Det nya organet kan ses som ett *nationellt dokumentationscenter* där studier om aktuella och framtida migrations- och flyktingproblem utförs och samlas. Verksamheten skulle kunna bidra till en ökad kunskap och förståelse för flyktingfrågornas sammanhang och till att undanröja en del av den misstro som idag råder mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna på asylpolitikens område. Analyser som görs inom ramen för detta organ kan t.ex. ligga till grund för asyltillämpningen och utgöra underlag för diskussioner om flyktingfrågorna i stort i det nya samrådsorgan mellan regering/myndigheter och frivilligorganisationer som föreslås i avsnitt 6.3. nedan. Motivet till att lägga en sådan verksamhet i frivilligorganisationernas regi är att de har goda kontakter genom sina internationella nätverk, att de kan genomföra bakgrundsstudier och besök i konfliktområden och andra känsliga områden anonymt och i övrigt arbeta okonventionellt för att få fram relevant information.

Frivilligorganisationerna föreslås ges ett särskilt stöd för att sätta upp en sådan mekanism t.ex. i samarbete med Wallenberg-institutet och Fonden för mänskliga rättigheter. Kostnaderna borde kunna kompenseras genom det förebyggande arbete som verksamheten kan komma att leda till.

Asylprocessen

För närvarande finns det inga förutsättningar att involvera frivilligorganisationerna i asylprocessen efter det mönster som finns i Danmark. Vare sig organisationerna eller myndigheterna ser idag fördelar eller möjligheter i ett närmare samarbete på detta område.

Däremot bör ett nytt forum för samverkan och dialog mellan samhället och frivilligorganisationerna övervägas i vilken flyktingpolitiken i stort inklusive asylpolitiken och humanitära frågor diskuteras. Flyktingpolitiska rådet har visat sig vara mindre lämpat i sin nuvarande form delvis pga sin sammansättning och delvis pga organisationernas låga representation.

Det är naturligt att det i vissa lägen föreligger divergerande intressen hos regering och myndigheter och frivilligorganisationerna på ett så känsligt område som asylpolitiken. Detta bör emellertid inte få förhindra en strävan till samarbete och dialog på de områden där så är möjligt och där regering och frivilligorganisationer har ett gemensamt intresse.

Inför Sveriges eventuella inträde i EU kommer frågan om en svensk harmonisering av lagstiftning och praxis till rådande EU-förhållanden att bli aktuell. I många avseenden har den svenska flyktinglagstiftningen ett starkare skydd och tillämpningen en mer humanitär inriktning än flera, för att inte säga de flesta, av EU-länderna. Se t.ex. fallet Storbritannien i denna utredning.

Trots eventuella meningsmotsättningar om lagens utformning och tillämpning, som uppstår från tid till annan, borde det finnas ett gemensamt intresse för den svenska regeringen och de svenska frivilligorganisationerna att i ett kommande EU-samarbete verka för att vår uppfattning om skydd och humanitära villkor skall gälla inom EU och inte den "lägsta gemensamma nämnare" som utmärker t.ex. Schengen-gruppen.

Regeringen kan då verka för detta inom EU-organen och frivilligorganisationerna inom sina påtryckningsgrupper t.ex. inom ECRE (European Council on Refugees and Exiles), som är en europeisk samarbetsorganisation för flyktingorganisationer, och inom organisationernas egna europeiska nätverk.

För att åstadkomma detta behövs en attitydförändring i relationerna mellan regering/myndigheter och frivilligorganisationer med sikte på att förbättra möjligheterna till samsyn och samarbete där så är möjligt.

Förutsättningarna för att inrätta ett samrådsorgan för flyktingfrågor mellan regeringen och frivilligorganisationerna bör undersökas i vilket de största och aktivaste humanitära organisationerna finns representerade med sina generalsekreterare eller motsvarande och i vilket cheferna för Kulturdepartementet (Invandrarminister) och Utrikesdepartementet (Utrikes- och biståndsministrar) samt Generaldirektörerna för Invandrarverket och SIDA ingår.

Mottagandet

Som framgått tidigare är frivilligorganisationerna idag inte beredda ta över totalansvaret för flyktingmottagandet efter t.ex. den modell som tillämpas i Danmark d.v.s. att skapa en paraplyorganisation för flyktingfrågor. De enskilda riksorganisationerna förefaller heller inte särskilt intresserade av att gå in och driva flyktingförläggningar med undantag för Röda korset.

I det system för utkontraktering av driften av flyktingförläggningar, som f.n. för-

bereds inom invandrarverket kommer bara ett fåtal frivilligorganisationer att vara beredda att medverka i anbudsgivning.

Från etiska utgångspunkter är det önskvärt att man undviker att göra flyktmottagandet till föremål för en privatisering där vinstmotiv utgör det främsta incitamentet för anbudsgivarna. Därför bör tills vidare, av flera skäl, entreprenadkontrakt inte tecknas på längre tid än de närmaste två åren.

Under tiden bör förutsättningarna för ett nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar utredas där huvudansvaret läggs på kommunerna i samverkan med frivilligorganisationerna på lokal nivå.

Den modell som utarbetats av Röda korset för hur ett sådant mottagande kan se ut kan tjäna som underlag för en sådan utredning. Även erfarenheterna från Stockholms-modellen och Finspångs-projektet bör tas tillvara.

Analogt med vad som gäller för andra myndigheter bör invandrarverket vara en övergripande och övervakande myndighet och inte ett operativt organ.

Skolverket driver t.ex. inga skolor. Socialstyrelsen driver inga sjukhus. Arbetsmarknadsstyrelsen driver inga företag. Vad är egentligen motivet till varför invandrarverket skall driva flyktförläggningar?

Liksom all annan social service och omsorg om människor i samhället bör ansvaret och uppgifterna föras ut på kommunerna, vilka tillsammans med det lokala föreningslivet är bäst lämpade att svara för detsamma.

Det finns dessutom redan en lokal tendens att förändra kommunernas och landstingens bidragssystem med ett ersättningssystem i form av utkontraktering av olika sociala verksamheter. Det är sannolikt att den trenden fortsätter och introduceras i allt fler kommuner.

Den ekonomiska utvecklingen i samhället har lett till att kommunerna vill ha ökad valuta för pengarna. Det lokala föreningslivet står därför inför kravet att ställa om sig till en ny utveckling där bidrag ersätts med betalning för utförda tjänster. Stockholms-modellen inom flyktmottagandet är en anpassning till denna nya trend.

Här finns således en ny möjlighet till samarbete också på flyktområdet.

Problemen med myndighetsutövning, som har varit grunden till konflikt i tidigare utlagd förläggningsverksamhet, försvinner om kommunen inom ramen för sin ordinarie sociala verksamhet svarar för denna gentemot asylsökande och flyktingar. Kommunens socialförvaltning övertar den roll som invandrarverkets personal haft på de utkontrakterade förläggningarna.

Problemet med "dubbelkommando" och därmed sammanhängande kompetensproblem försvinner.

Kommunerna och det lokala föreningslivet har på de flesta orter redan idag ett nära samarbete och goda kontakter. Därmed finns förutsättningar till att det uppstår ett naturligare och bättre samarbete än om det lokala föreningslivet och frivilliga skall samarbeta med ett statligt organ, som är fallet vid de nuvarande av invandrarverket drivna förläggningarna.

Repatriering

Det har inte varit min uppgift att utreda och komma med förslag till hur återvandringspolitiken skall utformas. Jag vill bara konstatera att Sverige saknar en genomtänkt och konsekvent återvandringspolitik.

Jag tar mig dock friheten att här framföra vissa synpunkter i detta sammanhang. Jag anser att en total översyn av återvandringspolitiken bör ske i vilken gamla

myter och fördomar bör mönstras ut t.ex. den *"att en aktiv repatrieringspolitik kan ge flyktingar med uppehållstillstånd i Sverige intrycket att de är oönskade"*, vilket har varit den förhärskande uppfattningen hittills.

En annan uppfattning som har levt sig kvar, närmast som ett alibi för avsaknaden av en aktiv återvändningspolitik, är att *"de bästa förutsättningarna för ett återvändande är att göra integrationen i Sverige så bra som möjligt"*.

Det är självklart att man inte skall ha en avskräckande eller utstötande politik, eller att man skall ha sämre integrationsprogram, för att främja ett beslut om återvändande.

Man kan kanske säga att den svenska politiken hittills inneburit att tyngdpunkten kommit att ligga på *flyktingens rätt att stanna i Sverige när uppehållstillstånd givits*. Mindre uppmärksamhet har givits åt den grundläggande *"rätten att bo i sitt eget land"* d.v.s. rätten att inte bli förföljd och rätten att utan fruktan kunna återvända till sitt eget land. Det måste inte finnas en motsättning mellan dessa två begrepp.

Det är emellertid viktigt att flyktingfrågan ses i ljuset av dess bakomliggande orsaker och att det viktigaste är att bekämpa konflikter och förtryck och förhindra att flyktingproblem uppstår. Därför är det också viktigt att, samtidigt som asylrätten försvaras och tillämpas generöst, man verkar för den grundläggande rätten för en flykting att återvända till och leva i sitt eget land.

Av den anledningen är det viktigt att det också finns en genomarbetad och allmänt accepterad återvändningspolitik, som gör det möjligt för flyktingar att återvända när förhållandena så medger.

Det är också ett empiriskt faktum att människor som tvingats på flykt vill återvända till sina hem och sitt eget land. Att så inte alltid sker beror dels på en mängd faktorer som har med situationen i ursprungslandet att göra och vad som händer under exilen.

Beslutet om när, och om, ett återvändande skall ske, skall som alltid ligga i händerna på den enskilde och vara frivilligt.

Fram tills dess att ett sådant beslut tas bör åtgärder finnas, för den som så önskar, att förbereda sig för ett återvändande t.ex. genom särskild utbildning, arbetsmarknadsträning o.d. vilken är anpassad efter förhållandena i hemlandet.

Alla hittillsvarande erfarenheter visar att det största problemet för ett lyckat återvändande är förberedelserna för detsamma.

Därför bör motiven till varför Sverige skall ha en aktiv återvändningspolitik förstärkas och en attitydförändring komma till stånd, som gör det möjligt att utarbeta en genomtänkt, konsekvent, generös och aktiv återvändningspolitik.

Som Sociala Missionen och Diakonia visat kan de svenska frivilligorganisationerna spela en aktiv roll i en sådan politik.

Förberedelserna för ett återuppbyggnads- och återvändningsprogram till Bosnien som inletts mellan departement, myndigheter och organisationer bör fortsätta. I det underlag som hittills tagits fram finns tankar och idéer som kan vara vägledande för utarbetandet av en framtida generell återvändningspolitik. I fallet Bosnien kan värdefulla erfarenheter göras, vilka kan ligga till grund för den kommande återvändningspolitiken. Man bör därför särskilt dokumentera och löpande utvärdera insatserna mot denna bakgrund. Den uppgiften skulle t.ex. kunna läggas på en eller flera frivilligorganisationer.

