

Henry Bäck
Maritta Soininen

den kommunala invandrarpolitiken

arenor, aktörer och barriärer



Henry Bäck
Maritta Soininen

**den kommunala
invandrapolitiken**

arenor, aktörer och barriärer

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06
E-post bok.info.order@sns.se
Hemsida <http://www.sns.se>

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser

Den kommunala invandrapolitiken – arenor, aktörer och barriärer

Henry Bäck och Maritta Soininen

Första upplagan

Första tryckningen

© 1998 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Stina Oldmark, Grafisk Design
Sättning: FaktorsTjänst i Malmö AB
Tryck: WSOY, Borgå, Finland, 1998
ISBN 91-7150-724-8

Innehåll

Förord 5

1. Om våra frågor och hur de besvaras 7

Projektet "Invandrarna och den kommunala politiken" 8

Vad är kommunal invandrapolitik? 11

Maktens dimensioner 15

De studerade sakfrågorna 19

Hur vi gått till väga 20

2. Samhälle, politik och invandrare i tre kommuner 24

Samhällsstrukturen 24

Valet 1991: De borgerliga tar över 27

Invandrarfientlighet i Malmö? 33

3. Språk och religion 37

Konsekvenserna av en veckas valutautflöde 37

Västerås: Snabb och effektiv implementering 40

Malmö: Motstånd från invandrare och lärarfack 42

Minskad hemspråksundervisning – ökade samhällskostnader 48

Invandrarrektor som hemspråkets försvarare 52

Moskén och majbrasan 57

4. Lokala policies för äldre invandrare: Sociala problem eller mångkulturalism? 64

Inledning 64

Haninge: Invandraräldreomsorgen är en föga uppmärksam-
mad fråga 70

Västerås: Oenigheten är märkbar 71

Malmö: Från lika behandling till ... 74

Slutdiskussion 84

5. Flyktingopinion och organisation i tre kommuner 89

Den lokala problematiseringen 89

Reformens pendelrörelse 90

Effekter av 1991 års statsbidragssystem 94
Haninge, Västerås och Malmö inför 1991 års reform: Opinionen och beslutsprocesser 95
Den kommunala organisationen för invandrar- och flyktingfrågor 106

6. *Verksamhet som problem – omorganisation som lösning: Konstruktionen av flyktingmottagandet* 119

Ledningsstrategi 120
Att definiera verksamhetsområde – målgruppen 125
Genomförandeperspektiv på organisationsprocesser 126
Verklighetsförståelsen styr 129
Den gamla organisationens ideologi och självbild 132
Organisationskollektiv bygger på gemensamma referensramar 135
Den nya samordnade organisationen 137
Den gamla organisationens legitimitet urholkas 139
Ideologi, arbete och identitet åt den nya organisationen 141
Gränser och gränsöverskridande 144
Flyktingmottagandet som komponent i homogenisering 145

7. *Den lokala invandrapolitiken och maktens tre dimensioner* 147

Politiken som hinderbana 147
Hinderlöparna 154
Möjligheter och ramar 159
Socialpolitiska ambitioner 161
Invandrapolitiska riktlinjer 163
Förvaltningspolitiken 169
Våra beslutsprocesser i tid och rum 170
Att komma med på arenan och att nå framgång på arenan 182

Bilaga 187

Referenser 190

Förord

Det finns flera orsaker till att vi har skrivit den här boken om kommunal invandrapolitik. Sverige har under de senaste tre–fyra decennierna genomgått en radikal förändring. Från att ha varit ett i huvudsak etniskt homogent land, har idag var femte svensk något slags invandrarbakgrund. Den svenska invandrapolitiken har haft vissa särdrag: Den har präglats av idén om integration. Invandrare ska på jämställd fot med de infödda delta i samhällets olika samspel – inte minst i politiken – men det ska finnas en möjlighet att bibehålla och utveckla egna kulturer inom ramen för det mångkulturella Sverige. I högtidliga sammanhang är det en vacker bild vi får av svensk invandrapolitik.

Denna bild kontrasterar bjärt mot bilder där många grupper av invandrare marginaliseras. De hänvisas till vissa bostadsområden i storstädernas utkanter, där en nedåtgående spiral leder till allt mer omfattande sociala problem. Många får aldrig fotfäste på arbetsmarknaden. Motsättningar mellan ungdomsgrupper urartar till våld. Allt färre utnyttjar sin rösträtt. Man kan säga, att diskrepansen mellan dessa bilder har varit en inspirationskälla. Vi har velat se hur frågor som är viktiga för alla invandrare, eller för enskilda invandrargrupper hanteras i de kommunala beslutsprocesserna. Vi har studerat kommunalpolitiska frågor som är viktiga för den nyanlända flyktingen och frågor som handlar om krav på erkännande av minoritetskulturella särbehov för de bofasta invandrarna. Vilka är förutsättningarna för att en fråga eller ett politiskt krav alls ska komma att beaktas i diskussionen på de kommunala beslutsarenorna? Vilka är förutsättningarna för att en fråga eller ett krav som kommit upp på dagordningen ska ha några möjligheter att vinna framgång? På ett mer allmänt plan tror vi, att många av de iakttagelser vi gör också går att generalisera till andra marginaliserade, underordnade och underprivilegierade kategorier i samhället.

Projektet som boken är ett led i har pågått under nästan hela 1990-talet, men materialet samlades in framför allt under åren 1991–1993. Många personer har varit engagerade i arbetet, men särskilt vill vi nämna Mark Graham, som vi har samarbetat nära med. Mark har i samband med arbetet med sin doktorsavhandling i socialantropologi varit nära knuten till vårt arbete, och han har bidragit både med hjälp i materialinsamlingen och med kommentarer på våra skrivelser. En

annan betydelsefull person för projektets tillkomst har varit Tomas Hammar – statsvetare och professor i invandringsforskning – som tog de första initiativen till att projektet kom till stånd.

Planeringen av projektet och materialinsamlingen har vi genomfört tillsammans. Vi har också ingående diskuterat hur detta material ska analyseras, vilka slutsatser som kan dras och hur dessa ska rapporteras. När det gäller själva författandet har vi dock haft en arbetsfördelning med innebörden att Henry Bäck i första hand svarar för kapitlen 1–3 och Maritta Soininen för kapitlen 4–6. Det avslutande kapitel 7 har mer karaktären av växelsång där Henry svarar för de två första och de två sista avsnitten medan Maritta har författat de mellanliggande avsnitten.

Socialvetenskapliga forskningsrådet, Svenska kommunförbundet och Arbetsmarknadsdepartementet har var för sig lämnat ekonomiska bidrag utan vilka projektet inte hade varit genomförbart.

Göteborg och Stockholm i maj 1998

Henry Bäck och Maritta Soininen

1. Om våra frågor och hur de besvaras

I en idealbild av den politiska demokratin har alla individer samma politiska resurser. Den grundläggande lika fördelade politiska resursen är rösträtten. Politiska partier försöker i fri debatt övertyga medborgarna om fördelarna med sina respektive program. Den som är mest framgångsrik vinner majoritetens röster och får det avgörande inflytandet över politikens utformning. Den fria debatten fortsätter och i nästa val kan majoriteten bli minoritet. I denna "liberala" demokrati är det idéerna – de alternativa framtidsbilderna – som kämpar om medborgarmajoritetens stöd (jfr Dahl 1992). Men vad händer om samhället består av olika starka grupper?

Vad händer i ett sådant samhälle, om det inte är de skira idéerna om det framtida samhället som för sin upphöjda kamp? Vad händer om olika medborgargrupper gynnas eller missgynnas av olika program, och om dessa grupper är olika starka? De lika fördelade röstkortet är inte den enda politiska resursen. Pengar, kunskaper, verbal förmåga och kontaktnät är exempel på några andra vikter, som kan läggas i de politiska vågskålarna. Alla dessa resurser är olika fördelade mellan individer och mellan kategorier och grupper av individer.

Invandrarna är en samhällskategori med små politiska resurser. En stor del av invandrarna saknar till och med den grundläggande politiska resursen – rösträtten. Invandrarna är en kategori, som alltid kommer att vara i minoritet i samhället. Vilka möjligheter har en grupp eller kategori i evig minoritet och med små politiska resurser att påverka?

Denna fråga har varit utgångspunkt för den här boken. De politiska beslutsprocesserna i invandrarpolitiska frågor ute i kommunerna studeras. Vi ställer frågan om under vilka betingelser invandrarna som oorganiserad medborgarkategori eller som organiserade gruppmedlemmar kan ha framgång i sina försök att påverka det politiska systemets utflöde till sin egen fördel. Vi ställer frågan om vilka hinder som

finns att övervinna utefter vägen: Under vilka betingelser omvandlas – eller omvandlas inte – otillfredsställda behov till politiska krav? Under vilka betingelser når de politiska kraven beslutsarenans dagordning – och hur kan kraven avvärjas och ledas in på en bana som leder ut i ett politiskt vakuum? Under vilka betingelser kan ett krav vinna framgång på beslutsarenan – och hur kan det besegras?

Undersökningen ingår i ett större projekt som vi bedrivit sedan 1990 med finansiellt stöd från Socialvetenskapliga forskningsrådet, Svenska kommunförbundet och Arbetsmarknadsdepartementet. Innan vi går vidare med våra frågor om de kommunala invandrapolitiska beslutsprocesserna, ska vi kort beskriva detta större forskningsprojekt.

Projektet ”Invandrarna och den kommunala politiken”

Invandring kan innebära att det uppstår en ny och kanske ganska stor befolkning som även efter en längre tids vistelse i landet saknar demokratisk representation. I Sverige har dessa nya grupper fått eller förvärvat politiska rättigheter. Detta har dels skett genom att den kommunala rösträtten utvidgats till att också omfatta vissa utländska medborgare, dels genom att full rösträtt förvärvats av många genom naturalisering. Alla dessa har inträtt som formellt likaberättigade deltagare på primär- och landstingskommunal nivå, men deras faktiska deltagande och inflytande beror på en rad faktorer. Detta har varit den allmänna utgångspunkten för forskningsprojektet ”De kommunala partierna, invandrapolitikerna och invandrapolitiken”.

Vår övergripande frågeställning är: Hur effektivt, ur demokratisk synvinkel, är invandrarnas uppträdande på det kommunala politiska systemets arenor? Utgångspunkten för bedömningen av det demokratiska systemets effektivitet är i vilken utsträckning systemet förmår realisera väljarnas vilja. Sett från en begränsad väljargrups (här invandrarväljarnas) utgångspunkt, måste vi ställa oss frågan: ”På vilket sätt realiseras invandrarväljarnas behov och önskemål i kommunens faktiskt förda politik?”

Kriteriet på den effektiva demokratin kan schematiskt antas fram-

komma ur en jämförelse mellan (O) *väljarnas opinioner* och (P) den *faktiskt förda politiken*. Mellan opinionerna och systemets produkter (beslut och åtgärder) försiggår de politiska processerna på systemets olika arenor (A). En enkel distinktion kan göras mellan de tre arenorna (A_v) *väljararenan* (där partier och väljare, men också media och organisationer uppträder som aktörer), (A_p) *de inre partiarenorna* (med bl.a. partiledningar, medlemmar men även fraktioner eller grupperingar som aktörer) samt (A_b) *den kommunala beslutsarenan* (med partier, enskilda ledamöter och anställda tjänstemän som aktörer).

Väljararenan är den marknadsplats där det politiska systemet möter samhället och dess medlemmar. Samhället består naturligtvis av många olika subsystem, av vilka de olika invandrarkollektiven är några. Varje sådant kollektiv kan i sin tur betraktas som en arena med kollektivets enskilda medlemmar, institutionaliserade och icke institutionaliserade grupper av medlemmar men även till en del storsamhällets institutioner, med t.ex. de politiska partierna som aktörer. Vi väljer att betrakta de olika invandrarkollektiven som subarenor till den övergripande "väljararenan". Liksom det finns en uppsättning partiarenor $\{1, 2, 3 \dots m\}$ finns det också en uppsättning underarenor till väljararenan $\{1, 2, 3, \dots n\}$.

Vi har alltså stiliserat följande process:

$$O \quad \Rightarrow \quad \begin{array}{l} A_v\{1, 2, 3 \dots n\} \\ A_p\{1, 2, 3 \dots m\} \\ A_b \end{array} \quad \Rightarrow \quad P$$

Vår fråga kan nu preciseras något ytterligare: "Vilken betydelse för den invandrarpolitiska policyprocessens resultat (P) i termer av väljaropinioner (O) har invandrarnas deltagande på de tre arenorna (A)?"

De spel som spelas upp på våra tre arenor kan delas in i två kategorier. Den ena typen är de spel som bestämmer rekryteringen av aktörer till beslutsarenorna och den andra typen är de spel som bestämmer vilka beslut som skall fattas, eller lite förenklat: Vem skall besluta om vad? Vi skiljer alltså mellan *rekryteringsprocessen* och *policyprocessen*.

Med de båda distinktionerna (mellan tre olika arenor och två olika processer) får vi en uppdelning av strukturerna och händelserna mellan opinion och policy i sex olika kategorier.

Tabell 1.1. Arenor och processer.

ARENA	PROCESS	
	Rekryterings-	Policy-
Besluts-	I	II
Parti-	III	IV
Väljar-	V	VI

Det går kanske inte alltid att upprätthålla distinktionen mellan "vem" och "vad", mellan rekryterings- och policyprocesserna. Man kan särskilt peka på *valhandlingen* på väljararenan som fyller funktioner i båda processerna. Samtidigt som valhandlingen är en del i den process som utväljer beslutsfattare, är den genom väljarens i valet uttalade preferens för vissa politiska program en direkt del i policyprocessen. Det finns emellertid även andra sätt varigenom väljarna kan kommunicera sina policypreferenser – sina opinioner – till beslutssystemet, t.ex. genom personliga kontakter, manifestationer och påtryckningar via organisationer. Man kan naturligtvis föreställa sig att sådana impulser även kan syfta till att påverka eller faktiskt påverkar rekryteringsprocesserna, men vi tror att sådana *andra kanaler än valsystemet* som trots allt mer renodlat ingår i policyprocessen mer syftar till att påverka "vad" än "vem".

I den här boken vill vi, genom att beskriva och analysera olika invandrapolitiska beslutsprocesser i tre kommuner, försöka förmedla en bild av policyprocessen i invandrapolitiska frågor. Vi rör oss alltså över kategori II, IV och VI i tabell 1.1. Vi kommer att beskriva hur och när olika involverade aktörer – politiker och partier, kommunala förvaltningar, enskilda tjänstemän och professionella grupper, invandrarorganisationer och enskilda invandrare – agerar på de olika arenorna, och med vilken framgång de agerar.

Våra undersökningar har genomförts i tre kommuner – Haninge, Malmö och Västerås. Undersökningen av den kommunala invandrapolitiken redovisas i denna bok. Undersökningen av invandrapolitikerna kommer att redovisas i en senare bok. Intervjuundersökningen med invandrarväljare, som också kommer att redovisas i ett annat sammanhang, hade vi avsett att genomföra i alla tre kommunerna, men vi tvingades på grund av bristande ekonomiska resurser att av-

gränsa oss till Malmö. Avgörande för detta val var tillgången till ett jämförelsematerial för hela den malmöitiska väljarkåren (Håkansson 1994).

I intervjuundersökningen har vi också avgränsat oss till fyra olika invandrargrupper – chilenare, finländare, iranier och jugoslaver. De resonemang som föregått valet av kommuner och undersökningsgrupper redovisas i bilagan på sidan 187. Den lokala miljön i de valda kommunerna beskrivs i kapitel 2.

I en kommande bok ska vi beskriva andra delar av matrisen. Vi ska där uppmärksamma de enskilda människorna som aktörer – dels som politiker, dels som väljare. Vårt material om politikerna bygger på ett 25-tal standardiserade intervjuer med invandrare som uppehåller kommunala förtroendeuppdrag och som specialiserat sig på invandrarpolitiska frågor. Vi har också intervjuat kommunalpolitiska aktörer utanför det politiska systemet i inskränkt mening: kommunala tjänstemän och organisationsaktivister. Det är i dessa intervjuer som politikens ”vem”-sida (matrisens celler I, III och V) fokuseras.

På väljararenan (cellerna V och VI) bygger våra resultat på en intervjuundersökning med 366 invandrare. Vi ska där beskriva invandrarnas deltagande i val, men också andra former av socialt och politiskt deltagande (jfr Bäck och Soininen 1993a och 1993b; Bäck m.fl. 1993; Bäck och Soininen 1994).

Vad är kommunal invandrarpolitik?

Invandrarpolitik

Vi vill göra en första distinktion mellan *invandringspolitik* och *invandrarpolitik*. Invandringspolitiken handlar om regleringen av invandringen till landet. Förskjutningen från 1950- och 60-talens reglerade arbetskraftsinvandring till senare årtiondens flyktinginvandring avspeglar en invandringspolitisk förändring. Den fria nordiska arbetsmarknaden innebar en invandringspolitisk liberalisering. Olika skiftningar i tillämpningen av flyktingpolitiken är invandringspolitiska frågor.

Den här boken handlar inte om invandringspolitik. Den handlar om invandrarpolitik – om det politiska spel, som skapar beslut (eller icke-

beslut) som påverkar invandrarnas livssituationer i Sverige. I ett annat sammanhang (Bäck 1989) har vi funnit det fruktbart att strukturera invandrapolitiken efter tre olika behovsgrunder, vilka utgår från invandrarens olika roller i samhället:

- Invandraren är medlem av en bestämd *etnisk grupp*. Ur denna roll emanerar behov av att kunna umgås med sina landsmän, behov att bevara och använda det egna språket, att ta del av informationer och kulturutbud från det gamla hemlandet, att delta i den egna gruppens kulturella och religiösa aktiviteter osv.
- Invandraren är åtminstone till en början *nykomling* eller *främling* i det nya samhället. Ur denna roll flödar t.ex. behoven att lära sig det nya landets språk, att lära sig hitta i samhället och i byråkratin.
- Invandraren kan vara medlem av någon *annan samhällskategori*, som dominerar eller som är överrepresenterad i den egna invandrargruppen. I exempelvis de äldre grupperna arbetskraftsinvandrare dominerade arbetarklassen starkt. Detta medförde att arbetarklassens behov blev särskilt markanta bland invandrarna. Hit hör t.ex. behov av högre löner, bättre arbetsmiljöer och behovet av att kunna påverka företagets beslutsprocesser.

Stat och kommun

Vi har avgränsat vårt studerade politikområde till *invandrapolitiken* och utelämnat *invandringspolitiken*. Vi har vidare, för denna studies syften avgränsat oss till de invandrapolitiska frågor, som syftar till att tillfredsställa de behov som har sin grund i invandrarnas *etniska tillhörigheter* eller *nykomlingskap*. Frågor som har *klassmässig grund* diskuteras således inte. Detta beror inte på att vi ansett dessa mindre viktiga vare sig i samhället eller för invandrarna, enskilt eller som grupp. Orsaken är snarare att vi velat isolera beslutsprocesserna i de frågor som unikt berör just invandrarna.

En ytterligare avgränsning är, att det är den *kommunala* invandrapolitiken och inte den *statliga* invandrapolitiken som behandlas i denna bok. Detta betyder emellertid inte, att det går att bortse från den politiska beslutsprocessen i den centrala statsmakten (på central nivå). Kommunerna existerar i det svenska politiska systemet på den

centrala statsmaktens villkor (Wallenberg 1994; Stjernquist och Magnusson 1988).

Resultaten av beslutsprocesser i den centrala statsmakten utgör restriktioner för det kommunala beslutsfattandet. Staten påverkar genom beslut i riksdag, regering och myndigheter kommunernas resursmässiga förutsättningar genom regler i skattelagstiftningen och de generella statsbidragen. Den statliga beskattningens storlek påverkar det för kommunerna tillgängliga utrymmet för uttaxering av kommuninvånarnas inkomster. Genom specialdestinerade statsbidrag påverkas kostnadsrelationerna mellan olika slags kommunal serviceproduktion. Den kommunala handlingsfriheten påverkas också direkt genom beslut om nya åligganden och genom beslut som ändrar den kommunala kompetensen.

De tillgängliga resurserna påverkas också indirekt via inkomst-, pris- och räntepolitik. Restriktioner som endast i liten utsträckning åtminstone på kort sikt kan påverkas av statens beslut är strukturella faktorer, framför allt befolkningsstrukturen.

De kommunala besluten framkommer genom att dessa restriktioner konfronteras med de inomkommunala aktörernas preferenser. Inomkommunala aktörer är t.ex. de lokala politiska partierna, olika professionella grupper och kommunala förvaltningar. Vad som ska bli "kommunens preferenser" bestäms av dessa aktörers preferenser och deras respektive styrkepositioner och maktresurser. Inte heller dessa parametrar är helt immuna från inflytanden från den nationella nivån.

Exempelvis är de lokala partierna delar av nationella organisationer, vilket medför att lokala program inte kan ses som isolerade från de nationella programmen. Professionernas värderingsmönster bestäms i hög grad av (den vanligen statliga) utbildningen. Det förekommer också att statliga myndigheter direkt försöker påverka de inomkommunala aktörernas preferenser. Detta har inte minst gällt det statliga agerandet för att förmå kommunerna att ta emot (fler) flyktingar (jfr Soininen 1992).

De lokala partiernas styrkepositioner bestäms i de kommunala valen, som i stor utsträckning är påverkade av de nationella valvindarna. Professioners relativa styrkepositioner kan påverkas av statliga åtgärder. Många professionella grupper använder statlig reglering av den egna verksamheten som en sköld mot alltför närgången styrning från de lokala politiska aktörerna (jfr Bäck 1990).

Också den kommunala invandrapolitiken präglas av detta intrika-

ta samspel mellan statsmaktens centrala och lokala nivåer. Ny lagstiftning har inneburit att nya uppgifter pålagts kommunerna. Som ett par viktiga exempel kan nämnas 1985 års reform av flyktingmottagandet, som gjorde mottagandet till en kommunal uppgift och 1977 års "hemspråksreform" (jfr Soininen 1992; Municio 1987).

Inom det kommunala flyktingmottagandet har det specialdestinerade statsbidragssystemet förändrats. I det ursprungliga systemet kunde kommunerna under introduktionsperioden helt återsöka utbetalda socialbidrag. Dessutom fanns ett mindre schablonbidrag per flykting och särskilda bidrag för extraordinära insatser. För att skapa incitament för kommunerna att snabbare integrera flyktingarna framför allt i arbetslivet infördes 1991 ett system med en schabloniserad ersättning avsedd att täcka alla olika kommunala kostnader inklusive socialbidrag (jfr Bäck och Soininen 1993c och 1993d). Övergången från ett "löpande-räkning-system" till schablonersättningen, syftade alltså till att öka den centrala statsmaktens styrkraft mot målet snabbare integration på arbetsmarknaden. Redan dessförinnan hade dock den centrala statsmakten försökt haka på det gamla statsbidragssystemet framför allt för att stimulera till ett ökat kommunalt flyktingmottagande (jfr Bäck 1990).

Riksdagens beslut 1975 (Prop 1975:26) om riktlinjer för invandrapolitiken, där principerna om jämlikhet, valfrihet och samverkan fastslogs som övergripande målformuleringar, kan ses som ett försök att påverka värderingar och preferenser hos aktörerna inom såväl den centrala som den lokala statsmakten.

Via förändringar inom partiväsendet och förflyttningar av invandrar- och flyktingpolitikens tyngdpunkt mellan olika sektorskulturer på central nivå, har verksamhetens utformning och förutsättningar på den kommunala nivån påverkats. Inför valet 1991 uppträdde ett nytt populistiskt parti – ny demokrati – på den politiska arenan. En kritisk inställning till flyktingpolitiken blev ett centralt element i det nya partiets budskap. Enligt bedömningar av kommunernas flyktingsamordnare i två enkäter våren 1991 och våren 1992 hade det nya partiet större framgångar i kommuner där de redan etablerade partierna var välvilligt inställda till flyktingmottagandet. Mellan de två mättidpunkterna hårdnade opinionsklimatet, och i särskild mån ändrade partierna sina ståndpunkter i de kommuner där ny demokrati vunnit framgångar (Bäck och Soininen 1993c).

Det lokala flyktingmottagande som skapades genom 1985 års re-

form kom att förlägga huvudansvaret till den sociala sektorn. Socialtjänstlagens och socialarbetarprofessionens mål, värderingar och arbetsmetoder kom att dominera. Den sociala sektorns värderingar utsattes samtidigt för konkurrens från en betydligt svagare invandrarsektorskultur, med 1975 års invandrapolitiska beslut som grundläggande måldokument, och med en kår av invandrarbyrå-tjänstemän, där bl.a. begrepp som "kulturkompetens" framstod som centrala värden (Soininen 1992). Med det nya statsbidragssystemet och dess betoning av vikten av integration på arbetsmarknaden, kunde en svag förskjutning i riktning mot den arbetsmarknadspolitiska sektorn skönjas. Här är "full sysselsättning" det centrala värdet, och sektorn befolkas av en yrkeskår, som framför allt hålls samman av den gemensamma organisatoriska tillhörigheten i ett statligt ämbetsverk, som har sina speciella arbetsmetoder.

Maktens dimensioner

Frågan om urval av sakfrågor, som kan användas för att empiriskt belysa maktförhållandena, har kommit att inta en central roll i maktdiskussionen. Det var de två amerikanska statsvetarna Peter Bachrach och Morton S. Baratz som med sina berömda artiklar om maktens två ansikten (1962) och beslut och icke-beslut (1963) väckte frågan. Bachrach och Baratz riktade skarp kritik mot den s.k. pluralistiska skolan, främst företrädd av den moderna statsvetenskapens portalfigur Robert Dahl. Dahl (1961) hade i sin klassiska bok "Who Governs?" studerat fördelningen av makt i New Haven, Connecticut. Dahls maktbegrepp var ett relationsbegrepp: Makt utövas i relationer. Makten var en social kausalitet: Makt-subjektet utövade makt över -objektet genom åtgärder som förmådde objektet att fatta ett annat beslut än han annars skulle ha gjort.

Följaktligen borde makt studeras som annan kausalitet, genom att vi iakttar oberoende (påverkansförsök) och beroende (beslut) variabler. Makt studerades bäst empiriskt genom iakttagelser av faktiska beslutsprocesser. Frågan är naturligtvis redan nu vilka beslutsprocesser som ska studeras. Dahl närmade sig frågan på olika sätt. Han argumenterade för sitt eget val utifrån allmänna eller teoretiska ut-

gångspunkter. Exempelvis är det allmänt sett viktigt vilka personer som kom att inneha offentliga ämbeten. Detta förhållande kvalificerade partiernas nomineringsprocesser som studieobjekt. Dahl kräver också, att olika grupper ska ha olika preferenser i en fråga för att det ska vara en "viktig" fråga. Detta synsätt pekar på att makt inte bara är kausalitet, utan att makt också har ett intentionellt inslag.

Bachrach och Baratz kritiserade skarpt den Dahlska ansatsen. Det var inte viktiga frågor, som Dahl studerade – det var de relativt oviktiga frågorna som lyckats ta sig in på den politiska dagordningen. De krav som verkligen skulle hota den rådande värdefördelningen stoppades vid grinden eller innan de ens hunnit så långt. Genom att studera vilka krav och frågor som aldrig dök upp på den politiska beslutsarenan skulle de verkliga maktförhållandena friläggas.

Ikke-beslutsskolan sågs som något radikalt nytt, men i den efterföljande diskussionen kom man alltmer underfund med att Dahl, Bachrach och Baratz i själva verket hade likartade problem. Det har t.ex. framhållits, att Bachrach och Baratz maktbegrepp i stort var detsamma som pluralisternas: En intentionell social kausalitet. Gudmund Hernes (1978) sammanfattar den metodologiska kritiken mot "beslutningsskolen" och "ikkebeslutningsskolen" på ungefär samma sätt. I båda fallen är det oklart vilket universum man ska dra ett representativt urval ifrån. I båda fallen är det oklart vad som konstituerar ett "viktigt" beslut respektive ett "viktigt" ikke-beslut. Beslutsskolan överdriver betydelsen av de stora kontroverserna och undervärderar de små rutinsakerna. Hur ska ikke-beslutsteoretikerna kunna skilja mellan det som stängs ute från det som ingen bryr sig om? Hur ska man skilja utestängning från likgiltighet?

Bachrach och Baratz vidgår att frågor kan utestängas på olika sätt: Genom utestängande beslut uppresande av barriärer, på grund av antecipation – kravets dåliga prognos i ljuset av rådande maktförhållanden – eller på grund av frågans bristande överensstämmelse med rådande värderingar. Av alla dessa utestängningsmekanismer var det bara barriärresandet som var empiriskt åtkomligt. Studiet av ikke-beslut kom alltså i praktiken att handla om de beslutsprocesser som ledde fram till beslut om uppresandet av deltagandebbarriärer. Därmed kokar ikke-beslutsskolan ned till enbart en annorlunda definition av vad som är "viktiga frågor".

Andra forskare som under 1970-talet tog till sig ikke-beslutsskolans idéer försökte närma sig problemet på nya sätt. Man kunde kanske av-

göra vilka frågor som borde ha politiserats genom att på något kva-siobjektivt sätt fastställa att de utgjorde ett problem. Man kunde kanske avgöra vilka frågor som borde ha politiserats genom kompara-tioner. Det som blivit politik i ett system – en stat eller en stad – bor-de också ha blivit politik i ett annat system. Ett exempel på sådana an-satser utgör Matthew Crensons (1972) studie av luftföroreningspoliti-ken i två amerikanska städer.

Mot 1980-talet till börjar intresset riktas mot ideologin och värde-ringssystemen som utestängningsmekanismer. Steven Lukes skrift "Power: A Radical View" (1974) har kommit att ses som lika banbry-tande som Bachrach och Baratz "Two Faces of Power". Den tredje – ideologiska maktdimensionen introducerades. Den första maktdimen-sionen var pluralisternas observerbara beslutsarena. Den andra var icke-beslutsskolans observerbara utestängning.

Under 1980- och 90-talens förnyade intresse för maktbegreppet väx-te insikten fram om att de tre dimensionerna inte var ömsesidigt ute-slutande. En fullständig bild av maktförhållandena krävde ett studium av alla tre maktdimensionerna. Dessa kunde också antas vara relaterade till varandra på ett bestämt sätt. Hur ideologisk medveten-het kunde leda till handlande i den "första dimensionen" beskrevs t.ex. av John Gaventa (1980) i en studie av fattiga kolgruvearbetare i Ap-palacherna. Den svenska maktutredningen försökte närma sig den ideologiska dimensionen i studien "Makten över tanken" (1989).