I genomförandet av bosnien-programmet borde frivilligorganisationerna göras mer delaktiga bl.a. mot bakgrund av att det knappast kommer att vara de svenska myndigheterna som genomför programmen i Bosnien. Det kommer att utföras av lokala myndigheter, internationella och lokala organisationer med ett troligt aktivt

deltagande av de svenska organisationerna. Dessa måste därför göras delaktiga i arbetet redan från början.

En s.k. "Task Force" (implementeringsgrupp) med representanter för regering, myndigheter, frivilligorganisationer och företrädare för andra samhällsintressen (t.ex. företag) bör inrättas och ges ekonomiska resurser till att undersöka var, när och hur insatserna skall göras och planera för dess praktiska genomförande i samarbete med lokala myndigheter och internationella och nationella organisationer.

Gruppen, som bör ha karaktären av ett "Partner-skap", bör också planera på vilket sätt de nordiska insatserna kan samordnas. Frivilligorganisationerna bör ges ansvaret för kontakterna med andra nordiska frivilligorganisationer (främst de danska och norska Flyktingråden) för att samordna och ko-ordinera den samnordiska insatsen, om en sådan visar sig möjlig.

De bosniska exilorganisationerna kan spela en viktig roll och bör engageras i förberedelsearbetet i Sverige när det gäller återvändandet.

Viss tveksamhet råder, enligt min mening, om vilken roll de bosniska exilorganisationerna kan, och bör, spela i det direkta återvändnings- och återuppbyggnadsarbetet med hänsyn till inhemska organisationer samt vilken typ av ansvar som kan läggas på dessa.

Känsliga frågor som t.ex. handläggandet av det planerade kontanta återvändningsstödet till frivilligt återvändande flyktingar, administration och inflytande av biståndsmedel för andra ändamål etc. är frågor måste klaras ut i god tid innan programmen börjar implementeras för att undvika konflikter eller andra problem. Jag vill påpeka att detta är en generell synpunkt och inte speciellt riktat mot bosniska exilorganisationer.

Förslag i sammanfattning

Efter fullgörandet av undersökningen vill jag föreslå följande åtgärder beträffande frivilligorganisationernas roll i flyktingarbetet:

1. att en diskussion initieras rörande önskvärdheten, lämpligheten och formerna för att erhålla en "svensk profil" i flyktingbiståndet mot bakgrund av den "anonymisering" som idag präglar detta. Frivilligorganisationernas roll bör ges särskild uppmärksamhet.
2. att ett särskilt organ inrättas t.ex. i frivilligorganisationernas regi, som skall ha till uppgift att följa utvecklingen i världen och fungera som ett nationellt dokumentationscenter beträffande potentiella konflikter och förhållanden som kan leda till framtida migrations- och flyktingströmmar. Ett samarbete med Wallenberg-institutet och Fonden för mänskliga rättigheter rekommenderas.
3. att ett nytt samrådsorgan mellan regering/myndigheter och frivilligorganisationer på hög nivå inrättas för att diskutera flyktingpolitikens olika problemområden samt samordning och samarbete på flyktingområdet, vilket ersätter det nuvarande flyktingpolitiska rådet.

4. att frågan om ett nytt system för flyktningmottagandet utreds på sikt där ansvaret läggs på kommunerna i samverkan med frivilligorganisationerna.
5. att initiativ tas till utarbetandet av en aktiv svensk återvändningspolitik utifrån nya utgångspunkter och att frivilligorganisationernas roll i en sådan utveckling särskilt beaktas.
6. att en s.k. "Task Force" inrättas för återuppbyggnadsarbetet och återvändningsåtgärderna i Bosnien i vilken frivilligorganisationerna ges en framträdande roll bl.a. med ansvar för samordning med andra nordiska frivilligorganisationer.

Källförteckning

Kap. I

- ¹ Kommittédirektiv Dir. 1993:1. Översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktningpolitiken. 1993.01.14.
- ² Regeringens proposition 1993/94:94. Mottagande av asylsökande m.m.. 1993.11.25.

Kap. II

- ¹ "Flyktninge og det nye Europa". Jill Rutter og Torkil Sørensen. Dansk Flygtningehjaelp och British Refugee Council. 1992.
- ² Purcell J. Director IOM (International Organisation for Migration). Inledningsanförande om migrationens orsaker vid Round Table, Institutet för Internationell Humanitär Lag, San Remo. 1994.08.31.
- ³ Kennedy Paul. "Preparing for The Twenty-First Century". Fontana Press, London 1994.
- ⁴ Miall Hugh. "New Conflicts In Europe - Prevention & Resolution. Oxford Research Group. Current Decisions Report Number 10-July 1992.
- ⁵ Boutrus-Boutros Ghali. "An Agenda for Peace". United Nations, New York 1992.
- ⁶ Sjöquist B. - Williamson R. "Selling Weapons A Deadly Business". Swedish Red Cross 1993.
- ⁷ Kennedy Paul. "Preparing for The Twenty-First Century". sid. 23. Fontana Press, London 1994.
- ⁸ Widgren J. "Invandring och Asyl i Teori och Praktik". SOU 1993:113.
- ⁹ Nobel P. Anförande vid Round Table. Institutet för Internationell Humanitär Lag. San Remo 1994.09.01.

Kap. III

- ¹ Bergmark Å. "Från bidrag till ersättning". Sid. 13. Sköndalsinstitutets Skriftserie.
- ² D:o sid. 22
- ³ Statskontoret. Promemoria 1994.04.27. Beredningen för främjandet av den ideella sektorns utveckling.
- ⁴ Gutch R. "Contracting - Lessons from the US". NCVO Publications 1992.
- ⁵ Hallgren T. "Föreningar som Entreprenör - möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker". Civildep. Ds 1994:94.
- ⁶ D:o sid. 8
- ⁷ D:o sid. 9
- ⁸ D:o sid. 9
- ⁹ Regeringens proposition 1993/94:94. "Mottagande av asylsökande m.m.
- ¹⁰ Alsmark G. - Norström E. "Röda korsets fyra förläggningar. Ideologi och Praktik del I". Rapportserie nr. 4, Röda korset.

- ¹¹ Invandrarförvaltningen Stockholm Stad. Tjänsteutlåtande IN 93-12-15. Nr. 31. 1993.11.30.
- ¹² Stockholms läns Landsting.NV Sjukvårdsområdet. Avtal med IPIK (Institutet för Psykoterapi och Interkulturell Kommunikation AB). 1994.06.21
- ¹³ 1949 års Genevekonventioner samt 1977 års Tilläggsprotokoll rörande skyddade personer.
- ¹⁴ Avtal mellan Svenska röda korset och regeringen av 6 maj 1980 rörande efterforskning och familjesammanföring samt Efterforskningsförordning av 1988.09.22. SFS 1988:1039.
- ¹⁵ Slutrapport. Förstudie ang. Svenska röda korsets engagemang i driften av flyktingförläggningar och Café Mångfald. 1994.01.12
- ¹⁶ Statens invandrarverk. Protokoll. GDI 1994:10. 1994.06.06. Instruktion om utläggning på entreprenad av förlägningsverksamhet.
- ¹⁷ Hallgren T. "Föreningar som entreprenör - möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker". Civildep. 1994:94. sid. 47-48.
- ¹⁸ D:o sid. 27-28.
- ¹⁹ D:o sid. 28.
- ²⁰ D:o sid. 50-55.
- ²¹ D:o sid. 47.
- ²² Hawley K. "From Grants to Contract". NCVO/Directory of Social Change.London.

Kap. IV

- ¹ Allen K. British Refugee Council. Intervju 1994.05.26.
- ² British Refugee Council. Årsrapport 1992.
- ³ Dansk Flygtningehjælp. Forslag til vedtægter for Dansk Flygtningehjælp ved ekstraordinaert repraesentantskabsmode. 1994.04.17.
- ⁴ Jorgensen K. - Sorensen K.L. - Sorensen T.P. Dansk Flygtningehjælp. Beskrivelse og statusvurdering af aktiveringsprogrammet for flygtninge med midlertidig opholdstilladelse. Mars-April 1994.

Kap. V

- ¹ Norström E. Svenska Flyktingrådets rapportserie 1-1991.
- ² Henriques E.-Geywitz C.-Norrman L.-Pérez A. Sociala Missionen 1992. "Att bli varse återvändandets komplexitet".
- ³ Kulturdepartementet. Migrationspolitik och biståndspolitik. Repatriering med speciell inriktning mot återvandring av bosnier.
- ⁴ Mendiluce J.M. "World Refugee Survey". 1994.
- ⁵ Cederberg I. Utrikesdepartementet. Flyktingbistånd inom biståndsbudgeten. P.M. 1994.03.17.
- ⁶ Asplund E. SIDA. Intervju 1994.07.14.

Genomförda intervjuer

Datum	Organisation/person	Ämne/kommentar
27/4	Dansk Flyktinghjälp - Gen.sekr. Arne Pihl Kristensson - Biståndschef Anders Ladekarl - konsulent Peder Pedersen	Allmän information om arbetet Policydiskussion Biståndsarbetets omfattning Allokering av experter/personal
28/4	Norsk Flyktingråd - Gen.sekr. Tryggve Nordby - informationschef Ove Narvesen - biståndschef Gunnar Andersen	Allmän information om arbetet Policyfrågor Info-insamling Bistånd till flyktingar i världen
20/5	Röda korsets förlägningsprojekt Göran Pettersson	RKs framtida förlägningsverksamhet, projektet "Mångfald".
	Röda korsets flyktingavd. Lars Carlsson	RKs arbete för asylsökande- familjeåterförening - efterforskning.
22-23/5	UNHCR - Geneve Christina Linnér Ms. C. Berthiaume Mr. S. Romero-Perez Mr. M. Alford Mr. Sören J. Petersen	Fund-raising m.m. Nordiska länder Information - media PARINAC-konferensen "Partnership" Personal från NGOs Policy-frågor
	ICVA - Geneve Mr. D. Blasco	NGO-samarbete globalt
24/5	Int. Röda kors-Federationen Mr. Martin Zak Mr. Göran Bäckstrand	Allmänna flyktingfrågor Policy-frågor
25/5	ECRE - London Gen.sekr. Philip Rudge	NGO-samarbete i Europa
26/5	British Refugee Council Nick Scott-Flynn John Morrison Kate Allen	Bosnien-projektet BRCs integrationsverksamhet för flyktingar
27/5	Int. Fund-Raising Group- London Per Stenbäck	NGO-samarbete Fund-raising samt tid. erfarenheter av svenskt flyktingsamarbete
	Dr. Roger Williamson - Kings College London University	Konflikter som grund för flyktingströmmar
31/5	UNHCR - Stockholm Lennart Kotsalainen Mari Sandström	Nordiskt flyktingarbete