Vi har inte löst frågan om urval av frågor och icke-frågor. Däremot anser vi, att det urval vi faktiskt gjort ger möjligheter att analysera alla tre maktdimensionerna. Vår utgångspunkt är föreställningen att de centrala aktörerna inom den invandrapolitiska sektorn i kommu-nerna är politiker, byråkratier, professioner och invandrarna själva särskilt företrädare av sina organisationer. Dessa aktörer har olika preferenser; de betraktar olika frågor som viktiga och de önskar sig oli-ka utfall. Genom en omfattande rekognosceringsfas i datainsamlings-arbetet tror vi att vi lyckats fånga in frågor som är viktiga för någon eller några aktörer, och även om de föranlett liten observerbar aktivi-tet är de inte frågor som Gudmund Hernes skulle ha karakteriserat som sådant "som ingen bryr sig om".

I Bachrach och Baratz teori är "omfördelning av värden" ett centralt begrepp. Värdena är vid en viss tidpunkt fördelade på ett visst sätt så att vissa grupper är privilegierade och andra är underprivilegierade. De underprivilegierade har ett intresse att ändra detta *status quo*,

medan de privilegierade har ett intresse att förhindra en omfördelning. De privilegierade söker därför på olika sätt hindra de underprivilegierades deltagande och därigenom förhindra att deras krav når beslutsarenan. Resultatet blir icke-frågor och icke-beslut.

Bachrach och Baratz bortser från att även de privilegierade kan ha ett intresse av en ändrad värdefördelning – den som har mycket vill ha mer. En ändrad värdefördelning kan endast åstadkommas genom beslut. De underprivilegierade har inte samma möjligheter som deras överhet att hejda dessa krav uppifrån. Däremot kan naturligtvis de privilegierade grupperna ha möjlighet att förhindra att de underordnade deltar för att göra motstånd. Resultatet kan bli en fråga och ett beslut, men fattat under icke-deltagande från de underordnade.

Med den allmänna utgångspunkten att invandrarna är en underordnad och underprivilegierad grupp, har vi i vårt urval av sakfrågor fångat in såväl sådana frågor där de underprivilegierade söker en omfördelning av värden, som sådana frågor där de privilegierade söker en omfördelning till sin egen fördel. Vi kallar dessa frågor för *offensiva* respektive *defensiva* frågor. Till de offensiva frågorna har vi hänfört ett tilltänkt moskébygge i Haninge, och krav på särskild äldreomsorg för invandrare. Till de defensiva frågorna har vi fört neddragningar inom hemspråksundervisningen och en planerad nedläggning av Haninges invandrarrektorsområde.

Genom analys av de offensiva och de defensiva frågorna där invandrarna och deras organisationer utvecklat en motståndskamp, vill vi dra slutsatser om den kommunala invandrarpolitikens första dimension.

Genom analys av de defensiva frågorna där inget motstånd utvecklats, och genom en analys av en annan typ av frågor som rör omorganisation av kommunens flyktingmottagande, där inte heller någon särskilt märkbar aktivitet kan noteras från invandrarernas egen sida, vill vi dra slutsatser om den kommunala invandrarpolitikens andra och tredje dimensioner.

Genom analys av aktörernas argumentation söker vi slutsatser om deras egen ideologiska hållning, men också om de rådande "godkända" värderingarna i samhället. På detta sätt vill vi dra slutsatser om den kommunala invandrarpolitikens tredje dimension.

De studerade sakfrågorna

Den här boken handlar om tio faktiska eller potentiella politiska beslutsprocesser i våra tre undersökningskommuner. Åtta av dessa våra studieobjekt var faktiska beslutsprocesser. I alla dessa åtta processer har det funnits någon som försökt ändra på *status quo* – i fyra fall med framgång. De framgångsrika fallen har gällt *nedskärningarna inom hemspråksundervisningen* som beslutades under våren 1990 och genomfördes under läsåret 1990/91. Det har också gällt *omorganiseringen av kommunernas flyktingmottagande* som följd av införandet av ett nytt statsbidragssystem till kommunerna för mottagande av flyktingar vid årsskiftet 1990/91 (jfr Bäck och Soininen 1993c och 1993d).

Båda dessa processer, som återkom i ett stort antal kommuner i landet och som vi särskilt studerar i Malmö och Västerås, har den egenheten gemensam, att de initierats av nationella statliga beslut – dock utan att för den skull utgöra en ren implementering av dessa. Nedskärningarna i hemspråksundervisningen utlöstes av ett regeringsförslag i budgetpropositionen vintern 1990. Som vi senare ska se behagade det dock riksdagen att ändra beslutet så, att nedskärningarna gjordes generellt på sektorsstatsbidraget till grundskoleväsendet. En av flera intentioner med det nya statsbidragssystemet till flyktingmottagandet var säkert att introducera ett nytt arbetssätt i mottagandet av flyktingar, som kanske, men inte nödvändigtvis krävde att man organiserade om sig på kommunal nivå. Frågan om att omorganisera flyktingmottagandet nådde aldrig den politiska dagordningen i Haninge, och blir därmed en av de båda icke-processer som vi valt att uppmärksamma.

De misslyckade försöken att ändra på *status quo* hade inte samma bakgrund. De var på olika sätt initiativ som kom nerifrån. Vi beskriver hur Haninges muslimer förgäves försökte få kommunens hjälp att finna en lämplig *lokalisering av en moské* i kommunen. Vi beskriver hur framför allt finska pensionärer, med hjälp av engagerade eldsjälar i den kommunala byråkratin i viss mån förgäves försökt åstadkomma *särskilda boendeformer för äldre invandrare* i Malmö och Västerås. Inte heller denna senare fråga blev någonsin aktuell i den politiska beslutsprocessen i Haninge, och utgör därmed den andra av våra icke-processer.

Ytterligare ett icke framgångsrikt försök att ändra på *status quo* ska nämnas. Från ledningen för skolförvaltningen i Haninge fördes förslag

fram om att lägga ned det särskilda *invandrarrektorsområdet*. Under den tid som vi följde frågans utveckling hade man ingen framgång i detta.

Sett ur invandrarnas synvinkel var frågorna om nedskärningar i hemspråksundervisningen, och kanske även Haninges rektorsområdesfråga, defensiva frågor. Det handlade om att försvara förmåner som man tidigare tilldelats. När det gäller de båda andra processerna där *status quo*-förändringen var framgångsrik (omorganisationen av flyktingmottagandet i Malmö och Västerås) är det mer oklart hur de ska klassificeras i detta avseende.

Däremot var de mer misslyckade förändringsförslagen – att införa särskild äldreomsorg för invandrare och att bygga en moské – offensiva frågor. En *status quo*-förändring hade varit till nytta för invandrarna.

Hur vi gått till väga

Materialinsamlingen för undersökningen kan delas in i två skeden. Det första skedet omfattade hösten 1990 och fyllde det dubbla syftet att identifiera viktiga invandrapolitiska frågor i kommunerna, och att samla in material för beskrivning och analys av dessa. Det andra skedet som sträckte sig från våren 1991 och till hösten 1992 (hade sin tyngdpunkt våren 1991) var mer direkt inriktat på de utvalda frågornas förlopp.

Av totalt 68 intervjuer genomfördes nästan hälften under det första skedet. Vi träffade politiker från i stort sett alla partier, tjänstemän representerande framför allt de kommunala förvaltningar som är mer direkt inblandade i kommunens invandrapolitik, företrädare för socialförvaltningarna i alla tre kommunerna och för invandrarförvaltningarna i Malmö och Västerås, samt för skolförvaltningarna. Vi sammanträffade också med representanter för invandrarorganisationer. Utöver dessa intervjuer gick vi översiktligt igenom protokoll från fullmäktige, kommunstyrelse och invandrarnämnd.

Denna omfattande rekognoscering ledde till att vi kunde identifiera ett antal frågor som antingen givit nedslag i de kommunala protokol-len eller som betraktades som viktiga för åtminstone någon av aktörs-

kategorierna: politiker, tjänstemän eller företrädare för invandrarföreningar.

De frågor vi slutligen valde att studera befann sig vid denna tidpunkt på lite olika skeden. Frågan om Haninges tilltänkta *moskébygge* hade i stort sett avslutats under våren 1990, medan frågan om nedskärningar i *hemspråksundervisningen* utgjorde ett slags motpol i det att den höll på att initieras under senhösten 1990. *Äldreomsorgsfrågan* var aktuell i Malmö och Västerås, och detsamma gällde i hög grad omorganisationen av *flyktingmottagandet* inför det förändrade statsbidragssystem som skulle träda i kraft vid kommande årsskifte.

Det material vi samlat in för att beskriva de olika processerna kan grupperas i tre kategorier – intervjuer, dokument och pressmaterial. Vi har sammanlagt under materialinsamlingens båda faser den inledande rekognosceringen och den senare mer styrda fasen genomfört 68 vanligtvis mer än timslånga intervjuer. Några av dessa har haft karaktären av gruppintervjuer med flera företrädare för invandrarföreningar. Vid några av de övriga har mer än en intervjuperson varit med samtidigt, och några intervjupersoner har utfrågats mer än en gång. Det sammanlagda antalet intervjupersoner i individintervjuerna är 58 (jfr bilaga, s. 189).

Intervjuerna har syftat till att kartlägga den *historiska stommen*, när har olika händelser inträffat, de inblandade *aktörernas handlande* samt *aktörernas argumentation*. Detta gör att varje intervju haft ett unikt innehåll. Av detta skäl har vi inte arbetat med några mer strukturerade eller standardiserade intervjumallar, utan vi har låtit samtalet förlöpa relativt fritt. De flesta intervjuer har med intervjupersonens medgivande spelats in på band. Vi har inte upplevt att detta lagt någon hämsko på intervjupersonernas öppenhet. De flesta intervjupersoner har också i övrigt visat en öppen och meddelsam attityd. Endast i några få fall har vi känt av en direkt misstänksamhet gentemot oss. Det har gällt några enstaka politiker och några enstaka, framför allt, underordnade tjänstemän, som inte själva varit direkt involverade i de beskrivna processerna.

Utöver den inledande rekognoscerande genomgången av kommunala protokoll har vi följt upp de utvalda frågorna och samlat på oss såväl protokoll som övriga handlingar i form av tjänsteutlåtanden, skrivelser, utredningar m.m. Utöver dessa kommunala dokument har det framförallt i hemspråksfrågan i Malmö förekommit en hel del dokument med ursprung i invandrarorganisationerna framför allt samar-

betsorganisationen SIM, och i lärarförbundets avdelning. Det har rört sig om flygblad och annat propagandamaterial, men också om brev till olika kommunala och statliga myndigheter.

Under hela 1991 har vi klippt ut allt material i lokalpressen (Mitt i Haninge, Arbetet, Sydsvenska Dagbladet och Vestmanlands Läns Tidning) som rört våra frågor. Framför allt när det gäller "moskéfrågan" har vi också följt upp med äldre pressmaterial.

I historieskrivningen av de olika processerna kan man särskilja åtminstone tre olika element: Det har dels gällt att etablera det historiska förloppets struktur, dels att fastställa när och hur olika aktörer uppträtt på arenan och slutligen att beskriva aktörernas argumentation. Syftet med beskrivningen av förloppets struktur har varit att lägga en empirisk grund för den fortsatta analysen. Beskrivningen av agerandet syftar till att skapa råmaterial för en analys av vad som i maktdiskussionen kallats maktens första och andra dimensioner (dvs. handlande som syftar till att påverka beslutsfattandet eller till att utestänga vissa frågor eller aktörer från beslutsarenan). Argumentationsanalysen avses bilda ett underlag för slutsatser dels om aktörernas egna värderingsmönster, dels om ideologiska föreställningar i samhället, som kan tjäna syftet att gynna framförandet av vissa ståndpunkter och hindra andra. Det är detta som kallats maktens tredje dimension.

När det gäller beskrivningen av det historiska förloppets struktur har dokumenten varit en viktig källa, som kunnat kompletteras med intervju- och tidningsmaterial. Detsamma gäller beskrivningen av aktörernas eget handlande, även om intervjumaterialet här framträder som en relativt viktigare källa. Från materialsynpunkt är sex av de studerade processerna likvärdiga. Vi har haft tillgång till intervjuer som kan betraktas som såväl första- som andrahandskällor, dokument och pressklipp. Det har också rört händelseförlopp, som i stort sett varit samtida med källornas nedtecknande. Vi anser därför att källsituationen varit god när det gäller källornas avstånd i tid och rum till det studerade förloppet. När det gäller risken för tendentiösa berättelser, är den naturligtvis överhängande speciellt i intervjuerna. Vi hoppas att denna risk kunnat neutraliseras genom att vi låtit alla olika parter komma till tals.

Haninges moskéfråga och frågan om nedskärningar i hemspråksundervisningen i Västerås är de avvikande frågor, där materialsituationen varit något sämre. Moskéfrågan var, som vi kunnat konstatera

ovan, i stort sett avslutad när vi började vårt materialsamlande. Detta gör att intervjukällorna – som dessutom enbart är av andrahandskaraktär – kommer på något längre tidsavstånd från det studerade förloppet. Beskrivningen av hemspråksundervisningen i Västerås bygger nästan enbart på dokument och pressmaterial. Som det ska visa sig senare, har just denna fråga, åtminstone sett i ett underifrånperspektiv, i det närmaste karaktären av en icke-fråga. Det har därför inte i så stor utsträckning funnits några aktörer att intervjua.

När det så gäller beskrivningen av aktörernas argumentation bortfaller naturligtvis tendensproblemet. Det är ju en beskrivning av tendens som det hela handlar om. I pressmaterialet tillkommer förstås risken för felcitat och ett tendentiöst journalistiskt urval. Det har inte i våra intervjuer framkommit att någon skulle ha känt sig felciterad av lokalpressen.

2. Samhälle, politik och invandrare i tre kommuner

Samhällsstrukturen

De tre undersökningskommunerna är alla ganska stora och tätortsdominerade. Malmö brukar med sina drygt 230 000 invånare räknas som en av rikets tre storstäder. Västerås med nästan 120 000 invånare är rikets åttonde stad och har som närmaste grannar i rangordningen städer som Norrköping, Örebro och Linköping. Haninge i Stockholms förortsbälte är med sina knappt 63 000 invånare landets 28:e största kommun.

Andelen tätortsboende varierar mellan 94 och 98 procent, vilket kan jämföras med ett medeltal för alla landets kommuner på 73 procent. Västerås och Malmö är till sina inre ortsstrukturer också mycket homogena – 92 respektive 82 procent av kommunens hela befolkning bor i respektive centralort. Haninges struktur är mer splittrad. Tätortsbefolkningen fördelas på tre större tätorter. Den norra kommundelen med bl.a. stadsdelarna Handen, Brandbergen, Vendelsö och Gudö, som i den officiella statistiken räknas som en del av Stockholms tätort är störst med 34 000 invånare. Jordbro som ligger söder därom har knappt 10 000 invånare och Västerhaninge ännu ett stycke söderut knappt 14 000 invånare.