31/5	Röda korset Nationell Chef Lars Pettersson	Samarbete mellan frivilligorganisationer. Forum för socialt arbete.
3/6	IPIK - Enrique Bustos. Inst. för psykoterapi och inter- kulturell kommunikation	Samarbete med landstinget - kontrakt för psykosocial behandling av HIV-positiva afrikaner i Sverige
8/6	Röda korset Biståndschef Sten Furbo	Internationellt flyktingarbete
10/6	Röda korset - Stockholms distrikt Distr.sekr. Uno Mellåker	Kontrakt med Sto. Invandrarförv. om introduktion av flyktingar i kommunen
13/6	Fonden för Mänskliga Rättigheter Gen. Sekr. Birgitta Berggren Handl. Karin Rohlin Handl. Stina Karlton	Två års erfarenheter av samarbete mellan 6 svenska frivilligorganisationer
	Stockholms Invandrarförvaltn. Ove Rådberg Chris Grebesjö Leif Ahlberg	Kommunens samarbete med frivillig- organisationerna
14/6	Röda korset Ordf. Christina Magnuson	Övergripande policy-frågor
15/6	Amnesty International Sverige Gen.sekr. Anita Klum	Amnestys flyktingarbete inkl. samarbetet med andra friv.org. t.ex. MR-fonden och Rådgivningsbyrån för asylsökande.
	Ingemar Cederberg - UD	Svenskt flyktingbistånd
16/6	Röda korsets Rehab-center för torterade flyktingar Chef Birgitta Elldin	Kontrakt med Stockholms läns landsting
17/6	Rädda Barnen Gen.sekr. Lennart Lindgren	Övergripande om RBs arbete för flyktingbarn
17/6	Rådgivningsbyrån för asylsökande Chef Anders Sundqvist	Rädda Barnens, Amnestys och Svenska flyktingrådets samarbete
20/6	Svenska kyrkans församlingsnämnd Konsulent Lena Björstedt	Svenska kyrkans arbete för flyktingar
	Rädda Barnen Biståndschef Alfild Petré	RBs biståndsarbete

21/6	FARR Flyktinggruppernas och asyl- kommittéernas Riksråd Ordf. Michael Williams	Stöd till asylsökande - de gömdas situation
22/6	Svenska Flyktingrådet Ordf. Eva Nordström	SFLs arbete för asylsökande och flyktingar
22/6	Sociala Missionen Dir. Bo Schylander Kons. Lars Norrman Kons. Lena Rössel	SMs arbete med återvandring Carlsunds-projektet
23/6	Rädda Barnen Nat. Chef Lisa Hellström	RBs nationella arbete för flyktingar
29/6	Röda Korset Gen.sekr. Peter Nobel	Övergripande flyktingfrågor
	MR - FONDEN	Seminarium om religionsfrihet
	Rädda Barnen Ordf. Karin Söder	Övergripande policy-diskussioner - samarbete mellan friv. org.
30/6	CARITAS Sverige Gen.sekr. Karl Erik Swartberg Kons. George Yussef	Caritas flyktingarbete - policyfrågor
1/7	Lutherhjälpen Biståndschef Christer Åkesson	Internationellt biståndsarbete för flyktingar - int. samarbete.
7/7	UNHCR Stockholm Repr. Hans Thoolen	Samarbetet UNHCR - svenska NGOs
	Amnesty International Int. Ordf. Ross Daniels Gen.sekr. Anita Klum Styr.led. Karl Erik Lundberg	Internationellt samarbete - vapenhandeln som konfliktorsak
14/7	SIDA Avd.chef Eva Asplund SEO-byrån	Flyktingbiståndet - stöd till enskilda organisationer
18/7	NCVO - London National Council for Voluntary Organizations	"Contracting" - voluntary sector
19/7	NCVO, London	Seminarium ang. den ideella sektorn
20/7	British Red Cross	Integrationsprogram för flyktingar
25/7	DIAKONIA Dir. Karl Axel Elmqvist	Flyktingbistånd - int. samarbete
26/7	UNHCR Stockholm Repr. Hans Thoolen	Fortsatta diskussioner om NGO-samarbete

4/8	KOMMUNFÖRBUNDET Tomas Hallberg - utredare	"Föreningen som entreprenör"
4/8	KULTURDEPARTEMENTET Pol. sakkunnig Daniel Andersson	Regeringens flyktingpolitik
4/8	Socialdemokraterna Bo Göransson	Socialdemokraternas flyktingpolitik Erf. från tidigare regeringsarbete
25/8	Röda korsets projekt "Kupan" i Växjö. Föreståndare Inger Lundell	Studiebesök
29/8-2/9	Round Table med Institutet för Internationell Humanitär Lag i San Remo.	Tema: "Konfliktförebyggande insatser - det humanitära perspektivet"
29/8	Amb. Carl Olof Cederblad ,UD.	Allmänt om frivilligorganisationerna i biståndet.
29/8	Dr. Kumar Rupesinghe. Director International Alert.	Konfliktförebyggande insatser av NGOs.
30/8	Ds Anders Pedersén, UD.	Allmänt om frivilligorganisationerna i biståndet
30/8	Ruth Oydegard, Norsk Röde Kors. Chef flyktingavdelningen.	NRKs erfarenheter av flykting- förläggningar.
30/8	Jonas Widgren Director ICMPD, Wien	Allmän flyktingpolitik samt migrationsströmmar
1/9	Leonardo Franco, UNHCR Director of Protection.	UNHCRs skyddsarbete
1/9	Dr. Jilbert Jaeger Ordf. Comité Belge d'aide aux Réfugiés.	Arbetet för flyktingar i Belgien
14/9	Statens invandrarverk Jon Hovensjö Carina Larsson	Telefonintervjuer ang. förläggningsverksamheten

Referenslitteratur

1. A European Refugee Policy in the Light of Established Principles. European Council on Refugees & Exiles. (ECRE) April 1994.
2. Agreement of understanding between the Danish Refugee Council and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 29 September 1984.
3. Alsmark, Gunnar - Uddman, Paula: Att möta främlingar. Vision och vardag. CESIC Studies in International Conflict 3. Red. Rystad, Göran och Tågil, Sven. Lund University Press.
4. Alsmark, Gunnar - Norström, Eva: Röda korsets fyra förläggningar. Ideologi och praktik del 1. Rapportserie nr. 4. Röda korset.
5. Arnim von, R: Harmonized Procedure. Outline of a common asylum procedure in the Schengen space.
6. Artikel 14. Nr. 1-2/92, 1/93, 2/93, 1/94. FARR. Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd.
7. Ask, Karin - Knudsen, Are - Suhrke, Astrid: Socio-Economic Effects of Training Programs for Refugees. Norwegian Refugee Council. 4. Report 1993.
8. Axelsson Frisk, David - Williams, Michael: Går Stjärnorna Före? Sveriges Kristna Råd, Enheten för Fred, Rättvisa och Miljö. 1994
9. Bergmark, Åke: Från Bidrag till Ersättning. Sköndalsinstitutets skriftserie.
10. Beskrivelse og statusvurdering af aktiveringsprogrammet for flygtninge med midlertidig opholdstilladelse. Dansk Flygtningehjælp marts-april 1994.
11. Borgegård, Lars Erik: Frivilligt flyktningmottagande. Kanada. Invandrare & Minoriteter 2/94.
12. Borgen, Jan: The Protection of Internally Displaced Persons by NRC. Norwegian Refugee Council .1 Report 1994.
13. British Refugee Council. Annual report 1993.
14. British Refugee Council. The Bosnia Project. Updated as of May 1994.
15. British Refugee Council. Settlement Services Division. Annual report 1993/94.
16. Bustos, Enrique m.fl. Det psykosociala programmet vid Röda korsets flyktningförlägningsverksamhet. Rapportserie Nr. 5. Röda korset, Stockholm.
17. Caritas Europa. Förslag med sikte på en ny europeisk invandringspolitik. Caritas, Stockholm.
18. Cederberg, Ingemar: Hur ska återvändande av flyktingar till Bosnien främjas? Utrikesdepartementet U-avd. (U-2) PM 1994.06.08.
19. Cederberg, Ingemar: Flyktningbistånd inom biståndsbudgeten. Utrikesdepartementet U-avd. (U-2) PM 1994.03.17.
20. Central and Eastern Europe: The Challenge of Becoming Refugee Receiving Countries. European Seminar, Prague 6-8 April 1993. The International Institute of Humanitarian Law.
21. Christensen, Arne Piel: Practical Aspects of UNHCR-NGO Partnership. Parinac Conference, Budapest. April 25-27 1994. Dansk Flygtningehjælp.
22. Christensen, Arne Piel: Repatriation - a new approach to European refugee policy in the nineties. Dansk Flygtningehjælp. April 1994.
23. Contracting - In or Out ? The Contracting Culture: The Challenge For Voluntary Organisations. NCVO. November 1989.
24. Dansk Flygtningehjælp. Årsberetning 1992.
25. Defensor Santiago, Miriam: Asian Perspective: The Promotion of International Refugee Law As A Factor In Conflict Prevention. International Institute of Humanitarian Law, San Remo. 1994.
26. DIAKONIA 1993. Verksamhetsberättelse.
27. Edwards, Ken. Contracts in Practice. Directory of Social Change. NCVO, London 1992.
28. En Framtida Flykting- och Immigrationspolitik. Slutrapport från seminarium i Lund den 7 November 1990 och konferens i Stockholm den 5 december 1990. Svenska Flyktningrådens rapportserie Nr. 1-1991.
29. EXIL. Flygtninge - Minoriteter - Menneskerettigheder.1/94. Dansk Flygtningehjælp, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Minoritetsstudier, Københavns Universitet.