Näringsstrukturen skiljer sig en del mellan de tre kommunerna. I samtliga kommuner är det servicesektorn som sysselsätter flest kommuninvånare, men andelarna varierar ganska kraftigt. Haninge är den minst industrialiserade av de tre kommunerna med endast 15 procent industrisysselsättning, i Malmö sysselsätter industrin 25 procent och i Västerås hela 35 procent. Liksom i landet i dess helhet har 1980-talet präglats av avindustrialisering, dock relativt sett mindre än i genomsnittskommunen. I medeltal över alla landets kommuner minskade industrisysselsättningen mellan folkräkningstillfällena 1980 och 1985 med 8 procentenheter. I Västerås var motsvarande minskning 5 procent, i Malmö 4 procent och i Haninge bara 2 procent.

Haninge är en förortskommun i storstadsregionen, och har den egenskapen gemensam med de flesta andra kommuner i den situationen, att kommuninvånarnas viktigaste arbetsplatser är belägna utanför kommungränsen. Av den förvärvsarbetande nattbefolkningen sysselsätts bara omkring 35 procent inom kommunens gränser. Över hälften (52 procent) har sina arbetsplatser i Stockholms kommun.

De fyra största arbetsgivarna i Västerås var 1990 ABB-koncernen med 10 500 anställda, kommunen med drygt 9 000, landstinget med bl.a. centrallasarettet med nästan 8 000 anställda samt resterna efter det styckade Svenska Metallverken, Outokumpu Copper och Gränges Aluminum med sammanlagt kring 2 000 anställda. Dessa fyra arbetsgivare sysselsatte tillsammans nästan hälften av kommunens förvärvsarbetande.

Kommunen och landstinget blir om de räknas samman Västerås största arbetsgivare. Också i Malmö var kommunen (som ju också har landstingsuppgifter) den största arbetsgivaren med 1990 över 33 000 anställda eller mer än en fjärdedel av alla anställda vid arbetsplatser i staden. Från kommunen som största arbetsgivare är det ett stort hopp i rangordningen. En grupp om fem företag med vardera mellan 2 000 och 3 000 anställda kommer därefter. Av dessa kan bara två (Skanska och NCC) räknas till tillverknings- och byggnadsindustri, medan de övriga är statliga affärsverk. Stadens enda större industri-företag Kockums som 1984 hade 3 500 anställda sysselsatte 1990 bara kring 1 000 personer.

Arbetslöshet, andel hushåll med socialbidrag och antal sjukdagar per försäkrad är vanliga indikatorer på sociala problem. I alla tre avseenden intar Malmö en topposition. Arbetslösheten var i maj 1992 4,3 procent i jämförelse med ett riksgenomsnitt på 3,8 procent. Under hela tioårsperioden 1982–1992 var arbetslösheten i Malmö högre än riksgenomsnittet och högst bland de tre undersökningskommunerna.

Sysselsättningsutvecklingen i Västerås har under samma period ganska nära följt rikstrenden, medan Haninge i likhet med andra förortskommuner hela tiden har haft ett bättre sysselsättningsläge än genomsnittligt.

I Malmö fick 1990 11 procent av hushållen socialbidrag. Detta är mer än dubbla riksgenomsnittet (5 procent) och avsevärt mer än i Haninge och Västerås (7 procent). Antal sjukdagar per försäkrad var i Malmö 30, vilket kan jämföras med Haninges 27 och Västerås 24 och genomsnittskommunens 23.

Alla tre kommunerna är invandrartäta. Andelen utländska medborgare av befolkningen i en svensk genomsnittskommun var 1988 4 procent. I Haninge var andelen utlänningar 11 procent, i Malmö 9 procent och i Västerås 6 procent. Alla tre kommunerna befinner sig i detta avseende över den tredje kvartilen av alla landets kommuner.

Var sjätte Haningebo (nästan 11 000 personer eller 17,7 procent) vid årsskiftet 1988/89 var född utomlands. Av dessa var finländarna den klart största gruppen, ungefär 4 600 personer, motsvarande 43 procent av alla med utländsk bakgrund. Andra relativt stora grupper var personer med turkisk, jugoslavisk, chilensk och västtysk bakgrund.

Andelen invandrare varierade kraftigt mellan olika områden i kommunen. I Brandbergen i östra delen av centralorten var 18 procent utländska medborgare, i Jordbro 21 procent, i Handen 14 procent och i den nordvästra delen av Västerhaninge 10 procent. I övriga kommundelar varierade andelen utlänningar mellan 3 och 7 procent. De invandrartäta områdena dominerades av hyreshusbebyggelse som, framför allt i Jordbro och Brandbergen, färdigställdes under första hälften av 1970-talet.

Av västeråsarna var 1989 16 167 personer eller knappt 14 procent utlandsfödda. Bland de utländska medborgarna var finländska medborgare den klart största gruppen med drygt 2 500 personer eller mer än en tredjedel av alla. Andra större grupper var i storleksordning medborgare i Iran, Norge, Jugoslavien, Turkiet, Italien och Chile. Bland särskilt invandrartäta stadsdelar kan nämnas de förortsbetonade bostadsområdena Vallby och Råby i stadens västra utkanter. I Vallbyområdet finns en stor syriansk koloni.

Vid årsskiftet 1989/90 fanns i Malmö 47 068 utlandsfödda invånare. Detta motsvarade 20 procent av hela befolkningen. Invandrargruppen i Malmö har en helt annan struktur än motsvarande grupper i Mellansverige, där ju finländarna dominerar stort. Den största invandrargruppen i Malmö var jugoslaverna. Det fanns 1990 nästan 6 000 jugoslaviska medborgare i kommunen, vilket motsvarade 26 procent av hela gruppen utländska medborgare. Näst största grupp var danskar. Därefter följde polacker, iranier samt finländare och chilenaar.

I de nio bebodda stadsområden, som staden för statistikändamål indelas i, varierar invandrandelen kraftigt från omkring 9 procent utlandsfödda i Bunkeflo till 40 procent i Rosengård. Om man går ned på lägre indelningsnivåer framträder ännu kraftigare koncentrationer särskilt i stadsdelen Rosengård, där delområdena Örtagården och

Herrgården båda har en befolkning som till över 70 procent är födda i utlandet. Andra mindre områden utanför Rosengård med stark koncentration av invandrare är bostadsområdena Holma, Augustenborg och Lindängen.

Valet 1991: De borgerliga tar över

Partipolitiskt har alla tre kommunerna dominerats av socialdemokratien. I Västerås och Malmö har, som en av våra intervjupersoner – en borgerlig kommunalpolitiker – uttryckte det, ”socialdemokraterna haft makten under hela efterkrigstiden – och då menar jag första världskriget”! I Haninge hade det socialistiska blocket majoritet oavbrutet från 1976 års val till 1991. I alla tre kommunerna kastades de socialdemokratiska kommunledningarna ur sadeln efter 1991 års val och ersattes med moderatledda borgerliga majoritetskoalitioner. Dessförinnan hade Malmö haft ett mellanspel med en borgerlig majoritet 1985–1988.

Trots dessa likheter finns det också viktiga skillnader i den partipolitiska strukturen. Malmö brukar av tradition beskrivas som ett tvåpartisystem: Kommunalpolitiken domineras av socialdemokraterna och moderaterna, som brukar besätta omkring fyra femtedelar av mandaten i fullmäktige. Efter 1991 års val hade dessa båda partier 82 procent av fullmäktigemandaten i Malmö, men bara 62 procent i Haninge och 60 procent i Västerås. Det har också framhållits att den politiska kulturen i Malmö präglas av konflikt och konfrontation, till skillnad från en traditionell samförståndsanda i många svenska kommuner. Det finns forskare, som velat se ett samband mellan tvåpartidominansen och den konfliktfyllda politiska atmosfären (jfr Stenelo och Norrving 1993).

Marginalerna mellan de politiska blocken har också sett olika ut. Inför 1991 års val var skillnaden härfin i Haninge (1 procentenhets övervikt för det socialistiska blocket) och hade vid valen 1985 och 1988 varit måttlig (6 respektive 4 procentenheter). I Malmö var marginalerna inför valen 1985, 1988 och 1991 tydligare, men ändå relativt måttliga (7, 3 och 3 procentenheter). Även i Västerås var marginalen måttlig inför 1991 års val (4 procent), men man hade en tidigare erfarenhet av mycket kraftiga marginaler (10 respektive 9 procentenheter). I Västerås hade

socialdemokraterna med stöd av dessa marginaler kunnat regera med egen majoritet fram till 1988 års val. Därefter krävdes stöd av vänsterpartiet för att socialdemokraterna skulle få majoritet i fullmäktige.

Trots att man borde ha varit förberedda blev 1991 års valnederlag en chock för Västerås socialdemokrater. Majoriteten hade allvarligt försvagats redan 1988, då den egna majoriteten gått förlorad, och när vänsterpartiet i budgetbehandlingen hösten 1989 utnyttjade sin vågmästarställning, borde man ha insett att hegemonin var bruten. I huvudsak inträffade inte detta, utan socialdemokratin fortsatte att regera staden som om man haft en stabil fullmäktigemajoritet i ryggen. I självkritiken efter valnederlaget 1991 anade man att man uppträtt alltför "stöddigt".

I en intervju i Aktuellt i politiken i oktober 1991 sade fullmäktigeledamoten Leif Olsson:

Det finns all anledning till självvrannsakan ... Socialdemokratin har framstått som föga lyhörd för politiska opinioner ... Vi har upplevts som stela och föga mottagliga för signaler.

Avgående kommunstyrelseordföranden Åke Hillman instämde:

Jag tror att vi tagit stryk på grund av bristande lyhördhet ... Våra förslag har alltid varit ekonomiskt väl motiverade, men inte alltid förankrade i folkopinionen.

Vänsterpartiet försökte under perioden 1988–1991 att utnyttja sin vågmästarställning. Man sökte aktivt frågor, där det gick att åstadkomma enighet med den borgerliga oppositionen. Denna taktik nådde sin höjdpunkt i budgetarbetet hösten 1989. I all hemlighet enades de borgerliga med vänstern och miljöpartiet om ett alternativt budgetförslag. På ett dussintal punkter lyckades man enas om gemensamma förslag som släpptes som en bomb i fullmäktige. Ekonomiskt var alternativbudgeten marginell. Den berörde omkring 4 procent av den totala budgetomslutningen. Däremot hade uppgörelsen en stor symbolisk betydelse, inte minst genom att den samlade oppositionen uppträdde under beteckningen "den nya majoriteten". Den symboliska sprängkraften låg i att en mer än sextioårig socialdemokratisk hegemoni brutits.

Även i Malmö hade socialdemokratin egen majoritet till 1985 års

katastrofval, när makten gick förlorad till en borgerlig koalition. Den borgerliga koalitionen bestående av moderater, folkpartister och centerpartister, kunde emellertid inte heller den mönstra en fullmäktigemajoritet. Man kunde bara mobilisera 27 av fullmäktiges 61 mandat, vilket kunde jämföras med det socialistiska blockets 29 mandat. Vågmästare blev det nyttillkomna Skånepartiet, som med sina fem mandat fällde avgörandet till borgerlig favör. Skånepartiet kom, trots sin framtoning som invandrarfientligt missnöjesparti, att på ett mer formellt sätt tas med i majoritetsunderlaget. I den gemensamma borgerliga "regeringsförklaringen" fick partiet med ett par punkter, om att kommunen skulle agera för ett skånskt kommunalförbund och för reklamfinansierad närradio.

Huruvida Skånepartiet ska beskrivas som främlingsfientligt eller rasistiskt är inte en helt klar fråga. Peterson, Stigendal och Fryklund (1988) pekar på att invandrings- och invandrarpolitiska frågor inte förekom i partiets agerande före 1984. I samtal till det telefonväkteri i närradion, som var partiets viktigaste arena, stötte man på den invandrar- och främlingsfientliga opinionen. Partiet tog fasta på denna opinion och inarbetade den i partiprogrammet. I partiprogrammet kom den att ta sig uttrycket att all invandring utom invandring av flyktingar från det kommunistiska Östeuropa borde stoppas. Motiven var framför allt ekonomiska.

Så småningom utvecklades argumentationen. Det fanns också andra skäl än de rent ekonomiska till att invandringen borde stoppas. Så här sade partiledaren Carl P. Herslow, när vi intervjuade honom hösten 1990:

Vidare leder flyktinginvandringen till kulturkonflikter. Alla som bor här måste ha en gemensam nämnare i språk och lag... Av de här skälen, kostnaderna och risken för kulturkonflikter har vi krävt ett tvärstopp för invandringen... Man kan ta ett par andra exempel. Hur skall det gå om man skall ha särskild kost för invandrare i det militära. Det kan man ju inte servera under fältmässiga förhållanden. Zigenarna har konstiga arvslagar. När någon blir sjuk så invaderas sjukhuset.

Oavsett det faktiska innehållet i Skånepartiets politik, tolkades den gärna, särskilt av socialdemokraterna som "rasistisk". Vid en debatt med Carl P. Herslow i februari 1986 sade Pierre Schori (citerad av Peterson m.fl.):

Men där finns också ett rasistiskt drag: detta att utesluta folk och folkslag som inte är grannar, det vill säga de måste vara vita och nordeuropéer man värderar flyktingstatusen utifrån "ursprung", inte utifrån skälet till flykten...

Däremot försökte företrädare för de borgerliga partierna tona ned bilden av Skånepartiets främlingsfientlighet. Peterson m.fl. citerar:

Vi har fått ett parlamentariskt läge där det finns majoritet för en borgerlig politik. Då ska vi axla ansvaret ... mycket av kritiken mot Skånepartiet är överdriven. Någon rasism förekommer inte (Joakim Ollén (m) i Arbetet 12/11 1985).

Jag lyssnar ofta på [Radio Skåne] i min bilradio. Nivån på programmet är väldigt låg, men de är folkliga och det är därför de är populära. Jag har tyckt mig märka att Herslow inte är rasist eller främlingsfientlig (Åke Wallin (fp) i Arbetet 19/10 1985).

[Skånepartiet] ställer upp på det borgerliga 13-punktsprogrammet ... Det är inte jag som dömt Skånepartiet. Det har väljarna gjort genom att ge det över 11 000 röster (Gösta Jigin (c) i Arbetet 26/9 1985).

Efter det borgerliga mellanspelet återkom socialdemokraterna med vpk som "sleeping partner" under perioden 1985–1988. Liksom i Västerås engagerades aldrig vänstern på något aktivt sätt i en majoritetskoalition, utan ignorerades i stort sett av den dominerande socialdemokratin, som helt förlitade sig på det passiva stödet vänsterifrån. Återtagandet av makten 1988 tillskrevs i den allmänna debatten ett uppmärksammat partiledarbyte inom den malmöitiska socialdemokratin. Den "osynlige makthavaren" Nils Yngvesson ersattes av den massmediala begåvningen Lars Engqvist.

Liksom i Västerås fanns det interna kritiker i Malmös socialdemokrati, som ville förklara valförlusterna med partiets hegemoniska hållning. Förre kommunalrådet Jan Svärd, som fronderade i 1991 års val med en socialdemokratisk spränglista, uttalade sig i Kommun-Aktuellt i november 1991:

Nu i efterhand kan jag se att vi var stöddiga när vi hade makten oavbrutet i 66 år ... toppstyrningen skrämmer bort folk. Det är svårt att påverka beslut och många uppfattar mötena som ett spel för gallerierna.

Även den borgerliga koalition som återkom efter 1991 års val var beroende av Skånepartiets röststöd. Moderaterna och folkpartiet mönsttrade 29 mandat, socialdemokraterna och vänstern 28 och "vågmästarpartierna" miljöpartiet och Skånepartiet två mandat vardera. De traditionella borgerliga partierna var alltså i mandatmatematisk mening liksom 1985 beroende av Skånepartiets stöd. I ett försök att isolera Skånepartiet skrev socialdemokraternas partiledare Lars Engqvist redan dagen efter valet till moderaternas Joakim Ollén och erbjöd de borgerliga att omedelbart överta budgetarbetet. Socialdemokraterna skulle heller inte inför valen till styrelser och nämnder söka någon kartell med miljöpartiet, då man ansåg, att en sådan skulle driva de borgerliga att bilda kartell med Skånepartiet.

Situationen kunde ha blivit svårbemästrad, framför allt för folkpartiet, där ledande företrädare hade den ståndpunkten att 1985 års koalition med Skånepartiet var en skamfläck och att det som hänt sex år tidigare inte fick upprepas. En månad efter valet lanserade dock Ollén idén att fullmäktiges "småpartier" det vill säga vänsterpartiet, miljöpartiet och Skånepartiet skulle erbjudas insynsplatser som adjungerade i kommunstyrelsen. Utspelet upprörde socialdemokraterna, som anade att detta trots allt var en eftergift till Herslow för att försäkra sig om stöd i framtida valeringar i sakfrågor i fullmäktige.

I Haninge var socialdemokraterna under hela 1980-talet beroende av vpk:s (sedermera vänsterpartiets) stöd. Under den sista mandatperioden 1988–1991, bildades en formell koalition mellan de båda partierna. Partierna skrev en gemensam plattform utifrån vilken man skulle agera politiskt. Vpk fick ett kommunalråd på deltid och utan rotelansvar och ordförandeposten i en av de sociala distriktsnämnderna. Trots att den mandatmatematiska situationen i Haninge 1988 var exakt densamma som i Malmö och Västerås – socialdemokraterna var beroende av stöd från vpk – hanterades den på ett alldeles annorlunda sätt. I Malmö och Västerås ignorerades vänsterpartisterna i stort sett, och fick i näder en obetydlig nämndrepresentation. Man förlitade sig på att de ändå trots allt skulle ställa upp som stödkompani i fullmäktiges omröstningar.

Haninges socialdemokrati uppvisar inte heller internt samma monolitiska bild som socialdemokraterna i Västerås och Malmö. Ända sedan 1970-talet plågades organisationen av inre fraktionsstrider. Dessa tolkades av många i höger-vänstertermer, och man ansåg, att nu (1988) var det en "dogmatisk vänsterfalang dominerad av 68:or" som ryckt åt sig makten, vilket skulle förklara med vilken lätthet man kunnat etablera ett organiserat samarbete med "kommunisterna".

Liksom i Malmö krånglade det borgerliga koalitionsbildandet i Haninge till sig efter 1991 års valseger. De traditionella borgerliga partierna – moderaterna, centern och folkpartiet – besatte 29 av fullmäktiges 61 mandat mot socialisternas 24. Tre småpartier uppträdde som vågmästare: kds och ny demokrati med tre mandat vardera och miljöpartiet med två mandat. En uppgörelse med ett av vågmästarpartierna skulle alltså räcka för borgerlig majoritet. En sådan uppgörelse träffades också inför valet till kommunstyrelsen med kds, som inför nämndvalen i december emellertid hoppade av för att i stället bilda kartell med de båda andra småpartierna. Kommunstyrelsens moderatordförande Claus Trolle tolkade den nu uppkomna situationen så, att en minoritetsparlamentarisk situation uppstått. I en intervju i lokaltidningen Mitt i Haninge i december 1991 sade han:

De får bestämma sig om de är borgerliga eller inte. Det är borgerliga väljare som har röstat fram dem och vi kommer att lägga våra förslag så får de ta ställning till hur de vill rösta....

Claus Trolle skulle emellertid snart få andra bekymmer än huruvida han kunde räkna med röststöd från kds i fullmäktige eller ej. Efter vår undersökningsperiod drabbades Haninge av en särdeles svårartad finansiell kris, som först tvingade Trolle att avträda från det ekonomiska ansvaret. Ansvaret för kommunens ekonomi övertogs av koalitionsbrodern, det folkpartistiska kommunalrådet Josef Kovacs. Bankerna, som fått blodad tand efter valutakriserna hösten 1992, då "marknaden" tvingat socialdemokraterna och den borgerliga regeringen till snabba "krisuppgörelser" på den nationella nivån, tvingade 1993 fram en stor koalition i Haninge. Trolle fick avgå och ersattes som kommunstyrelseordförande av partikollegan Marietta de Pourbaix-Lundin. Centerpartiet lämnade koalitionen och ersattes av socialdemokraterna. Finanskrisen ansågs allmänt ha sin upprinnelse i akuta finansiella problem i det allmännyttiga bostadsföretaget Haningehem,

och hösten 1993 vidtog fullmäktigemajoriteten den unika åtgärden att inte bevilja företagets styrelse, med Claus Trolle som ordförande, ansvarsfrihet.

Det är uppenbart att det kommunalpolitiska "klimatet" är ganska olika i de tre kommunerna. Malmös kommunalpolitik har av många beskrivits som ett system, där ett långvarigt monolitiskt socialdemokratiskt maktinnehav avlösts av ett system med hårda konfrontationer mellan de båda dominerande partierna. I Västerås krävdes det ett överraskande valnederlag för att socialdemokraterna skulle förstå, att det inte enbart var en uppgift för arbetarrörelsen att styra staden. Hanninges visserligen regerande socialdemokrati var betydligt svagare än sina motsvarigheter i Malmö och Västerås. Under decennier slets partiet sönder av fraktionsstrider. I stället för att nonchalant ignorera vänsteroppositionen gick man in i en formell allians. Den efter 1991 nytilträdade borgerliga majoritetskoalitionen slets snart sönder av kommunens unikt dåliga finansiella situation.

Invandrarfientlighet i Malmö?

Malmö hade redan från starten av det kommunala flyktingmottagandet 1985 en stor flyktingkvot. Det första årets avtal omfattade 400 platser och 1989 och 1990 låg man på 600 mottagna flyktingar om året. Det ansågs allmänt, att opinionen i staden var mycket negativ till flyktingmottagandet. Bidragande till detta var naturligtvis framgångarna för Skånepartiet, som två gånger kommit att få en avgörande roll i det parlamentariska majoritetsbildandet. Företrädare för olika partier ville också förklara Malmöbornas avog inställning med att man fick en så stark påspädning genom sekundärinflyttning av flyktingar och genom att det fanns stora flyktingförläggningar i staden och dess närhet. Allt detta gjorde att flyktingarna blev, menade man, ett framträdande drag i stadsbilden, vilket stack de infödda i ögonen. I en omfattande och uppmärksamman skandal inom socialförvaltningen med påstådda oegentliga bidragsutbetalningar, kom också i opinionen skulden att läggas på flyktingar och invandrare.

Måttet rågades när kommunens företrädare ansåg, att det nya statsbidragssystemet för flyktingmottagandet som skulle införas från

1991, direkt ekonomiskt skulle missgynna storstäderna, och kanske framför allt Malmö. Både enskilt och tillsammans med Stockholm och Göteborg försökte man utöva påtryckningar på såväl staten som kommunförbundet. I stridens hetta förekom det till och med att den socialdemokratiska kommunledningen hotade att sluta ta emot flyktingar över huvud taget. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att antalet avtalsplatser i stor politisk enighet från 1991 halverades till 300 per år.

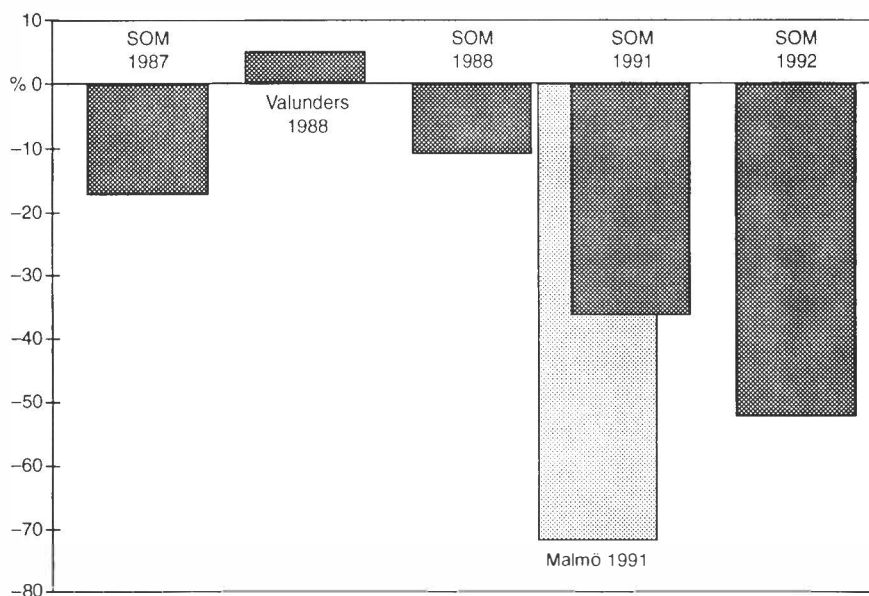
Bland alla våra intervjupersoner och uppgiftslämnare rådde det en allmän uppfattning om att opinionen i Malmö var särskilt fientlig till flyktingar. I våra egna intervjuer med 366 finländska, chilenska, iranska och jugoslaviska invandrareväljare ställde vi frågan huruvida respondenten trodde att svenskarna i Malmö i allmänhet anser att kommunen borde ta emot fler eller färre flyktingar. Av våra svarspersoner uppfattade 88 procent att malmöborna ville ta emot färre flyktingar än idag.

I en annan undersökning våren 1992 (Bäck och Soininen 1993c och 1993d) bad vi alla Sveriges flyktingsamordnare bedöma huruvida de trodde att allmänheten i kommunen ville öka eller minska flyktinkvoten. Av 26 flyktingsamordnare i Malmöhus och Kristianstads län ansåg 19 (73 procent) att allmänheten i kommunen ville minska flyktinkvoten. Motsvarande andel bland 166 flyktingsamordnare i övriga landet var 10 procentenheter lägre (63 procent).

En jämförelse av några olika opinionsundersökningar antyder att dessa bedömningar av den flyktinfientliga skånska eller särskilt malmöitiska opinionen kan vara riktiga. I valundersökningarna och i de återkommande opinionsmätningarna "Samhälle – Opinion – Media" (SOM) har respondenterna konfronterats med förslaget att ta emot färre flyktingar. I valundersökningen 1988 ansåg 41 procent att det var ett dåligt förslag och 36 procent att det var ett bra förslag. Opinionsbalansen beräknad som skillnaden mellan dem som anser förslaget att ta emot färre flyktingar vara ett dåligt förslag och dem som anser att det är ett bra förslag blev +5 procentenheter. I SOM-undersökningarna ökade detta mått från -17 år 1987 till -11 år 1988 för att därefter sjunka till -37 1991 och -52 år 1992 (Demker 1992; Holmberg och Weibull 1992).

I 1991 års enkätundersökning med ett urval väljare i Malmö (Håkansson 1994) ställdes frågan om kommunen borde ta emot fler eller färre flyktingar. De som ansåg att Malmö borde ta emot fler flyktingar

Figur 2.1. Genomsnittlig flyktingmottagandeattityd i olika undersökningar 1987–1992.



utgjorde 6 procent av de svarande, medan 78 procent ansåg att Malmö borde ta emot färre flyktingar. Detta motsvarar ett opinionsbalansmått på -72. Man bör emellertid göra en reservation för att frågorna i de olika undersökningarna inte är formulerade på exakt samma sätt.

De iakttagelser vi gjort rörande miljön i de tre kommunerna sammanfattas i tabell 2.1.

Tabell 2.1. Sammanfattning av egenskaper hos undersökningskommunerna.

	Haninge	Malmö	Västerås
<i>Ortstyp och folkmängd</i>	Förort. 63 000 invånare.	Storstad. 230 000 invånare.	Större stad. 120 000 invånare.
<i>Näringsstruktur</i>	Servicedominerad. Industrisysselsättning 15%.	Av tradition relativt stor industrisektor. Industrisysselsättning 25%.	Traditionell "bruksort". Industrisysselsättning 35%.
<i>Sociala problem</i>	Splittrad bild: Relativt låg arbetslöshet; stort socialbidragsberoende.	Fattigdom: Stor arbetslöshet; stort socialbidragsberoende.	Genomsnittligt välstånd.
<i>Kommunal politik</i>	(s)-majoritet till 1991. Relativt svag och splittrad socialdemokrati (s) + (v) – koalition 1988–1991. Turbulens efter 1991.	Ganska stark (s)-majoritet till 1985, 1988 och 1991. Lokalt missnöjesparti, borgerligt stödparti. "Tvåpartisystem"; konfrontationer.	Av tradition stark och stabil (s)-majoritet. Borgerlig majoritet 1991.
<i>Genomsnittlig politisk marginal 1982–1988</i>	3,7 %.	4,3 %.	7,7 %.
<i>Utländska medborgare</i>	11 %.	9 %.	6 %.
<i>Största invandrargrupp</i>	Finländare.	Jugoslaver.	Finländare.
<i>Flyktingpolitik</i>	Politisk konflikt: Moderater vill minska flyktingmottagandet.	Negativ opinion: Politisk enighet om minskning flyktingmottagandet.	Politisk konflikt: Borgerliga ville öka flyktingmottagandet.

3. Språk och religion

Konsekvenserna av en veckas valutautflöde

Det blev en akut kris för två veckor sedan. Vad som hände var att vi fick spekulationer om en nära förestående devalvering. Då försvann stora summor ut ur landet. Det flödet måste ovillkorligen stoppas. Det gjorde regeringen dels genom att riksbanken höjde räntan, dels genom att snabbt gå ut och deklarerar att en devalvering är utesluten och att den vägen är stängd. Samtidigt meddelade regeringen att den inom en vecka skulle presentera åtgärder för att komma till rätta med de underliggande problemen i den svenska ekonomin...

Så beskrev statsministern Ingvar Carlsson situationen i riksdagen den 6 november 1990 i remissdebatten om regeringens skrivelse nummer 1990/91:50 angående "åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna" eller vad som populärt kallades "krispaketet".

Regeringens blyxtaktion innehöll ett antal mycket långtgående förslag: Sverige borde ansöka om medlemskap i EG, de offentliga utgifterna borde minska med 15 miljarder kronor, bl.a. genom drastiska försämringar i sjukförsäkringen, kostnaderna för barnomsorgen skulle sänkas genom införandet av en möjlighet till skolstart för sexåringar. Bland sparförslagen fanns också en reduktion av de statliga bidragen till kommunernas hemspråksundervisning med 300 miljoner kronor.

Förslaget till minskningar av hemspråksundervisningen byggde på att man kunnat konstatera en kraftig ökning av verksamhetens volym, men framför allt på en mycket kritisk revisionsrapport från Riksrevisionsverket tidigare under året (RRV 1990). Enligt revisionsrapporten var det inte ovanligt att hemspråksundervisning gavs till elever som inte var berättigade. Undervisningen meddelades ofta enskilt eller i mycket små grupper och i allmänhet parallellt med den or-

dinarie klassundervisningen. Länsskolnämnderna beviljade resurser på lösa boliner och det var mer lärarnas tjänstgöringsvillkor än elevernas behov som styrde organisationen. Det fanns stora brister i lärarkompetensen.