30. Europäisches Bürgerforum. Reports of national committees of the European campaign of support for deserters and draft resisters from former Yugoslavia. 2 May 1994.
31. FARR. Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd. Verksamhetsberättelse för år 1993.
32. Flyktingbarnen och Rädda Barnen. Rapport från flyktingutskottet.
33. Flyktning 1994. Den globale flyktningsituation - bakgrunn, tall og tendenser. Flyktingerådet, Oslo.
34. Flygtninge og det Nye Europa. Dansk Flygtningehjælp og British Refugee Council.
35. Gutch, Richard: Contracting - Lessons From The US. NCVO Publications 1992.
36. Hallgren, Thomas: Föreningar som entreprenör - möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker. Ds 1994:94.
37. Hawley Keith, From Grants to Contracts. A Practical Guide for Voluntary Organisations. Directory of Social change, NCVO, London.
38. Henriquez, Edison; Geywitz, Carlos; Norrman, Lars; Pérez A. Angélica: Att bli varse återvändandets komplexitet. Sociala Missionen. September 1993.
39. Ideella Beredningens rapport 31 mars 1994. Civildepartementet 1994.
40. Internationellt bistånd med lokal förankring. Kapacitetsstudie av Svenska röda korset. Rapport till SIDA. Interconsult Sweden AB. November 1993.
41. International Conference For the Protection of War Victims. Final Declaration. Offprint of Int. Review of the Red Cross. Sept.-Oct. 1993. ICRC, Geneva.
42. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva. Emergency Appeal 1994.
43. Invandrare & Minoriteter. Scandinavian Migration and Ethnic Minority Review. Nr. 6 December 1991 och Nr. 2 April 1992.
44. Invandrarförvaltningen Stockholm Stad. Försöksverksamhet med föreningsbaserat flyktingmottagande. Tjänsteutlåtande IN 93-12-15 NR 31.
45. Invandring och Asyl i Terori och Praktik. (SOU 1993:113). Widgren, Jonas.
46. Kennedy, Paul. Preparing For The Twenty-First Century. Fontana Press, London.. An Imprint of HarperCollinsPublishers. Special overseas edition 1994.
47. IPIK. Institutet för psykoterapi och interkulturell kommunikation AB. Projektbeskrivning - kvalificerade psykosociala/psykoterapeutiska insatser för HIV-positiva invandrare, flyktingar och asylsökande samt deras anhöriga.
48. IPIK. Institutet för psykoterapi och interkulturell kommunikation AB. Avtal mellan Stockholms läns landsting, NV Sjukvårdsområdet och IPIK. 1994.06.21.
49. Kommittédirektiv Dir. 1993:1. Översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken.
50. Kontaktnätet. Nr. 3, februari 1994. Nr. 6, augusti 1994. Rikskampanjen kontaktnätet. Statens invandrarverk.
51. Lundström, Stig: Invandring och invandrare i de nordiska länderna. Tema Nord 1994:515. Nordiska Ministerrådet.
52. Mendiluce, José Maria: War and Disaster in the Former Yugoslavia: The Limits of Humanitarian Action. World Refugee Survey 1994.
53. Miall, Hugh: New Conflicts In Europe. Current Decision Report. No. 10 - July 1992. Oxford Research Group, Oxford.
54. Migrationspolitik och biståndspolitik. Repatriering - med speciell inriktning mot återvandring av bosnier. Kulturdepartementet-Utrikesdepartementet 94.01.27.
55. Nobel, Peter: Frivilligorganisationernas roll i det framtida Europa. Svenska Röda korset. 1992.04.15.
56. Nordström, Anders: Hälso- och sjukvård - en del i flyktingmottagandet. Dokumentation och utvärdering av mer än 4 års hälso- och sjukvårdsarbete på Röda korsets flyktingförläggningar i Sverige.
57. Norges Innsats for Verdens Flyktninger 1992. Flyktningerådet., Oslo.
58. Norwegian Refugee Council. Annual Report 1992. Flyktningerådet, Oslo.
59. Organisationernas medverkan i flyktingmottagandet i Stockholm 1990. Invandrarförvaltningen Stockholm Stad.

60. Oslo Declaration and Plan of Action. Parinac - Partnership in Action. A Common NGO-UNHCR challenge.
61. Patrnoic, Jovica Prof.: Conflict Prevention - The Humanitarian Perspective. Introductory Remarks.Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law. San Remo, 29 August - 2 September 1994.
62. Petersson, Lars: Den Ideella Sektorn - reserapport från USA. Svenska röda korset 1991.08.08.
63. Projekt Mångfald. Slutrapport från förstudien ang. Svenska röda korsets engagemang i driften av flyktingförläggningar och Café Mångfald. 1991.01.12. Svenska röda korset, Stockholm.
64. Promotion of Refugee Protection in Central and Eastern Europe. Report on Activities October 1992-June 1993. European Consultation on Refugees And Exiles (ECRE).
65. Rapport om Återvändarstöd i Argentina. Lars Norrman. Diakonia 1990.
66. Rapport om Återvändarstöd i Uruguay. Lars Norrman. Diakonia 1991.
67. Redlund, Pia: Med pjäxor, Nallar och Allvar - en beskrivning av frivilligarbetet på Carlsunds utredningssluss. Juli 1993.
68. Referat Fra Höringen om "En Mur Runt Europa". NOAS April 1991.
69. Regeringens proposition 1993/94:94. Mottagande av asylsökande m.m.
70. Relations Between Southern and Northern NGOs: Policy Guidelines. International Council of Voluntary Agencies. Geneva.
71. Rädda Barnen. Det svenska programmet 1994. Rädda Barnen, Stockholm.
72. Rädda Barnens årsrapport 1992. Rädda Barnen, Stockholm.
73. Safe Areas In Countries of Origin For Orderly Asylum Processing And For The Organized Repatriation And Reinsertion of Asylum Rejectees. Issue paper drafted by Switzerland. Dresden 7-9 April 1991.
74. Se Människan. Lutherhjälpens årsbok 1994.
75. Sjöquist, Börje - Palmgren, Lars. Att fly från Chile - och att återvändra. Två rapporter. Arbetsmarknadsdepartementet 7 September 1990.
76. Sjöquist, Börje - Williamson, Roger. Selling Weapons A Deadly Business. Swedish Red Cross 1993.
77. Sjöquist, Börje: Frivilligorganisationernas Fond för Mänskliga Rättigheter. Förslag från en arbetsgrupp. November 1990.
78. Sociala Missionen. Återvändandeprogrammet - en summering av 1993 års verksamhet.
79. Sociala Missionen. Verksamhetsberättelse 1993.
80. Stenbeck, Per: Back to Basics. Professional Fundrasing September 1993.
81. Stiftelsen Röda korsets Center för Torterade Flyktingar i Stockholm. Verksamhetsberättelse 1992.
82. Stockholms läns landsting. Avtal med Stiftelsen Röda korsets center för torterade flyktingar om vård av tortyrskadade (Förslag 1990:60). FU 8910-0758. Protokoll 1990.04.17.
83. Svenska kyrkans invandrar- och flyktingarbete. Mars 1993.
84. Swedish Red Cross. Annual Report. 1992.
85. UNHCR/NGO Partnership. Ref. document on Relationship between UNHCR & NGOs. Febr. 1992.
86. UNHCR - Stragic Directions 1994-1999.
87. UNHCR. Geneva.Collection of International Instrument Concerning Refugees.UNHCR. 1979.
88. Vad kan vi göra? Projektkatalog. Invandrarförvaltningen Stockholm.
89. Vems Jubelår? Lutherhjälpens årsbok 1993.
90. World Disaster Report 1994. Int. Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.
91. Åhlund, Christian: En kritisk granskning av den svenska regeringens beslut att avvisa flyktingar till Peru. Juni 1993. Fonden för Mänskliga Rättigheter, Stockholm.

Gunnar Alsmark:

Slug som en räv och två gånger så snabb!

Om organisationsstruktur och egensinne inom svensk flyktingmottagning

Vi går till Lillkyrkan, där det är fullt med folk. De två flyktingfamiljerna som hålls gömda där har ändrat om och flyttat bokhyllor och andra möbler in i kyrkolokalen. Flyktingassistenten, som visar mig runt säger; Tur att vi inte har gudstjänst här nu på söndag. På bänkarna hänger tvätt och huller om buller ligger filter och väskor. Hallen är för tillfället omvandlad till frisersalong. Det är släktingar och vänner från Aneby som kommit på besök. I cafélokalen sitter kvinnorna. De lagar kaffe och pratar. Sammanlagt befinner sig nog 20 personer på denna relativt lilla yta.

Flyktingassistenten och jag går in i det lilla kontoret. Hon är irriterad över att de har barrkaderat sig även där, att de inte kan visa lite hänsyn och i alla fall lämna kontoret orört. Man känner sig som en inkräktare nu när man kommer till Lillkyrkan, säger hon. De har t o m frågat om kyrkan inte kunde installera en tvättmaskin till dem!

Ovannämnda bild har jag hämtat från Ninni Larssons fältdagbok och hennes arbete i en liten sydsvensk stad hösten 1994. Ninni ingår i ett projekt jag leder kring svensk flyktingmottagning från 1985 till 1995. Tillsammans arbetar vi kring förhållandet mellan teori och praxis, ideal och verklighet, främst utifrån olika flyktingförläggningars organisation och verksamhet, men också utifrån den kommunala mottagningsapparaten i stort.

Under arbetets gång har jag alltmer kommit att intressera mig för olika tjänstemäns ifrågasättande av regler och förordningar, alltifrån en försiktig omändring av rådande rutiner till ett mer djupgående, ideologiskt förankrat motstånd.

Intresset bottnar egentligen i de uttalanden jag så ofta fått höra om Sverige, både från utlänningar och från svenskarna själva. Vi anses laglydiga och auktoritetsbundna. Stiftar man en lag så efterlevs den. Skapar man rutiner och regler, så följer man dem utan att ifrågasätta innehållet.

Senast denna karakteristik av svenskarna kom till uttryck var i samband med 1994 års EU-val i Norge. Norrmännen röstade nej därför att de är mer anti-aktörära, individualistiska och självständiga än de kuvade svenskarna, så enkelt var det med det.

Att det nu inte är så enkelt är vi väl alla överens om. Och i mitt invandrar- och flyktingmaterial finner jag dåligt fog för vår förmenta laglydighet.. Den ingår nog mer i andras självbild än att den är sann absolut sett.

Syftet med föreliggande artikel är att diskutera idéer och perspektiv på fenomenet egensinne. Jag befinner mig mitt i forskningsprocessen där nya frågeställningar hela tiden dyker upp. I sin slutgiltiga version kommer texten att ingå i en större rapport till statens invandrarverk där mitt forskningsprojekt "Från flykt till bosättning" redovisas.

Kärt barn har många namn

Som framgår av artikelns rubrik har jag valt **egensinne** som en samlande term för en rad olika former för protester och motstånd. Begreppet är hämtat från Björn Horgbys bok om arbetarkulturen i Norrköping 1850-1940, *Egensinne och skötsamhet*. Med stöd i en tysk forskare, Alf Lüdtke, ser han "Eigensinn som ett sätt för arbetarna att undvika kontroll, att skapa sig ett eget livsrum och umgås på egna villkor" (Horgby 1993:37). Här handlar det närmast om ett slags motkultur i kampen mot statsmakten och förtryckande kapitalägare. Så uppfattat blir begreppet knappast överförbart till tjänstemän anställda på olika nivåer och med olika uppgifter inom den svenska flyktingmottagningen, eftersom de till stor del bejakar och är lojala mot det system de arbetar inom.

Men begränsar vi oss till konkreta, enstaka exempel på "egensinnigt beteende", då finns det många paralleller mellan t ex 1800-talets arbetare och 1990-talets flyktingsamordnare, handläggare, chefer etc.

Egensinne ser jag som ett paraplybegrepp för det mångfacetterade fenomen jag vill studera, väl medveten om att begreppet är problematiskt. Jag har t ex lite svårt att koppla ihop egensinne med ett kollektivt beteende, såsom det görs i beskrivningen av arbetarklassen. Ett samlat motstånd mot överheten kan vara hur konformt som helst, och behöver oftast också vara det för att aktionen skall lyckas. I just detta sammanhang väljer jag att använda egensinne med betoning på *individens* agerande, och främst då utifrån en hållning, som ganska väl sammanfattas i Strömbergs stora synoymbok; **egensinning** = envis, tjurskallig, halsstarrig, styvsint, hårdnackad, svårhanterlig, uppstudsigt, obstinat, obändig, bångstyrig, självsvåldig, motspänstig, självrådlig, omedgörlig.