Förslagen om nedskärningar i statsbidragen till hemspråksundervisningen fullföljdes i budgetpropositionen i januari 1991 (Prop 1990/91:100). Som motivering återgav det föredragande statsrådet, skolministern Göran Persson, RRV:s kritik mot den bristande effektiviteten i kommunernas verksamhet.

Själva tanken på en på detta sätt riktad besparing mot en bestämd del av grundskoleverksamheten i kommunerna kan kanske synas lite besynnerlig, eftersom riksdagen redan tidigare beslutat att från och med läs- och budgetåret 1991/92 införa ett generellt "sektorsbidrag" till kommunerna för grundskolan. En rad ännu mer specialdestinerade bidrag till grundskolan, däribland bidragen för hemspråksundervisningen, bakades i enlighet med tidens förvaltningspolitiska modellinje ihop till en så kallad "påse pengar". Ett centralt inslag i "påse pengar-doktrinen" var decentraliseringsidén. Anslagsmottagaren skulle få handlingsfrihet att inom anslagsramen själv prioritera mellan olika verksamheter, och att själv utforma verksamheten i stället för att detaljstyras av olika specialbidrag med vidhängande bidragsbestämmelser och -villkor (jfr SOU 1991:98).

Från delar av den parlamentariska oppositionen kom också i följdmotioner reaktioner mot förslaget, som följde detta förvaltningspolitiska resonemang. I centerpartiets motion anförde man att det var "principiellt felaktigt att fatta beslut om en öronmärkt besparing". Förslaget kritiserades också av vänsterpartiet, fast på mer sakliga grunder, och berördes också i förbigående av miljöpartiet.

I utskottsbehandlingen enades de tre mot förslaget oppositionella partierna med en viss framgång kring centerlinjen. I utskottets utlåtande som justerades den 9 april hade en kompromiss uppnåtts. Först uttryckte man sig i mycket positiva ordalag om regeringsförslaget:

Utskottet delar RRV:s och regeringens uppfattning om ineffektivitet och att anslaget skall minskas i den omfattning regeringen föreslår.

Man gick sedan vidare och gav opponenterna deras del av kompromissen:

... [M]etoden bör vara generell. Minskningen bör således fördelas proportionellt på *samtliga* kommuners *samlade* sektorsbidrag.

Att åtminstone centerpartiet, vänsterpartiet och miljöpartiet avsåg att denna formulering innebar att besparingen inte nödvändigtvis skulle tas ut på invandrarundervisningen, förtydligades i ett särskilt yttrande från de tre:

... [U]nder utskottsbehandlingen har det dock framgått att det finns en majoritet i utskottet som är beredd att biträda en besparing.

I det sålunda uppkomna läget har vi valt att medverka till en lösning som innebär en generell besparing på det totala sektorsanslaget istället för en besparing riktad enbart mot hemspråksundervisningen. Därigenom bevaras också statsbidragssystemets generella karaktär och kommunernas rätt att göra egna prioriteringar.

Kammaren biföll den 25 april utbildningsutskottets förslag. I en särskild proposition senare under våren (Prop 1990/91:115) om vissa skollagsfrågor fullföljdes anslagsbeslutet med beslut om ändringar i skollagen, som skulle möjliggöra förläggning av hemspråksundervisning till lördagar. Mot detta reserverade sig i utbildningsutskottet samma partier som drivit fram kompromissen i anslagsfrågan. Vidare behandlades frågan om minsta gruppstorlek. Vänster- och miljöpartierna hade föreslagit att ingen minsta gruppstorlek för kommunernas skyldighet att anordna hemspråksundervisning skulle fastställas. Dessa förslag avvisades av utskottsmajoriteten. Strax före sommaruppehållet biföll kammaren utbildningsutskottets förslag med anledning av propositionen.

Västerås: Snabb och effektiv implementering

I Västerås aktualiserades idén om att effektivisera hemspråksundervisningen medelst större undervisningsgrupper och lektioner utanför schemalagd tid redan på våren 1990 – alltså redan ett halvår innan frågan gjordes aktuell på riksplanet. I Västerås fördes frågan upp på dagordningen genom en folktopartistisk motion.

När vi hösten 1990 inledde vårt fältarbete framhöll flera av våra intervjupersoner representerande de borgerliga partierna, att detta var en aktuell invandrapolitisk fråga. Så här uttrycktes saken i en intervju:

Det måste bli besparingar inom hemspråksundervisningen. Man måste genomföra koncentration och effektivisering. Det är den borgerliga gruppen enig om. Det här är en fråga som kommer i framtiden.

Motionen remitterades i vederbörlig ordning för yttrande till de tre nämnder som ansvarade för grundskolan: skolstyrelsen, kommundelsnämnden i Skultuna och barn- och ungdomsnämnden i Bäckby/Skälby. Skolstyrelsen avvaktade – skulle det visa sig – klokt nog med sitt yttrande en bra bit in på våren 1991, medan de två lokala nämnderna avgav yttranden redan i augusti 1990 – alltså fortfarande innan frågan rikspolitiserats. Nämndernas yttranden var avvisande. Någon sådan omorganisation, som motionären föreslagit kunde det inte bli tal om.

Kommundelsnämnden i Skultuna uttryckte sin skepsis:

... [N]ämnden [är] mer tveksam till motionärens förslag om hemspråksundervisning efter skoldagen ... Arbetsdagen för eleverna förlängs. Orkar eleverna med detta? Vad får det för konsekvenser för energin på basämnena (läxor etc.) ... [N]ämnden befärar att ett icke obetydligt antal hemspråkslärare kommer att sluta med personalbrist som konsekvens ... föreslår kommundelsnämnden att motionen ... avslås.

De borgerliga ledamöterna i nämnden reserverade sig till förmån för motionen. Barn- och ungdomsnämnden i Bäckby/Skälby var om möjligt ännu mer avvisande. Det skulle inte bli möjligt att rekrytera lära-

re, som var beredda att undervisa på de föreslagna udda tiderna, och föräldrar och elever skulle inte uppfatta erbjudandet om hemspråksundervisning som ett seriöst erbjudande.

Förslagen i regeringens krispaket och i budgetpropositionen 1991 måste ha kommit som en chock för ansvariga tjänstemän och socialdemokratiska nämndpolitiker, eftersom förslagen i sak var nästan exakt desamma som i den folktoppartistiska motion man just avvisat.

Man fann sig emellertid snabbt. Av pressuttalanden av rektor Inga Öman vid centrala rektorsområdet redan den 18 januari, framgick att hon arbetade med en rapport till skolstyrelsen om konsekvenserna av de tilltänkta nya bestämmelserna för skolorna i Västerås. Tolv dagar senare hade hon rapporterat till skoldirektören, som i sin tur hunnit författa ett tjänsteutlåtande till skolstyrelsen med förslag om hur den uppkomna situationen skulle hanteras. Skoldirektören föreslog skolstyrelsen att besluta, att hemspråksundervisningens volym skulle anpassas till de minskande statsbidragen, att hemspråksundervisning anordnas utanför lektionstid, samt att varje undervisningsgrupp skall bestå av minst fem elever. Förslagen var visserligen försedda med den reservationen, att besluten bara skulle gälla under förutsättning att riksdagen beslöt enligt budgetpropositionens förslag. Denna reservation visade sig senare vara mindre betydelsefull. Efter ytterligare nittion dagar var skolstyrelsens beslut klart. Hela den nödvändiga kommunala beslutsprocessen tog bara drygt fem veckor.

Efter skolstyrelsens beslut den 19 februari aktualiserades frågan ytterligare tre gånger under resten av år 1991, dock utan någon större uppståndelse. Saken kunde betraktas som klar.

I april behandlade fullmäktige den folktoppartistiska motionen. Kommunstyrelsens yttrande över motionen byggde på skoldirektörens tjänsteutlåtande, där det konstaterades, att de av motionären efterlysta åtgärderna redan vidtagits genom skolstyrelsens beslut den 19 februari. Motionären hade inte annat att göra än att tacka för svaret och yrka bifall till kommunstyrelsens förslag. För den socialdemokratiska majoriteten föll uppgiften att yrka bifall till kommunstyrelseförslaget på en av partiets invandrapolitiska aktivister – ledamoten av invandrarnämnden Vladimir Popov.

I skolstyrelsen dök frågan om hemspråksundervisningen upp ytterligare en gång i maj efter en skrivelse från lärarförbundets lokalavdelning. Facket konstaterar i sitt brev, att det nu efter utbildningsutskottets utlåtande stod klart att riksdagen inte skulle komma att besluta

enligt budgetpropositionens förslag, och att skolstyrelsen därför borde riva upp sitt februaribeslut, som ju gällde just under förutsättning att kammaren beslöt enligt propositionen. I skoldirektörens yttrande över lärarförbundets brev hävdas uppfattningen, att utbildningsutskottets beslut inte ändrar något i sak, och att det därför fortfarande är lika motiverat att skära ned volymen på hemspråksundervisningen.

Det sista noterade nedslaget i den kommunala beslutsprocessen kommer från fullmäktiges budgetdebatt i november, där vänsterpartiets företrädare Mats Ericson yrkade att hemspråksundervisningens volym skulle återställas till föregående läsårs omfattning. Förslaget vann inget gehör vare sig hos fullmäktiges numer borgerliga majoritet eller hos den socialdemokratiska oppositionen, och avslogs utan omröstning.

Utanför den kommunala beslutsapparaten väckte frågan ett obetydligt intresse under våren 1991. Bortsett från lärarförbundets skrivelse i maj, kan man notera ett par artiklar i Vestmanlands Läns Tidning just i anslutning till budgetpropositionen, där rektor Inga Öman och hemspråkslärarnas fackliga företrädare Ulla Stejuhn och Fanka Milld fick komma till tals. Alla tre uttrycker sin oro över den framtida situationen.

Betecknande för processen i Västerås under våren 1991 är alltså en rekordsnabb handläggning i den kommunala beslutsapparaten, och en obetydlig uppmärksamhet utanför denna. I båda dessa avseenden avvek utvecklingen i Malmö.

Malmö: Motstånd från invandrare och lärarfack

Motsvarigheten till Västerås skoldirektörs tjänsteutlåtande inför skolstyrelsesammanträdet den 19 februari, dagtecknat den 30 januari, var ett tjänsteutlåtande från Malmös invandrarrektor Emmanuel Morfiadakis så sent som den 24 april, alltså nästan tre månader senare. Precis som sina kolleger i Västerås föreslog Morfiadakis grupper om minst fem elever, samt att undervisningen i så stor utsträckning som möjligt skulle förläggas utanför timplanebunden tid. För mindre språkgrup-

per skulle ingen hemspråksundervisning anordnas, och den totala volymen för verksamheten (inklusive studiehandledning) minskades med 25 procent. Skolstyrelsen beslöt den 20 juni – precis fyra månader senare än kollegerna i Västerås.

I skolstyrelsens beslut togs, på förslag av skoldirektören, viss hänsyn till utbildningsutskottets hantering av ärendet genom följande tillägg till beslutet:

Skolstyrelsen fäster stor vikt vid utbildningsutskottets uttalande att hemspråksundervisningen bör ha samma ställning som undervisningen i andra ämnen i skolan och därmed ges likvärdiga arbetsmöjligheter. Det är därför skolstyrelsens uppfattning att hemspråksundervisningen i första hand bör läggas inom skoldagen men utanför schemabunden tid. Man bör vid skolorna anstränga sig att schematekniskt klara detta. I annat fall kan hemspråksundervisningen förläggas till icke skoltid någon av skoldagarna.

När grupperna definitivt sätts samman under hösten bör hänsyn tas till exempelvis färdigheter, ålderstillhörighet och andra pedagogiska faktorer. Detta kan – under förutsättning att de ekonomiska ramarna hålls – påverka gruppernas storlekar.

Frågan gick heller inte alldeles på räls genom skolstyrelsen. Den socialdemokratiska ledamoten Jelica Ugricic, också ordförande i Internationella Kvinnoföreningen, anmälde att hon ej deltog i beslutet. Hon hade i en intervju i Arbetet redan tidigt i januari i anslutning till budgetpropositionen framträtt med uttalanden till stöd för hemspråksundervisningen. De borgerliga ledamöterna ville skärpa beslutet, genom att lägga till en formulering om att hemspråksundervisning skulle kunna äga rum även på lördagarna, och reserverade sig mot skolstyrelsens beslut till förmån för sitt eget förslag.

Den kommunala beslutsprocessen var alltså betydligt mer senfärdig i Malmö än i Västerås, och gick heller inte riktigt lika friktionsfritt, även om några allvarliga politiska problem inte synes ha tillstött. En viss framförhållning synes dock ha funnits inom den kommunala organisationen. Redan i slutet av januari gick flera rektorsområden ut med brev till de berörda föräldrarna, och informerade om de ”nya bestämmelser som skulle gälla från och med nästa läsår”. Så här uttrycktes saken exempelvis i det invandrartäta Lindänge rektorsområde:

Inför läsåret 1991/92 har det kommit nya bestämmelser angående hemspråksundervisningen. Den kommer att försiggå i grupper om 5–8 elever utanför schemalagd tid gissningsvis måndtorsd mellan kl 15.00–18.00.

Det kan bli så att en del elever inte kan få sin hemspråksundervisning på sin egen skola utan måste ta sig till någon annan skola.

Med kännedom om detta önskar Du ändå att ditt barn skall få undervisning i hemspråk nästa läsår?

Flera centrala beslutsfattare var också tidigt ute och uttryckte sin skepsis gentemot de nya statliga signalerna. Precis som i Västerås uppmärksammades saken av lokalpressen redan i anslutning till budgetpropositionen. Invandrarrektorn Emmanuel Morfiadakis uttryckte sin kritiska inställning i en nyhetsartikel i Sydsvenskan den 12 januari 1991:

Invandrarundervisningens rektor Emmanuel Morfiadakis ser det som ett tecken på att regeringen hänger med när opinionen vänder sig mot invandrare ... Malmö har ovanligt stora behov av hemspråksundervisning och Emmanuel Morfiadakis hoppas att regeringen tar hänsyn till det när anslaget fördelas ... Morfiadakis undrar varför regeringen samtidigt slår fast att alla elever ska ha rätt till hemspråksundervisning. Han är besviken på socialdemokratiska partiet, som han också företräder kommunalt ... Emmanuel Morfiadakis undrar varför regeringen inte också sparar på de svenska skolorna i utlandet som årligen kostar sex-tio-sjuttio miljoner.

Det ska kanske tilläggas, att Morfiadakis, förutom att han sedan lång tid uppehöll tjänsten som invandrarrektor, också hade en lång karriär som kommunalpolitiker bakom sig. Han hade tidigare varit en stridbar och omstridd ordförande för invandrarnämnden, och uppehöll under mandatperioden 1988–1991 posten som gatunämndens ordförande.

Samma dag gjorde också skolstyrelseledamoten Jelica Ugrić sin kritiska uttalanden i en intervju i Arbetet. Den 25 januari återkommer Morfiadakis med uttalanden i Arbetet där han uttrycker sin oro för invandrarbarnens möjligheter att klara sig i skolan utan hemspråksun-

dervisning. I samma artikel uppträder kulturkommunalrådet Johnny Örbäck till försvar för hemspråksundervisningen i kommunen:

Det finns säkert kommuner som klarar det här galant, säger kommunalrådet Johnny Örbäck. Men för Malmö som har mycket invandrarbarn blir det oerhört problematiskt.