Två varandra närliggande begrepp som också vore möjliga att använda är **ohörsamhet** och (civil) **olydnad**. Båda uttrycker en högst medveten protest mot överheten. Man struntar i att lyda, helt enkelt, strejkar, maskar, "låtsas som det regnar" eller vad det nu kan vara.

En mildare form för olydnad skriver Michel de Certeau om i *The Practice of Everyday Life*. Med användandet av den franska beteckningen **la perruque** (peurk, förklädnad) ger han olika exempel på hur anställda i mer eller mindre förklädd form använder sin arbetsgivares tid och ting för egen del. Det kan handla om att skriva privatbrev eller ringa egna samtal på arbetstid, låna firmans möbler till fester hemma, "låna" pennor, block, spik, bräder, ja listan kan göras hur lång som helst - och jag gissar att vi alla skulle kunna bidra med exempel. Inte minst tidstjuvar finns det gott om, där egensinnet inte sällan blir både subtilt och utstuderat. Av anställda med stämpelklocka har jag hört många sinnrika historier om hur man skall lura till sig några extra minuter. "Sly as a fox and twice as quick: there are countless ways of 'making do'", skriver de Certeau.

I "flyktingsvängen" finns det gott om exempel på "la perruque", alltifrån de mer "självklara" privatsamtalen till att vara chef och samtidigt driva en affär, eller ha en privat flyktingmottagning "lite vid sidan om".

Men min samlade bild av fenomenet är ändå, att i ett internationellt perspektiv, så är denna form av egensinne ganska så harmlös och begränsad. Det finns länder där, med en lätt överdrift, hela tjänsteutövningen går ut på att tillskansa sig själv och de sina fördelar. Svågerpolitik är inte bara självklar, den är närmast sedd som ett moraliskt ansvar, och korruption ingår som en "naturlig" del i arbetet, ja, närmast som en löneförmån.

Ätminstone i dess svenska form bör man inte se "la perruque" enbart konspiratoriskt. Möjligheten att göra saker för egen del på arbetsgivarens bekostnad

kan också bli ett *symboliskt kapital*, ett smörjmedel i maskineriet, något som gör att personalen känner sig delaktig i verksamheten och gör den mer familjär, sammanhållen. Man blir ett med företaget, man kan gå dit en lördag för att arbeta några timmar, men också för att hämta stolar till kvällens privata fest.

Så betraktat kan ett privatsamtal på arbetstid lika väl ses som en kompensation för all den tid man lagt ner under kvällar och helger, talat med chefen en lördagkväll om en ny order, en bok, ett projekt etc. Arbete och fritid flyter ihop, helt enkelt, där det inte alltid blir så lätt att göra bokslut om vinnare och förlorare. Det kan lika ofta vara individen som i slutänden förlorar, inte företaget.

Poängen med detta sätt att se på egensinne är, att man undviker att placera in det i ett motsatsförhållande till lydighet. Det kan man också stå för en arbetares eller tjänstemans lite egna, udda sätt att utföra sitt arbete på, utan att det för den skull står i strid med ledningens krav på effektivitet och etik.

Motkultur är som jag redan antytt ett begrepp, som betonar helheten. Här handlar det inte om enstaka aktioner, utan om att mer principiellt bekämpa det system man känner sig inordnad under. Ett klassiskt exempel är Paul Willis pojkgång i Londons skolor. Dessa arbetarbarn satte sig upp mot skolans auktoritet genom att t ex pråla med sina kläder, använda skratret och hånflinet som ett informellt vapen, bryta mot regler och snabbt ta till våld.

Väljer man att betona andra sidor av begreppet motkultur, sidor som mer har att göra med alternativa livsformer och värdehierarkier, då vore det inte helt fel att se t ex Röda korsets flyktmottagning som en motkultur. Åtminstone kan begreppet tjäna som hypotetisk utgångspunkt för en analys likt den Eva Norström och jag gjorde när vi för några år sedan tittade just på Röda korsets engagemang i flyktfrågan. Även om Röda korsets personal hela tiden praktiskt arbetade nära de SIV-anställda, låg en helt annan ideologi i botten. Organisationen är uppbyggd på sju grundprinciper; humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet, och dessa skall ligga till grund för all verksamhet.

Just ordet princip är i detta sammanhang intressant, eftersom det kan tala både för och emot ett egensinnigt förfarande. I förhållande till de SIV-anställda tedde sig nog Röda korsets personal som egensinnig många gånger. Men inom ramen för den egna organisationen lämnar betoningen på principerna, ideologin föga utrymme för ett annorlunda agerande. Princip blir här helt enkelt en moralisk abstraktion, en förnufts- och erfarenhetsmässig norm, som tränger in i människans medvetande och blir till ett absolut och odiskutabelt imperativ. "Så gör en rödakorsare!"

Ett annat tänkbart begrepp skulle kunna vara **underground**. Inom mitt forskningsfält finns personer, som antingen illegalt tagit sig in i landet och lever ett liv vid sidan av det offentliga systemet, eller som är kända av myndigheterna men vid besked om avvisning valt att gå under jorden.

Båda dessa grupper är fortfarande små med internationella mått mätt, men med en hårdnande invandringspolitik är det något vi måste lära oss leva med i framtiden också i Sverige.

I mer överförd betydelse vore det också möjligt att använda begreppet underground, eller varför inte subversiv verksamhet om de människor, som skapar alternativa, ofta hemliga rörelser och aktiviteter, politiska eller rent affärsmässiga. Här finns ett brett spektrum från terrororganisationer, läkare som illegalt utför kvinnlig könsstympning till politiskt-religiösa skolor av fundamentalistisk art.

Den typ av aktiviteter jag här talar om är oftast kollektiva, och nästan alltid antidemokratiska. De bär också oftast drag av misson, och därmed intolerans vilket sammantaget gör att de skiljer sig från det slags egensinne jag vill skriva om i den här

artikeln. Men innan vi lämnar temat kan det vara intressant att påpeka, att vi parallellt med ett slags privat olydnad ser tydliga tendenser på hur människor, när de inte får gehör för sina åsikter, tar till antidemokratiska metoder, våld och vapen; antifascistisk aktion, krossa rasismen, militanta veganer, djurens hämnare, revolutionära lesbianer, anarko-feminister, lesbisk front, kokosbollar och potatislandet, plogbillar och Greenpeace.

Egensinne och etik

Var hamnar då Fristadsrörelsen och andra "gömma-flyktingar-organisationer" i det breda aktionsfält jag ovan talat om? Ja, odemokratiska i någon mening är de ju, det kan man aldrig komma ifrån. Begreppsmässigt handlar det väl om ett slags civil olydnad, där man vägrar acceptera den ordinarie beslutsgången för att i stället gå egna vägar.

Intressant i sammanhanget är dock, att "egna vägar" inte alltid är så egna och så egensinniga som de verkar. Ibland, som här, sker protesten med myndighetens goda minne. "Det är inget bekymmer för oss att man gömmer flyktingar", säger polisen om prästens aktioner i Lillkyrkan. "Det är snarare synd att inte fler söker sig dit. Så får prästen ännu fler problem!"

Han berättar vidare, att privatpersoner ofta ringer efter ett tag för att be om råd och hjälp när de inte längre står ut med att ha flyktingar gömda hos sig. "På så sätt löser det sig ändå!"

Polisen kom också in på hur några reste runt på förläggningar, bl a då i hans egen stad, och omskar pojkar i 3-10-årsåldern.

Det upptäcktes hos sjuksystemen. En rättsläkare kom till X och fotograferade pojkarna. Men detta var inte bara i X, utan på flera ställen i Sverige. De som åkte runt och omskar blev åtalade. Men budet uppför sig att - vi väntar lite så blir de nog utvisade. *Vi skall vara lite lata i det här jobbet!*

Från ledningshåll på den lokala flyktingförläggningen och på SIV:s huvudkontor i Norrköping fanns inte samma överseende, eller vad man nu vill kalla det. Genom att gömma flyktingar som fått beslut om avvisning gick kyrkan inte bara bakom ryggen på invandrarverket, utan gjorde också de asylsökande en otjänst. I 95% av fallen blev de i alla fall avvisade, och allt man åstadkom var att förlänga en oviss och psykiskt svår väntan "under jord".

En liknande åsikt har uttryckts av Helene Müller, invandrar- och integrationskonsulent på Sveriges kristna råd, enligt en intervju i socialdemokraternas kristna tidning Broderskap.

Jag känner till många kyrkor i södra Sverige som gömt och gömmer flyktingar. Vill de inte ens träffa polisen på neutral mark, så är det illavarslande.

Kommentaren fällt med anledning av ett seminarium i Helsingborg, som det kristna rådet anordnade för familjer som gömmer flyktingar. Bara tre företrädare för kyrkorna hade anmält sig. Helene Müller säger vidare i intervjun, att det i södra Sverige finns en inställning inom Svenska kyrkan att man alltid skall gömma en flykting som ber om det.

Men det budskapet går tvärtemot vårt och då är det kanske inte så konstigt att många värdfamiljer blir oroliga. Kanske vågar de inte tro att de skall få stöd av sin präst om det går åt skogen och polisen kommer och knackar på efter att de varit på vårt seminarium.

Hon kommer också in på etikfrågan, påpekande att i många fall är besluten om avvisning juridiskt korrekta. Då är det bättre för kyrkorna att koncentrera sig på att göra det så lätt som möjligt för flyktingen att återvända.

Var olika representanter för svenska kyrkan står i detta sammanhang låter jag vara osagt. I mitt intervjumaterial framförs också åsikter, som är konforma snarare än egensinniga. Många är av samma åsikt som en präst i Kiruna som menade, att kyrkan skulle förhålla sig neutral till de beslut som fattas på politisk grund;

Vi gjorde det ganska klart från första början, att vi träffas som medmänniskor, inte som någon slags myndighetsperson som ska försöka ge er ett uppehållstillstånd eller inte.

Vad som är moraliskt rätt eller fel i att gömma flyktingar är sällan lätt att avgöra. De som tar till ohörsamhet och civil olydnad tror säkert själva på saken och är övertygade om att de utför en god gärning. Men en blick tillbaka i historien har också lärt oss, att "goda" gärningar och godtycke hör ihop, liksom "goda" gärningar och prestige. Det finns m a o en intressant sida av selektion i gömmandet av flyktingar - vissa tas om hand, andra inte, och det finns ett tydligt inslag av "den barmhärtige samariten", av "se så god jag är!"

Mer allmänt skulle man kunna säga, att allt handlande efter eget s k samvete och övertygelse inte enbart bör tolkas i termer av moral, utan också har med makt och egenintresse att göra.

Att överleva, och helst bli större!

När jag för snart tio år sedan första gången läste Jerzy Sarneckis bok "Byråkratins innersta väsen" blev jag mycket förtjust. Sedan dess har jag haft anledning att återkomma till den många gånger, och min positiva inställning kvarstår. Själva grundidéen är mycket användbar i en diskussion kring egensinne. Sarnecki menar, att byråkratin är en självklar nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, men att den också är farlig, och därför ständigt måste ifrågasättas, utsättas för kritik, ibland även bekämpas. Orsaken till detta är, att de byråkratiska systemens viktigaste intresse - liksom alla andra sociala system - är att överleva. Och "när det byråkratiska systemets själva överlevnad är tryggad, blir dess nästa mål att växa, att öka i styrka och makt." (Sarnecki 1985:23)

Accepterar vi dessa tankar, och jag har under alla de år jag arbetat med främst socialförvaltning, invandrarbyråer och flyktingmottagning inte haft anledning att tvivla, leder detta "byråkratins innersta väsen" till två möjligheter vad gäller egensinne.

För det första blir det svårt att *inifrån* ifrågasätta ett system, där överlevnad och tillväxt hela tiden sätts i centrum. Gör man det - och upptäcks - väntar vanligen olika former för sanktioner.

För det andra kan, lite paradoxalt, kanske, egensinnet harmoniera med byråkratins mål, men ändå komma i otakt. Detta sker när den enskilde tjänstemannen blir alltför nitisk, i alltför hög grad följer förordningar och reglementen.

I P.C. Jersilds Grisjakten från 1968 skildras den pliktmedvetne byråchefen Lenart Siljeberg, som får till uppgift att utrota grisar på Gotland. Utifrån en instrumentell, rationell synvinkel blir själva avlivandet ett besvärligt tekniskt-vetenskapligt problem. Själva problemlösandet sätts i centrum, samtidigt som gärningens moraliska halt trängs undan.

En liknande "dehumanisering" ägde rum hos de tjänstemän i Nazityskland, som hade till uppgift att massutrota judar. För var och en av de inblandade gällde det att lösa sin deluppgift så effektivt som möjligt.

Denna lite makabra jämförelse mellan en fiktiv, svensk grisjakt på 60-talet och en högst verklig judeutrotning på 40-talet har jag hämtat från Bengt Gessers idérika artikel "Byråkrati och dehumanisering". Gesser hämtar i sin tur tankar från Zygmunt Baumanns *Modernity and the Holocaust*, där författaren försöker visa, att utan byråkratisk organisationsteknik, modern vetenskap och teknik skulle Holocaust inte ha kunnat ske. Gesser pekar också på ett annat resonemang hos Bauman, som väl passar in i en diskussion om egensinne.

En väsentlig byggsten i Baumanns teori är den vikt han tillmäter den modernistiska föreställningen, att det var möjligt för staten eller statsapparaten att med rationella metoder skapa ett mönstersamhälle.

Få länder har som Sverige varit inställt på att skapa just ett mönstersamhälle, en demokratisk dröm där fred och rättvisa råder. För att nå dit förutsätts ett visst mått av organisation, ordning och skötsamhet. För att nu inte tala om lojalitet. I ett sådant samhälle kan det verka, som om det inte finns någon plats alls för egensinne, för självständigt, individualistiskt tänkande. Men denna strävan efter ordning och reda behöver inte enbart tolkas negativt, i ett slags Orwellskt 1984-perspektiv. Organisation kan i grund och botten också vara ett försvar mot ångest, "det må vara sångkören man är medlem i, ens egen familj eller en stor landsomfattande organisation", säger Paul Moxnes i sin bok "Vardagens ångest hos individen, gruppen och organisationen" (1991:41).

Om jag tolkar Moxnes rätt, är han ute efter ett slags balans mellan absolut ordning å ena sidan, anarki å den andra. Alla måste vi ha ett visst mått av principer, regler och rutiner, annars blir vår tillvaro osäker, ångestfylld. Men vi måste också vara trygga i oss själva, så att vi kan bedöma, eventuellt fördöma, regelverket. "Den dogmatiska människan är i grund och botten otrygg i sig själv", säger Moxnes. Hon är intolerant, auktoritär och har ett slutet sinne.

Just denna svårhanterliga motsättning mellan vårt behov av struktur och vår vilja till självständighet, till egensinnigt förfarande, blev tydlig i mitt arbete med Röda korset. När man startade sin förläggningsverksamhet 1987 verkar det ha funnits en ambition att arbeta så lite byråkratiskt som möjligt, i motsättning då till Statens invandrarverk, som var alltför regelstyrt. Men efter hand insåg man, till mångas besvikelse, att det inte fungerade.

Vi skulle kunna göra vad som helst, det skulle kunna bestämmas på morgonen. Det var säkert en vacker och trevlig tanke, men det är ju inte alls vad det blev, och det säkert till mångas ledsamhet. Många hade velat ha det så, men det var inte så enkelt att man bara gjorde vad som helst utan även det här jobbet kräver struktur och ordning och tydlighet. (Alsmark/Norström 1992:116)

Kärlek och hembesök

Inom Röda korset, men framför allt inom SIV, växte efter hand en allt mer detaljerad och planlagd organisationsstruktur fram. I början av 90-talet kom så invandrarverket med sin handbok, en välfylld pärm med tankar och regler kring alla tänkbara sidor av förläggningsarbetet.

Vad jag särskilt minns från de år jag tillsammans med Eva Norström arbetade på olika förläggningar runt om i Sverige (1989-93) var att det pågick en intensiv debatt

kring relationen asylsökande - tjänsteman. På förekommen anledning, som det sades, gick statens invandrarverk ut med ett policydokument, där man menade att förhållandet hade varit alltför intimt - i enstaka fall så intimt, att kärleksrelationer uppstått. Nu yrkade man på rättning i leden. Personalen skulle ha ett professionellt förhållningssätt, vilket betydde yrkeskunnande *och* empati! Nära vänskapsrelationer borde undvikas och kärleksrelationer var inte tillåtna.

Det intressanta i detta sammanhang var skillnaden i syn mellan Invandrarverkets personal och Röda korsets. Den ganska fria kontakt som Röda korsets personal hade med flyktingarna var svår att förstå för många av de SIV-anställda. Den konflikt som uppstod kom i grunden att handla om de två organisationernas skilda grundprinciper. För SIV var avstånd ett sätt att undvika misstänksamhet och avundsjuka bland flyktingarna. För Röda korsarna var närhet ett självklart svar på den första av organisationens sju grundprinciper, humanitet, och många vägrade följaktligen att hör-samma de nya reglerna.

Jag tycker att dom (SIV) har utnyttjat detta till fler regler och att dom är på väg till kriminalvården. Regionchefen i nord säger, att det nu är sakskalet för uppsägning att man går hem och dricker kaffe, att lärarna går och ser hur flyktingarna lagar mat, att förskollärare går hem och diskuterar med barnen i lägenheten. Och hon (regionchefen) säger; dom här folkgrupperna har ett annat sätt att umgås på än vi och SIV skall inte inleda sin personal i frestelse. Jag tycker det är taskskpeleri och skall vi hålla flaggan här för förläggningsprojektet, så måste Röda korset som organisation hissa en annan flagga för humaniteten. (Alsmark/Norström 1992:217)

Meningsfull verksamhet

Ett annat område där byråkratins innersta väsen blev tydlig var i samband med organiserandet av "meningsfull verksamhet." Röda korset var först med dessa tankar, och det var också på Röda korsets fyra förläggningar Eva Norström och jag kom i kontakt med projektet. Två övergripande mål formulerades;

1. Varje yrkesgrupp på förläggningen skulle inventera i vilka former som flykting-medverkan var möjlig.
2. Asylsökande/flyktingar skulle ses som en resurs i arbetet.

Men pappersprat och praktik är som bekant två skilda ting. De olika tjänstemannagrupperna hade pinsamt svårt att ta fram meningsfulla uppgifter, hänvisande till sekretess, försäkringsvillkor och till själva grundförutsättningen; den meningsfulla verksamheten fick inte ersätta deras egna arbeten, dvs hota jobben! Denna tanke fick starkt fackligt stöd, varför det inte är svårt att förstå, att just här lämnades föga utrymme för de tjänstemän, som var intresserade av att finna alternativa arbetsformer. De ansågs helt enkelt som osolidariska, såväl mot facket som mot arbetskamraterna.

Det är heller inte svårt att förstå, att de flyktingar som erbjöds de konstruerade uppgifterna kände sig kränkta. Men många bland personalen tyckte att "det var väl ändå bättre än att se på TV och fika!" Mehrdad Arhab, utbildad psykolog, kommenterade försöksverksamheten på följande sätt:

Många idéer som framkom genom flyktingrådet blev aldrig verklighet eftersom en allmän uppfattning var att all aktivitet måste arrangeras, ordnas och ansvaras av personal. Detta motverkar själva grundidén om att flyktingarna skall ha större ansvar och inflytande i sina öden...

Men det var kanske för optimistiskt att tro att människor skulle kunna slå sig fria från ett system, som är byggt för att infantiliserat dem. (Alsmark/Norström 1992:122f)

Infantilisering har dessvärre dominerat svensk flyktingmottagning de senaste tio åren, även om en viss förbättring kan skönjas den senaste tiden. Och den har gjort mycken skada, det vågar jag med bestämdhet säga efter alla de intervjuer jag gjort med kommunplacerade flyktingar. Många är klart klientiliserade och har svårt att finna sig själva, än mindre finna ett jobb och en dräglig vardag. När jag tog upp problemet med personal på förläggningar 1987/88 fann jag ett starkt oförstående.

Här klemas minsann inte. Flyktingarna behöver all den hjälp de kan få! Arbeta? De har inte kommit hit för att arbeta. De är flyktingar, inga invandrare!

Så lät tongångarna då och varje antydning till en förändring fick mig att framstå som konservativ främlingshatare. Idag kan många erkänna det kvävande momentet i välfärdens vänliga omfamning men för många flyktingar kommer denna insikt, som redan sagts, för sent.

Patologiserat kristillstånd

I intervjuer med läkare, som arbetar med flyktingar, kom det upp ett annat område, där det tycks råda en dominerande uppfattning, och det var i synen på depressioner och deras behandling.

Det finns en väldig övertro på att det ska vara utbildade psykologer och psykiater som ska handlägga de mer vardagliga livskriserna. Och jag tror att det kan vara till nackdel faktiskt. Det är ibland så medikaliserat och psykologiserat så det är till förfång för den drabbade.

Den som säger detta är en läkare med lång erfarenhet av flyktingar. I intervjun återkommer han gång på gång till, att man genom en sjukdomsstämpel alltför ofta befäster ett kristillstånd i stället för att lösa det. "Men sjukskrivning, och i förlängningen förtidspension, placerar människor vid sidan av samhället i stället för att integrera dem", säger han. Många gånger ser man inte vad som är det största arbetshindret, utan man sjukskriver flyktingen under diagnosen ont i ryggen eller huvudvärk eller något annat. "Men i grunden så är problemet att dom inte kan svenska, eller att de är dåligt anpassade, socialt och arbetslivsmässigt". Han är också kritisk mot mycket i de rehabiliteringsförsök som bedrivs.