Över huvud taget fick frågan om nedskärningarna inom invandrarundervisningen stor uppmärksamhet i pressen under en lång tid, speciellt i januari, mars och augusti. Detta var dock mindre ett resultat av invandrarrektorns och politikernas agerande, utan framför allt ett resultat av agerandet från lärarförbundets lokalavdelning.

Framför allt återkommer i pressreferaten under denna tid ordföranden i lokalavdelningens skolsektion Agneta Cederbom samt hemspråkslärarnas fackliga företrädare Sally Lilja. Dessa båda har framstått som eldsjälarna och organisatörerna av den intensiva kampanj mot nedskärningarna som under våren och valrörelsen anfördes av lärarförbundet, men där också invandrarorganisationerna drogs med.

I slutet av januari samlade de omkring 150 av stadens cirka 240 hemspråkslärare till ett opinionsmöte, där det bildades en krisgrupp för att organisera aktioner mot nedskärningsförslaget.

Redan dessförinnan hade samarbetsorganisationen för invandrarföreningarna (SIM) skridit till handling genom ett brev till ledamöterna i riksdagens utbildningsutskott. Brevet innehöll kritik mot RRV:s rapport, försvar för hemspråksundervisningen och krav om att man inte borde följa budgetpropositionens förslag. Mot slutet av januari hade SIM lyckats få de båda andra "paraplyorganisationerna" för invandrarföreningar i staden – den jugoslaviska distriktsorganisationen och den kroatiska samarbetsorganisationen – att tillsammans med SIM sätta sina namn under en skrivelse till Malmös socialdemokrater. Skrivelsen skickades till invandrar nämndens socialdemokratiska ordförande Eva Sjöstedt. Till sitt huvudsakliga innehåll var brevet identiskt med brevet till utbildningsutskottets ledamöter, men avslutades med formuleringar, som särskilt höll socialdemokraterna ansvariga, och ett hot att lämna samarbetet i invandrar nämndens referensgrupp:

Vi anser att Socialdemokraterna har svikit invandrargrupperna. Vi har inte blivit informerade om de nedrustningar som rege-

ringen håller på att genomföra och som Malmös socialdemokrater med stor iver planerar att realisera i Malmös skolor.

Utan inflytande och möjlighet att få information om vad som händer och varför det händer, är vi helt och hållet ställda utanför.

För att kunna fortsätta tillhöra den här referensgruppen, kräver vi att få full information och möjlighet till inflytande.

Att SIM på det här sättet lyckades få de antagonistiska jugoslaviska och kroatiska organisationerna att sätta sina namn under ett och samma papper, får väl betraktas som en liten politisk bedrift. Också på den fackliga sidan försökte man vidga sig. I mitten av februari skriver facket ett öppet brev till skolministern, utbildningsutskottet samt partigrupperna i fullmäktige. Som avsändare stod storstadsdistriktet inom Lärarförbundet. Brevet var emellertid bara undertecknat av två företrädare för Malmö-avdelningen samt en representant för Göteborg.

Man försökte också ta kontakt med "brukarna" genom ett brev till föräldrarna till barn med hemspråk, där man uppmanade dem att anmäla sina barn till hemspråksundervisningen inför nästa läsår.

Ytterligare en aktion av lärarförbundet, som fick en del uppmärksamhet i pressen var ett möte i mitten av mars, till vilket man inbjudit samtliga riksdagsmän från fyrstadskretsen. När det gäller intresset från politikernas sida, var mötet emellertid inte så framgångsrikt. Av 33 inbjudna politiker dök bara två stycken upp – miljöpartisterna Per Gahrton, riksdagsman för Stockholms län, men bosatt i Hörby, och Anita Stenberg, Malmö, och därmed den enda riksdagsledamot från fyrstadskretsen som hörsammat inbjudan.

Även om det förevarit en hel del ganska intensiva kontakter mellan proteströrelsens båda grenar – den fackliga och invandrarorganisationerna – hade de hittills uppträtt var för sig. I slutet av mars samlade man sig för en gemensam aktion. Man ordnade ett gemensamt protestmöte utanför stadshuset inför vilket man spred flygblad där Lärarförbundet, SIM och Jugoslaviska distriktet framträdde som arrangörer. Demonstrationen samlade enligt pressen ett par hundra deltagare – bestående av lärare och föräldrar.

Efter stadshusmötet syntes inte proteströrelsen till i någon större utsträckning förrän i valrörelsen. Under april, maj och början av juni malde i stället den kommunala beslutskvaren på ganska ostört, bort-

sett från de fackliga organisationernas fruktlösa protester i MBL-förhandlingarna inför skolstyrelsens beslut.

I mitten av augusti dyker Lärarförbundets Agneta Cederbom återigen upp med pressuttalanden, och i slutet av augusti ordnades en paneldebatt i Folkets Hus med företrädare för de lokala politiska partierna. Man kunde ana, att valrörelsen nu var mer akut än när riksdagsmännen inbjudits till möte i mars. Samtliga partier i fullmäktige utom Skånepartiet deltog, och dessutom också centerpartiet. Åtminstone enligt pressreferaten, vinnlade man sig också om att uttrycka sig välvilligt. Så här avslutade Sydsvenska Dagbladet sitt mötesreferat:

Alla svarade visserligen ja på frågan om de tycker att alla barn ska ha rätt till hemspråksundervisning inom rimliga avstånd, även om det innebär mindre elevgrupper.

Men hur de tänkte ordna det, med minskade resurser, var det färre som kunde svara på.

Sammanfattningsvis utvecklades under hela perioden från januari till augusti 1991 en avsevärd – och i svensk kommunalpolitik inte så vanlig – aktivitet i syfte att påverka både centrala och lokala beslutsfattare. Kärnan i proteströrelsen bildades av Lärarförbundet, där ett par eldsjälar spelade en avgörande roll. Men det etablerades ganska snart en allians mellan den fackliga organisationen och en av de tre invandrarorganisationerna i staden. Med viss framgång försökte man också vidga alliansen: Lärarförbundet med föräldrarna och med sina systerorganisationer och SIM med de övriga invandrarorganisationerna i staden. Detta var inslag som helt saknades i beslutsprocessen i Västerås.

Viktiga beslutsfattare i Malmö uttalade åtminstone i början av processen – strax efter det att budgetpropositionen blivit känd – en kritisk inställning till förslagen. Beslutsfattarna i Västerås teg. Det tog också avsevärt längre tid att fatta ett beslut i Malmö än i Västerås. Däremot blev beslutet när det väl fattats i sak detsamma som i Västerås. Om beslutsfattarnas kritiska hållning i Malmö och den segdragna beslutsprocessen på något sätt producerats eller påverkats av den allians mellan profession och brukare som utvecklat opinion, vet vi inte. Däremot kan det väl konstateras, att kampen inte slutligt kröntes med någon framgång. När vi senare under hösten 1991 träffade Agneta Cederbom var slaget förlorat, och hon var engagerad av förhand-

lingar med arbetsgivaren om hur den övertaliga personalen skulle avvecklas.

Minskad hemspråksundervisning – ökade samhällskostnader

I argumentationen mot neddragningarna av hemspråksundervisningen intog naturligtvis de direkta motargumenten mot regeringsförslaget och framför allt mot RRV-rapporten en framskjuten plats. De viktigaste argumenten i RRV-rapporten uppfattades vara den påstådda bristen på kompetenta lärare, att hemspråksundervisningen på olika sätt drabbade övriga ämnen samt att undervisningen bedrevs i alltför små grupper. Den opinion som utvecklades i Malmö under våren 1991 riktade sig mot alla dessa tre påståenden. Eftersom lärarfacket spelade en så betydelsefull roll i motståndsrörelsen, var det kanske naturligt att frågan om lärarkårens kompetens kom att få en särskild uppmärksamhet. Med förtrytsamhet tillbakavisades påståendena om bristande kompetens, och man framhöll, att detta åtminstone inte gällde i Malmö, utan möjligen i de otypiska småkommuner, där RRV genomfört sin förvaltningsrevision:

– Utredningen kommer med många hårresande påståenden som att lärarna ofta inte är kompetenta nog, att de inte har lärarbehörighet och att behovet bedöms för generöst.

– Inget stämmer i Malmö där de flesta är behöriga och är högkompetenta och – inte minst – där det handlar om 3 700 elever från 48 språkgrupper som frivilligt valt hemspråksundervisning (Agneta Cederbom i SDS 29/1).

Även påståendena om att hemspråksundervisningen på ett negativt sätt skulle påverka inlärandet av övriga ämnen tillbakavisades. I själva verket skulle inlärandet av andra ämnen försvåras om stödet från hemspråkslärarna försvann. När det gäller de små undervisningsgrupperna, var detta inte något unikt för hemspråksundervisningen, utan det förekom minsann även i andra sammanhang.

En annan typ av argument, som riktade sig mot RRV:s och regeringens förslag, dock utan att direkt bemöta dessas argument, gick ut på att misstänkliggöra regeringens syften. Regeringens förslag var helt enkelt ett utslag för eftergiftspolitik gentemot en växande främlingsfientlig opinion:

Hemspråksundervisningen har under sin 20-åriga existens alltid varit i blåsväder ... Många har velat få bort den. Och dessa krafter har på sistone tydligen blivit större och mäktigare. Vi kan inte finna någon annan anledning varför regeringen väljer att göra sitt utspel och markera en annan politik gentemot invandrare (SIM skrivelse 15/1).

Bortsett från den argumentation som på detta sätt kunde uppfattas antingen som en allmän kritik av regeringsförslaget, eller motargument mot RRV:s argumentation, fördes det en omfattande argumentation för hemspråksundervisningen, och mot nedskärningar av denna. I en del fall framhölls direkt samhällsvinsterna med hemspråksundervisningen, alternativt samhällsskadan om den avvecklades. Två teman framträdde särskilt: I en tid av europeisk integration och internationalisering borde man ta till vara och utveckla den resurs för landet, som utgjordes av våra tvåspråkiga invandrare:

– Hemspråk är viktigt, det finns så mycket kunskap i landet som måste utnyttjas. Man kan inte tala om internationalisering och EG och samtidigt strypa bidragen till hemspråksundervisningen... (Jelica Ugricic i Arbetet 12/1).

Det andra temat var mer hotfullt. Ett avskaffande av hemspråksundervisningen skulle leda till ökade motsättningar och konflikter mellan invandrare och infödda svenskar:

...[T]y detta är i högsta grad en jämlikhetsfråga och alla försök, illasinnade eller okunniga, att få bort den från den svenska skolan kommer att medför allvarliga störningar mellan invandrargrupperna och majoritetssamhället – något som vi invandrarorganisationer är angelägna att undvika... (SIM skrivelse 15/1).

Ett avskaffande av hemspråksundervisningen skulle på detta sätt i själva verket medföra kostnader för det svenska samhället – i form av svårigheter i internationaliseringen och i form av ökande sociala motsättningar. Dessa kostnader borde naturligtvis vägas mot de kortsiktiga effektivitetsvinster som RRV och regeringen åstundade. På samma sätt skulle de skadeverkningar som invandrarna själva skulle drabbas av medföra samhällskostnader. Framför allt befarade man att invandrarbarnen skulle drabbas av social utslagning, vilket i sin tur skulle dra med sig kostnader för stat och samhälle:

– Man säger att man sparar, men istället kommer man att få betala för kriminalitet, drogmissbruk, vandalism och fängelse... (en förälder citerad i Arbetet 19/3).

Ett avskaffande av det offentliga skolväsendets undervisning i invandrarpråk skulle också lämna fältet fritt för invandrarföreningar, som kanske i första hand är lojala med det gamla hemlandets regim, eller i värsta fall för dessa regimer direkt:

– Politiska organisationer skulle indoktrinera barnen och islams frammarsch skulle bli än starkare. Jag får hela tiden försöka hålla propagandan borta... (Sally Lilja i SDS 12/1).

Det blir fritt fram för utvandrarländerna att organisera separata grupper och skolor där eleverna och föräldrarna binds fastare till det gamla landet och får andra lojaliteter (SIM skrivelse 15/1).

Det är tydligt att man här vill frammana en bild av en utveckling som skulle vara till men såväl för invandrarna i Sverige, som för det svenska samhället. Det förekom dock också argument, som inte gjorde denna koppling mellan skadliga konsekvenser för invandrarna och för det svenska samhället. Ett ganska frekvent argument i diskussionen var hemspråksundervisningens viktiga funktion för invandrarbarnens identitet:

– Det är så mycket kunskap som går förlorad. Hemspråksundervisning är inte bara undervisning i språk, man pratar även om barnens rötter, att man är som man är och inte behöver skäm-

mas för det. Att man inte behöver assimilera sig till det svenska samhället förrän man är mogen för det, det vill säga när man vet vem man är (Jelica Ugrić i Arbetet 12/1).

Hemspråksundervisningen har också, menade man, en allmänt viktig roll för invandrarkollektivets stolthet. Utsatt som man är för olika slags diskriminering och i en underordnad ställning i samhället, utgör systemet med hemspråksundervisning ett slags kompensation, ett erkännande från det svenska samhället av invandrarnas betydelsefulla roll:

Vi invandrare, har ansett att hemspråksundervisningen har varit en rättighet. För övrigt den mest påtagliga rättigheten som vi fått av Sveriges riksdag.

Hemspråksundervisningen har varit värdefull på många sätt: som språkstöd, men också som kulturstöd åt invandrarbarn i en för dem på många sätt krävande miljö. Hemspråkslärarna har, ute i skolorna, fungerat som trygghetsfaktor och framgångsrikt kunnat dämpa den oro som annars skulle ha uppstått när den svenska skolan ställer sina obönhörliga krav på anpassning (assimilering). Hemspråksundervisningen har varit något slags kompensation för invandrargrupper som åsåg att deras barn påtvingades majoritetens språk, kultur och regelsystem (SIM skrivelse 15/1).

Med tanke på den centrala roll som lärarnas fackliga organisationer spelade i motståndet, är det kanske lite oväntat, att så få argument anspelade på lärarnas egen situation. Utöver argumentationen mot påståendet om den bristande kompetensen i lärarkåren uppehöll man sig huvudsakligen vid de negativa följderna för invandrarbarnen och -grupperna, och för samhället i stort. Det förekom dessutom, dock mer undanskymt en argumentationslinje, som placerade lärarna mer i fokus:

– Många är mycket upprörda och besvikna över att deras jobb nu hotas. De har lagt ned sin själ i utbildning och undervisning. Nu har man plötsligt ingen yrkesstolthet kvar... (Sally Lilja i Arbetet 29/1).

Även de problem, som genom arbetslöshet skulle komma att drabba lärarkåren skulle dock få negativa återverkningar i samhället. Arbetslösheten i samhället skulle spädas på och det innebar ett våldsamt resursslöseri att göra sig av med denna kompetenta arbetskraft, samtidigt som det fanns obesatta lärartjänster i skolväsendet, som skulle komma att fyllas med obehöriga lärare.