Ofta har "sjukdomsförloppet" gått så långt, att det hela är ett spel för galleriet, ett slags cirkus där alla pliktskyldigt följer en viss mall och där alla också vet att det slutar i förtidspensionering, så det är ju rätt ineffektivt, det måste jag säga.

Något tillspetsat skulle man kunna säga, att det inte bara är ineffektivt att göra folk sjuka i stället för friska! Det är också dyrt. Och oetiskt! Det är vad psykiatern Johan Cullberg påstår i en artikel på DN:s Insida den 21 september 1994. Under rubriken "Det är sunt att vara deprimerad ibland" går han till frontalangrepp på den naturvetenskapliga människosyn som är så vanlig inom psykiatrin, och som hotar ta över den humanistiska. "Den leder till ett slags korpralpsykiatri", säger han.

Vid djupa depressioner behövs behandling och ibland, men inte alltid mediciner. Men idag talar många inom psykiatrin om depression som en folksjukdom som

snart varannan svensk behöver medicin emot. Och för läkemedelsindustrin är det naturligtvis bra om varannan svensk behöver äta antidepressiva medel, kanske på livstid. Men depression är en affekt som hör livet till. Den är i sig sund, precis som det är friskt att känna ångest vid hot och fara.

Inom flyktingmottagningen har klinisk psykiatri åtminstone fram till idag haft en stark ställning i Sverige. Inom rättsskipning och kriminalvård har den varit än starkare, för att inte säga unik. Det skulle föra för långt att diskutera detta närmare. Jag tror ändå att min poäng är klar. Mot en värdeorientering med stark hegemoni och tolkningsföreträde är det svårt att vara oppositionell. Frånvaron av "egensinne" kan därför inte alltid tolkas som en brist på avvikande åsikter. Inom vissa områden är det bara långt svårare än inom andra att sätta kraft bakom orden.

Här kan det vara intressant att kort gå tillbaka till Moxnes och hans bok "Vardagens ångest". Han säger där rent ut, att han aldrig varit särskilt förtjust i den del av psykologin, som sysslar med behandling av mentalt lidande.

Från allra första början kände jag att den psykologin vilade på en människosyn som strävade efter att patologisera så mycket som möjligt av avvikelserna i mänskligt beteende, och som var blind för mänskliga resurser, originalitet och det som fungerade bra. (Moxnes 1991:21)

Just ordet människosyn har jag fastnat för och funderat över. Vår uppfattning om originalitet och egensinne har med vår människosyn att göra. Eller som Moxnes uttrycker det, mot bakgrund av två års arbete som terapeut, där han upplevde att klienterna egentligen inte ville ändra på sig själva, även om de sade att det var det de kommit för.

Det verkade som om det inte var känslorna och tankarna de hade som det var fel på, utan toleransgränserna för dessa känslor och tankar.

Obekväma kverulanter

Men låt mig nu gå tillbaka till artikelns huvudtema, till de som på ett mer eller mindre egensinnigt sätt försöker gå emot regler och rutiner.

Allmänt vågar jag nog påstå, att ett ifrågasättande kräver stort mod och möter starkt motstånd. Ibland så starkt att man tvingas avgå. Det hände chefen på en förläggning i mellansverige, när hon försökte iscensätta sin kritik av "för mycket vård och för många anställda". De nedskärningar i personalstyrkan som föreslogs vållade ett ramaskri, fackligt såväl som personellt, och kunde aldrig genomföras. Men redan ett par år senare började man bygga alla förläggningar av en storleksordning som den då föreslagna, dvs med ungefär halva styrkan!

Händelsen leder oss osökt in på begreppet lojalitet. Vad och vem förväntas man i första hand vara lojal mot inom en flyktingmottagande organisation? Svaret kan tyckas givet, dvs flyktingen, men så enkelt är det nu inte. När jag i mitt arbete besökte de olika förläggningarna fick jag enligt det då senast vedertagna språkbruket veta, att "kunden" inte alls var den asylsökande, utan svenska folket. Det var i första hand för svenska folket och dess skattepengar man arbetade. En av mina informanter berör detta på ett bra sätt i följande passus, hämtad från hennes dagboksanteckningar de sista veckorna innan förläggningen lades ner nu hösten 1994.

Det blir nog ett par kvällar med övertid men inga problem. Vi ställer upp på detta också. Vi inom Invandrarverket har som egenskap att vi är väldigt lojala mot arbetsgivaren.

Alla har naturligtvis inte varit helt lojala. Ett välkänt fall av egensinne, tolkat just i termer av illojalitet, är det med Jabar Amin, tidigare förläggningsschef i Robertsfors. När flera förläggningar runt om i Västerbotten skulle slås ihop och ledningen flytta till Umeå protesterar Amin. I Umeå fanns ingen förläggning, varför skulle då ledningen sitta där! Dessutom ansåg han att de nya stabstjänsterna borde utannonseras så att behöriga människor med goda kvalifikationer, utbildning och erfarenhet skulle anställas.

Konflikten mellan honom och SIV var därmed ett faktum och han fick heller inte tjänsten som ny chef, när han sökte den. Den officicella orsaken var bristande formell kompetens, men själv menade han, och många med honom, att det handlar om en dold kritik som inte visas upp för allmänheten. Att han betraktades som obekvämt, helt enkelt.

Jag har aldrig kunnat vara en jasägare. Det var en av anledningarna till att jag tvingades fly. Jag kunde inte vara tyst i mitt hemland, inte acceptera orättvisorna, inte acceptera förtrycket och åsiktsfriheten. Att bli tystad även här ställer jag inte upp på... För tre år sedan började jag kritisera Invandrarverket, jag anser att dess kostnader är för höga... Jag har också hela tiden ansett att vi har för långa väntetider... Människorna blir passiviserade när de bor så lång tid på förläggningar... Motsättningarna i samhället ökar när flyktingar inte arbetar och lever på det sociala. (Daun 1994:231f)

I mångt och mycket tror jag chefer och organisationer vill ha kritik från sina anställda, eftersom den i lagom dos rensar luften och dessutom kan innehålla frön till konstruktiv förändring.

Den känsliga gränsen för vad som kan accepteras eller inte tror jag går vid två varandra närliggande trösklar. Båda handlar om bristande lojalitet; den ena mot arbetskamraterna, den andra mot företagets/organisationens bärande idé. Passeras någon av dessa gränser sätts genast sanktionsåtgärder in. Man definieras som "besvärlig", osaklig, samarbetsovillig, egensinnig. Resultatet kan bli utfrysning, eller i värsta fall avsked, med eller utan ekonomiskt vederlag.

Ett annat effektivt vapen i kampen mot "uppstickare och kverulanter" är att omorganisera verksamheten, vilket ger ledningen möjlighet att under mer städade, oantastade former neutralisera personen i fråga.

Fenomenet omorganisation vore värt en mäsia i sig, eftersom det mer än någonsin tidigare tycks genomsyra svensk byråkrati och näringsliv. Utrymmet medger dock inte detta, men jag kan inte låta bli att citera följande tankeväckande rader av Gaijus Petronius, romersk ståthållare, död 66 efter Kristus.

Vi tränade hårt, men varje gång vi började få fram fungerande grupper skulle vi omorganiseras. Jag lärde mig senare i livet att vi är benägna att möta varje ny situation genom omorganisation, och också vilken underbar metod detta är för att skapa illusion av framsteg, medan den åstadkommer kaos, ineffektivitet och demoralisering.

Alla former för omorganisation kan naturligtvis inte betraktas konspiratoriskt. Inom flyktingmottagningen, där organisationsförändringar varit legio de senaste tio åren, har förändringar skett dels som en anpassning till den fluktuerande flyktingströmmen, dels som ett resultat av personbyten på minister- och generaldirektörsnivå. Men oavsett orsaken har effekten blivit ett mottagningssystem, där "omsorg görs till byråkratiserade servicesystem, rationaliseras och styckas sönder både horisontellt och vertikalt" (Elisasson 1991:46). I ett sådant system har den "praxiskunskap" de enskilda tjänstemännen förvärvat i sitt vardagliga arbete svårt att vinna gehör.

Rutinerna hinner sällan sätta sig, förrän det är dags att göra om dem eller bygga upp nya.

Mina informanter återkom ofta till denna byråkratiska klåfingrighet menande, att en omsorg för flyktingens bästa ibland fick ske i smyg och i strid med uppifrån givna principer och anvisningar. Särskilt Röda korsets personal kände sig efter de första årens mer fria uppbyggnadsperiod alltmer låsta i sitt arbete, och flera framhöll, att de alltför ofta fick tumma på för dom viktiga principer.

Införandet av rationell arbetsfördelning och dess konsekvenser har jag för avsikt att utveckla längre fram i ett annat arbete. Det skulle vara intressant att jämföra flyktingmottagningen med utvecklingen inom t ex hemtjänsten, som på många håll idag styrs av Taylors "pensumidé". Den går i korthet ut på att varje mans arbete åtminstone en dag i förväg planeras av arbetsledningen. Men, säger Rosmarie Eliasson;

I en arbetsorganisation som förutsätter att man följer uppifrån fastställda regler, lagar och formler inte bara för vad som ska göras, utan också hur det ska göras och den tid som får ätgå, måste man bryta mot fastställda regler och principer för att följa sitt eget förnuft och/eller känsla. Detta är, tack och lov, en typ av "brottslighet" som ännu är vanlig inom hemtjänsten. (Eliasson 1991:39)

Att denna typ av "brottslighet", som i mer vetenskapliga sammanhang kallas omsorgsrationalitet, skulle vara typisk för kvinnor ställer sig Rosmarie Eliasson sig dock kritisk emot.

I den mån omsorgsrationalitet definieras som en inneboende förmåga - rationalitet som kvinnor är bärare av, inte något som skapas i och genom en praxis - bidrar det till ett negligerande av arbetets villkor och andra yttre betingelser som betydelsefulla för vilken kunskap vi kan nå, vilka tanke- och handlingsmönster vi kan utveckla och göra bruk av i praktiken. (Eliasson 1991:45)

En annan forskare, Martin Buber, framhåller i sin kanske mest spridda bok "Jag och Du", att det är i vardagslivet som vår moral utvecklas; vad som är rätt och fel, gott och ont. Det är i den direkta samvaron med andra människor vi handlar etiskt eller oetiskt. Etiken kan inte reduceras, eller snarare upphöjas, till religion eller moralregler. Utan denna koppling till konkreta situationer och handlingar människor emellan är etiken död.

Just detta möte i vardagen tror jag vore mycket utvecklingsbart för studiet av fenomenet egensinne. Först när man i sitt arbete sitter med en människa av kött och blod framför sig testas såväl systemets bärkraft och etik som åt vilket håll tjänstemannens lojalitet är riktad.

Lojalitet och modernitet

Hela den diskussion jag fört kring egensinne och organisationsstruktur vore missriktad, om jag inte samtidigt kom in på moderniseringen av Sverige och vårt lands utveckling i riktning mot ett postmodernt samhälle.

När det svenska folkhemsbygget påbörjas vid slutet av 20-talet handlar det om att bryta ner föräldrade vanor, traditioner och kollektiv för att upprätta ett nytt kontrakt mellan staten och individen. Ett kontrakt som i första hand gick ut på att vara lojal mot staten och det moderna projektet, något Orvar Löfgren skriver om i sin artikel "Att nationalisera moderniteten" (Löfgren 1991). Oavsett kultur- och klassbakgrund skulle alla sträva i samma riktning, alla i första hand vara goda svenskar.

Löfgren illustrerar detta med "Röda dagen", en propagandafilm från 1931, där temat är att socialdemokratin står för den nya medelsvenska tryggheten. I slutscenen sammanfattar filmens hjälte, den socialdemokratiske snickarmästaren spelad av Sigurd Wallén detta budskap;

Vi kan vara höger eller socialdemokrater, boljeviker eller fascister, men innerst inne sitter det nog en liten svensk djäkel. (Löfgren 1991:105)

För att forma denna "svenska djäkel" handlade det inte så mycket om nationell retorik, påpekar Löfgren, utan om nationellt görande. Det nya Sverige svetsades samman genom nya former av gemenskap, beroende och lojalitet. "Man sjöng sig svensk, vandrade och semestrade sig svensk".

Men man arbetade sig också svensk, tror jag. Inte minst framväxten av den offentliga sektorn under 60- och 70-talen, världens kanske största, oerhört välorganiserade och enhetsinriktade byråkrati, bidrog till att skapa en svensk medborgare, som trodde på och var stolt över "den svenska modellen". Kraften i denna tro, som något krackelerade under 80-talet, såg vi senast i 1994 års riksdagsval, där halva befolkningen solidariskt sa ja till svensk socialdemokrati, välfärd och högre skatter.

Kraften i denna tro kan också förklara, varför svensk byråkrati är så lite korrumperad, jämfört med många andra länders. I grunden finns hos de flesta tjänstemän en känsla av delaktighet med "systemet", med svenska staten och regeringen. Samhällskontraktet stat-individ ligger också bakom vår förmenta laglydighet, något som ständigt påpekas, ibland t o m förhånas av utländska observatörer såväl som av invandrare.

Den delaktighet med "systemet" som jag menar många i Sverige känner, leder inte sällan till bristande förståelse för egensinne och systemkritik. Framför allt om den förs fram på "fel" vägar.

Ta till exempel missnöjesyttringar från hyresgäster i ett kommunägt bostadsområde, från patienter på ett ålderdomshem, från elever i en skola. I alla dessa sammanhang förväntar man sig i enlighet med "den svenska modellen", att klagomål skall komma via de gängse kanalerna, hyresgästföreningen, elevrådet etc. I en intressant uppsats skriver Sören Olsson om de problem som uppstod inom olika typer av samhällsarbeten, därför att organisationen uppfattades som vänd *mot* den lokala välfärdsstaten.

De klagomål och krav som framfördes mot tjänstemän och politiker uppfattades ofta som provocerande till viss del därför att innehållet var provocerande, men mer därför att områdesföreningarna ansågs ligga utanför det reglerade system för inflytande som fanns. Medborgarnas krav saknade den legitimitet som de skulle haft om de framförts via ett politiskt parti, en fackförening eller hyresgäströrelsen. (Olsson 1991:278f)

Under det vänsterradikala 70-talet var den "tilltro" till systemet jag ovan talat om utsatt för hård kritik. En norsk professor i rättssociologi, Thomas Mathiesen, skrev en rad uppmärksammade artiklar där han framhöll, att vid sidan av öppen politisk kontroll och maktutövning i vårt samhälle äger en dold, lågmäld disciplinering rum.

Den är svår att avgränsa. Den är en del av vårt vardagsliv. Den är inbyggd i den sociala strukturen. Vi finner den i den avväpnade toleransen för oliktankande, i den professionella yrkesutövningen, i rättsapparatusens övervakning av politiska uppfattningar och inte minst i att gamla former för disciplinering ges nya namn och masker (från baksidestexten).

Denna dolda disciplinering leder till själv censur, självdisciplinering och passivitet, menade Mathiesen. Först när vi genomskådat den kan vi bekämpa den effektivt. Och det är nödvändigt, eftersom den ytterst är uttryck för en fascistisk ideologi!

Mathiesen ingick i 70-talets historiematerialistiska tradition, där politisk kontroll och maktutövning ensidigt knöts till det västerländska, senkapitalistiska samhället. Sedan dess har mycket hänt inom samhällsforskningen.

Från mitten av 80-talet har forskare alltmer kommit att se människor som handlande subjekt, inte som viljelösa offer för politiska och ekonomiska system.

Många av dessa diskussioner är kopplade till begrepp som modernisering, modernitet och modernism. Sociologen Alberto Melucci är t ex en av många samtida tänkare, som menar att konflikterna i det moderna samhället inte kan förstås enbart som en motsättning mellan arbete och kapital. Vår tid kännetecknas snarare av ett mångdimensionellt konfliktmönster. I sin bok *Nomader i nuet* beskriver han hur människan för att möta denna mångdimensionella värld blir allt mer självreflexiv, medveten, ansvarig för de egna val man gör.

De sociala förändringarnas takt, mängden av tillhörigheter och det övermått av möjligheter och budskap som strömmar över individen, bidrar alla till att försvaga de traditionella referenspunkter (kyrka, parti, ras, klass) som identiteten baseras på. Utsikterna för att en individ med övertygelse och kontinuitet skall säga "Jag är x, y eller z" blir alltmer osäkra. Behovet att ständigt bekräfta vem jag är och vad det är som garanterar kontinuiteten i min biografi blir starkare. (Melucci 1992:118)

Vårt samhälle är oändligt komplext, entydigheten sällsynt liksom sanningen med stort S. De självklara och målmedvetna kliven hos en person som vandrar den breda vägen fram passar illa i en okarterad terräng säger Alberto Melucci i förordet till *Nomader i nuet*. Och han fortsätter med följande tänkvärda ord, som jag gärna gör till mina; dels för att jag personligen tycker om tanken, dels för att de så bra passar in på en positiv tolkning av egensinne.

Resan in i ett okänt territorium leder till upptäckten att identiska ting kan ges olika namn och att varje namn förmedlar en annorlunda mening. Den lär oss att uppfatta klivenheter, uppmuntrar oss att erkänna olika ståndpunkter och framlockar därmed ett medvetande om potentiella friheter, vilkas realisering förutsätter varje individs val och ansvarsfulla handling. (Melucci 1992:21)

En annan intressant modernitetsforskare är Anthony Giddens. I ett kapitel om Fate, Risk and Security i sin bok *Modernity and Self-Identity* påpekar han, att i ett samhällssystem utan någon slutgiltig, gudslignande auktoritet, måste även de mest hyllade trossatser och expertsystem vara öppna för revision och regelbunden förändring.

Låt mig till sist ta fasta på Giddens tankegång genom att knyta den till fenomenet egensinne. Flyktigmottagandet i Sverige ligger i händerna på en ung byråkrati, som genom ständiga omorganisationer, omdefinitioner etc söker sin väg fram. I detta sökande kan anställas egensinne hanteras på två sätt. Antingen definieras det ut, eventuellt bestraffas, eller så betraktas det som ett spirande frö för omprövning och självkritik. Detta betyder nu inte att allt egensinne är positivt, konstruktivt. Men vad jag vill säga är, att en organisation utan egensinne är dödsdömd! Vi behöver alla barn som ser när kejsaren är naken.

Litteratur

- Alsmark, Gunnar & Norström, Eva. 1992: *Röda korsets fyra förläggningar. Ideologi och praktik. En utvärdering av Röda korsets förlägningsverksamhet 1986-1991*. Del 1 och 2. Röda korsets rapportserie nr 4.
- Buber, Martin. 1962: *Jag och du*. Bonnier. Stockholm.
- Daun, Åke et al. 1994: *Invandrarna i välfärdssamhället*. Tiden Folksam. Falun
- de Certeau, Michel. 1984: *The Practice of Everyday Life*. University of California Press. London
- Eliasson, Rosmari. 1991: *Omsorgsrationalitet och dess villkor* I Etik, solidaritet, välfärd
- Red. Birgitta Bergsten et al. Daidalos. Uddevalla
- Gesser, Bengt. 1991: *Byråkrati och dehumanisering*. I Etik, solidaritet, välfärd. Red. Birgitta Bergsten et al. Daidalos. Uddevalla.
- Giddens, Anthony. 1991: *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press. Padstow, Cornwall
- Horgby, Björn. 1993: *Egensinne och skötsamhet. Arbetarkulturen i Norrköping 1850-1940*. Carlssons, Stockholm
- Löfgren, Orvar. 1991: *Att nationalisera moderniteten*. I Nationella identiteter i Norden - ett fullbordat projekt? Red. Anders Linde-Laursen och Jan-Olof Nilsson. Nord 1991:26 Eskilstuna
- Mathiesen, Thomas. *Den dolda disciplineringen. Essäer om politisk kontroll*. Korpen. Göteborg
- Melucci, Alberto. 1992: *Nomader i nuet. Sociala rörelser och individuella behov i dagens samhälle*. Daidalos. Uddevalla
- Moxnes, Paul. 1991: *Vardagens ångest hos individen, gruppen och organisationen*. Natur och Kultur. Stockholm
- Olsson, Sören. 1991: *Samhällsarbete för närvarande. Om den svenska modellen och det lokala perspektivets betydelse*. I Etik, solidaritet, välfärd. Red. Birgitta Bergsten et al. Daidalos. Uddevalla.
- Sarnecki, Jerzy. 1985: *Byråkratins innersta väsen*. Carssons. Stockholm

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister

DNA-register. [35]

Elektronisk dokumenthantering. [40]

Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]

Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]

Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]

Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]

Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]

Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]

Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Statens maritima verksamhet. [41]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kooperativa möjligheter i storstadsområdet. [54]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Bättre trafik med väginformatik. [17]

Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]

Banverkets myndighetsroll m.m. [33]

Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]

Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. [44]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]

Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskole-reform. [21]

Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]

En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]

Forskning och pengar. [29]

Högskola i Malmö. [36]

Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik+expertbilaga. [34]

Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]

Sverige, framtiden och mångfalden. [55]

På väg mot egenföretagande. [55]

Vägar in i Sverige. [55]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]

Regler för handel med el. [49]

Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

Nationalstadsparker. [38]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag. [53]

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför konferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför konferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför konferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför konferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför konferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformrat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelse för individ och lokalsamhälle. U.

- 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
- 49. Regler för handel med el. N.
- 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
- 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
- 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
- 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
- 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
- 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
- 55. På väg mot egenföretagande. A.
- 55. Vägar in i Sverige. A.









FRITZES

Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-205023, Telefon 08-6903090

ISBN: 91-38-20241-7
ISSN: 0375-950X