Invandrarrektor som hemspråkets försvarare

Haninges skolstyrelse beslöt i november 1983 att man skulle göra en översyn av skolledningsorganisationen. I maj 1984 tillsattes en parlamentarisk arbetsgrupp inom skolstyrelsen för att utarbeta ett slutligt förslag till indelning av kommunens grundskolor i rektorsområden. Som representant för folkpartiet ingick i gruppen Marianne Riihonen. Hon hade tillsammans med sin partikollega Hanns Bennerstam redan i januari 1983 motionerat till fullmäktige om en förändrad organisation för invandrarfrågorna vid skolkontoret.

Skolkontoret hade sedan 1979 en studierektor för invandrarundervisningen och 1983 bestod organisationen dessutom av en konsulent samt skrivresurser. Motionärerna ville att dessa resurser i större utsträckning än tidigare skulle användas för pedagogiska frågor snarare än rent administrativa ärenden. Bennerstam gick i en motion precis ett år senare ytterligare ett steg längre och föreslog inrättande av ett särskilt rektorsområde för invandrarundervisningen. Argumentationen var nu omvänd: Genom att ett särskilt invandrarrektorsområde inrättades skulle "de enskilda skolorna ... kunna få administrativa lättnader eftersom mycket administration kunde överflyttas till en rektor för invandrarundervisningen".

Båda motionerna remitterades av skolstyrelsen till den parlamentariska arbetsgruppen, som i stor utsträckning tog till sig motionärernas förslag. Gruppen gjorde studiebesök i Södertälje och Botkyrka för att informera sig om hur dessa kommuners invandrarorganisation var uppbyggd. Man lät också skolkontoret göra bedömningar över invandrarundervisningens vidare utveckling under resten av 1980-talet. I det

slutliga förslaget från gruppen föreslogs vid sidan om tio territoriella rektorsområden ett exterritoriellt rektorsområde för invandrarundervisningen. Invandrarrektorsområdet skulle enligt förslaget bemannas med en rektor och en studierektor, och det borde också lokalmässigt skiljas från skolkontoret.

Gruppen argumenterade för den nya organisationen: "PAR-gruppen anser att en förstärkning av invandrabarnens situation i skolan är angelägen och att den bör ta formen av ett eget rektorsområde." På vilket sätt denna nya organisation skulle stärka invandrabarnens situation utvecklades dock inte ytterligare i förslaget. Under arbetets gång kom ett stort antal synpunkter in från olika intressenter. De flesta berörde emellertid inte frågan om ett rektorsområde för invandrarundervisningen, utan uppehöll sig i stället vid olika aspekter på den territoriella indelningen.

I ett gemensamt yttrande från den finskspråkiga Hem och Skola-föreningen, föreningen finskspråkiga pedagoger och finska föreningen stöddes förslaget om ett särskilt invandrarrektorsområde med slutklämman: "Endast därigenom kan invandrabarn garanteras med svenska barn likvärdig utbildning." Detta krav fick också stöd av nio skolledare i en särskild skrivelse till skolstyrelsen. I ett annat brev från finska Hem och Skola-föreningen, som också undertecknats av ett antal föräldrar till finska barn kräver man också att invandrarrektorn ska vara "från den största invandrargruppen i Haninge kommun".

Skolstyrelsen beslöt i april 1985 i enlighet med arbetsgruppens förslag att den nya organisationen skulle vara i drift från 1 juli 1985.

Omorganisationen inträffade samtidigt som det skedde andra stora förändringar i kommunens invandrapolitik. Det kommunala flyktingmottagandet hade just inletts i sina nya former, och kommunen hade just slutit avtal med Statens Invandrarverk om att ta emot 80 flyktingar per år. Det lokala flyktingmottagandet ställde nya krav på kommunerna om en särskild organisation och ett uttryckligt arbetssätt, som man inte var van vid sedan den gamla arbetskraftsinvandringstiden. Med anledning av språk- och kulturavsutredningen hade beslut fattats om försöksverksamhet med finsk högstadiesamverksamhet. Finska klasser fanns redan på låg- och mellanstadiet och var i mycket ett resultat av den finska invandrargruppens organisationers agerande.

På olika sätt expanderade alltså den kommunala invandrarverksamheten, och organisationen differentierades med särskilda arrangemang för invandrarna. En mottendens kunde emellertid noteras i full-

mäktiges beslut i juni 1985 och det var att lägga ned den särskilda invandrarnämnd, som funnits sedan 1976. Huvudansvaret för invandrar-servicefrågorna flyttades i samband med etablerandet av det kommunala flyktingmottagandet till socialnämnden. Till nämnden knöts som ett rådgivande organ med representation för invandrarföreningarna ett särskilt invandrarråd.

Efter bara ett par år började det gnissla i den nya organisationen på skolområdet, och det började föras fram förslag om att lägga ned invandrarrektorsområdet. Flera av våra väl initierade uppgiftslämnare har otvetydigt härlett grunden till dessa förslag till en ren personkonflikt mellan rektorn och studierektorn. Någon har väl också antytt motsättningar mellan invandrarrektorn å ena sidan och skolkontoret och rektorsområdenas personal å andra sidan. I huvudsak tycks det emellertid som om den omedelbara orsaken till förslagen om nedläggning saknat politiskt och principiellt innehåll.

Skolförvaltningen tog upp förslaget i sina äskanden inför 1991 års budget våren 1990, men skolstyrelsemajoriteten – dåförtiden socialdemokraterna och vpk – hänsköt frågan till en pågående organisationsöversyn inom skolförvaltningen. Denna kom också sedermera att kopplas samman med en mer generell organisationsöversyn för hela den kommunala verksamheten, där sådana nymodigheter som kommundelsnämnder och efterfrågestyrd verksamhet diskuterades. Detta fördröjde hela beslutsprocessen om det särskilda invandrarrektorsrådets vara eller icke vara och inför läsåret 1991/92 var det ingen tvekan om att den centrala organisationen kvarstod ograverad.

Trots den påstått opolitiska bakgrunden, och trots majoritetens aktion att göra frågan till en del av mer allmänna organisationsöversyner, och därmed också avaktualisera den, utvecklades en rätt stark opinion. Från de finska föräldrarna hade det förekommit hot om skolstrejk. Hemspråkslärarna, lärarna i de finska klasserna och de finska föräldrarna bildade front. Det förekom namninsamlingar, uttalanden, brev och skrivelser och kontakter med enskilda politiker.

I opinionsbildningen ingick ett möte med företrädare för de politiska partierna i november 1990, till vilket finska Hem och Skola hade tagit initiativet. Inbjudan hade också gått ut till övriga invandrarföreningar i kommunen att medverka, men utöver de finska organisationerna var det bara latinamerikanerna som hade ställt upp. De finska organisationerna var däremot väl företrädade med representanter för såväl Hem och Skola som finska föreningen och finska riksförbundet.

Diskussionen kom mycket att kretsa kring hemspråksundervisningens situation och framtid, snarare än den konkreta organisationsfrågan, som hade föranlett mötet. Detta var väl kanske i och för sig naturligt, eftersom det utgått signaler om nedskärningar i hemspråksundervisningen. Liksom invandrarrektorsområdets inrättande hade sammanfallit med en uppgångsperiod i invandrarpolitiken, sammanföll diskussionen om nedläggning med en nedgångsperiod. Regeringen hade just presenterat sitt "krispaket", där man på grundval av en mycket kritisk rapport från Riksrevisionsverket föreslog nedskärningar av hemspråksundervisningen i kommunerna. Vilka lokala uttryck denna nedkonstruktionsprocess tog sig i kommunerna har vi diskuterat mer utförligt i ett tidigare avsnitt i boken.

Vid opinionsmötet kopplades frågorna inledningsvis samman: Det särskilda invandrarrektorsområdet var särskilt viktigt nu; organisationen var nödvändig för att man skulle kunna göra det bästa av det lilla som skulle finnas kvar av resurserna. Så småningom gled dock diskussionen allt mer över till att handla om just hemspråksundervisningen och de krympande resurserna för denna. Hemspråksundervisningen men också invandrarrektorsområdet hade, ansåg flera, en stor symbolisk betydelse: "Vi måste ha invandrarrektorsområdet för att visa, att vi är stolta över hemspråksundervisningen. Om man lägger ned det, är det en signal till allmänheten att hemspråksundervisningen har låg status" och "Invandrarna blir mycket besvikna. De ser det förhållandet att barnen får hemspråksundervisning som ett slags kompensation för de tråkigheter som de annars får känna av."

Just denna symboliska funktion hade vi skymtat redan i argumentationen vid inrättandet av den nya organisationen med ett särskilt invandrarrektorsområde. Ett rektorsområde för invandrarundervisningen skulle på ett ospecificerat sätt stärka invandrarbarnens ställning i skolan. Det som är markant i hela processen – både tillkomstprocessen och den tilltänkta avvecklingen – är de finska organisationernas agerande. I uppbyggnadsskedet är det inga andra invandrargrupper som har lämnat några spår i beslutsprocessens kvarlevor, och i slutskedet är det utöver de latinamerikanska organisationerna inte heller så många andra som har agerat.

De finska organisationerna har i riksmåttstock varit de enda invandrarorganisationer, som i någon större utsträckning har agerat som intresseorganisationer och påtryckningsgrupper. Det har också varit just skolfrågorna som varit det huvudsakliga politikområdet för

denna verksamhet. Övriga invandrargrupper har visat ett mer ljumt intresse för att påverka svensk invandrar- och minoritetspolitik, och också ett mer ljumt intresse för de lösningar som de finska organisationerna drivit intensivt (jfr Bäck 1983 och 1989; Bäck och Peura 1990).

I ett otal aktioner – ibland i form av spektakulära skolstrejker – har finska organisationer under 1980-talet drivit krav om finskspråkiga klasser på alla skolstadier (jfr Jaakkola 1983, 1989a och 1989b). En särskild organisation med en egen administration i ett invandrarrektorsområde har också förekommit som krav. I Haninge fördes en diskussion om lokaliseringen av det finskspråkiga högstadiet. Inom finska föreningen växte det fram en tanke, att högstadieklasserna skulle flyttas samman med finska låg- och mellanstadieklasser och med finska föreningens föreningslokaler. "Det skulle bli ett slags Suomi-talo" uttryckte sig en intervjuperson.

Det är uppenbart, att det såväl i Haninge, som i många andra kommuner funnits en stark språkpolitiskt ideologisk linje i de finska organisationerna, där värdet av egna etniska institutioner – speciellt i skolan – har framhållits. Finska klasser på alla stadier, enhetlig lokalisering i samma hus, organisatorisk sammanhållning med ett särskilt invandrarrektorsområde, har alla varit uttryck för denna språkpolitiska linje. Frågans speciella innebörd kan illustreras med ett citat från opinionsmötet i november 1990: "Jag är politiskt prostituerad. Jag kommer att rösta på det parti som stödjer hemspråksundervisningen. Det finns ingen annan principfråga. Det här är ingen partifråga det är en fråga om etniska grupper och överlevnad."

Det är i ljuset av denna starka ideologiska övertygelse, som de finska organisationsrepresentanternas agerande i samband med inrättandet av rektorsområdet, och deras starka reaktioner i samband med nedläggningshotet, blir förståeliga. Finnarna är en ganska stark grupp i Haninge, och med nära politiska kontakter med den dåvarande politiska majoriteten i kommunen. Det gör det också förståeligt att majoriteten tycker att striden om rektorsområdet var en obekväm fråga, som man helst skulle vilja avföra från dagordningen. Kanske kan försöken att fördröja beslutet och hänskjuta frågan till en mer allmän organisationsöversyn ses som försök att åtminstone hålla frågan borta från den dagsaktuella dagordningen. Det finns mycket som tyder på, att frågan om invandrarrektorsområdets framtid haft sin upprinnelse i konflikter utan någon ideologisk laddning. Framför allt den finsk-

språkiga minoriteten och dess talesmän har definierat frågan, sedan den väl nått dagordningen, som ett angrepp på centrala värden i den finskspråkiga minoritetens språk- och skolpolitiska ideologi. Sedan den ursprungligen "opolitiska" frågan sålunda politiserats försöker den politiska majoriteten att om inte avpolitiserar den, så åtminstone omdefiniera den till en mer neutral förvaltningspolitisk fråga.

Moskén och majbrasan

Haninge kommun har en stor muslimsk befolkning. Av de utländska medborgare som redovisades vid årsskiftet 1988/89 kom drygt 1 300 personer från muslimska länder, och utgjorde därmed omkring en femtedel av samtliga utlänningar bosatta i kommunen. Den islamiska kulturföreningen uppgav när man 1987 inledde sina kontakter med kommunen om att få bygga en moské att föreningen hade omkring 700 medlemmar, varav de flesta var bosatta i Jordbro. Den största enskilda gruppen av Haninges muslimer torde vara invandrare från Turkiet. Av de 1 300 utländska medborgarna från muslimska länder utgjorde turkiska medborgare nästan precis 80 procent.

Den mer intensiva moskédiskussionen hade en förhistoria. Redan sedan 1980-talets första hälft disponerade muslimerna en lokal i ett rivningshus, som eldhärjades. Under en tid därefter avstod finska föreningen en del av sina lokaler till muslimerna. Den islamiska kulturföreningen tog det första offentliga initiativet med en skrivelse till kommunstyrelsen i december 1987 med önskemål om att få bygga en moské i centrala Jordbro. Man uttryckte missnöje med provisorierna. Medlemmarna hade svårt att betrakta lägenheter och fritidslokaler som en "riktig" moské.

Under våren 1988 kom det till diskussioner mellan kulturföreningen och kommunens fastighets- och stadsbyggnadskontor. Man enades om en förhållandevis central tomt i östra delen av Jordbro. Kommunens tjänstemän föreslog i slutet av maj att de skulle få i uppdrag av kommunstyrelsens planeringsutskott att göra ett förslag till en ändring av gällande detaljplan, samt att börja förhandla med Islamiska kulturföreningen om försäljning av tomten.

Först i mars 1989 konkretiseras detta arbete ytterligare i och med

att det sluts en överenskommelse mellan kommunen och Islamiska kulturföreningen om "markreservation". Innebörden av avtalet var att kommunen skulle åta sig att genomföra nödvändiga detaljplaneändringar medan föreningen åtog sig att inom ett år presentera projektet med programhandlingar. Föreningen skulle också betala en handpenning för marken på 50 000 kronor. Avtalet godkändes av kommunstyrelsen i mitten av maj samma år. Samtidigt fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utarbeta förslag till planändring. Kommunstyrelsens beslut var enhälligt och inga alternativa beslutsförslag eller reservationer förekom.

Nu började däremot reaktionerna utanför den kommunala apparaten komma. I juni överklagades ärendet av åtta fastighetsägare i den villasamfällighet vars tomter gränsade till den tilltänkta moskétomten. Som skäl anfördes i första hand att det inte hade varit något samråd med eller information till de kringboende. Man beklagade sig också över de trafikproblem som man befارade skulle följa av etableringen. Till sist kom man in på det som i diskussionen sedermera kom att framstå som det tunga argumentet: Den tilltänkta platsen för moskén var just den plats där Jordbroborna sedan länge brukat samlas den sista april för att med majbrasa fira Valborg. Till skrivelsen fogades också en namninsamlingslista, där det enda egentliga argumentet mot moskébygget var majbraseargumentet.

Överklagandet fick ett snöpligt slut i och med att kammarrätten så sent som i slutet av november beslöt att inte ta upp besvären till prövning då skrivelsen inkommit efter besvärstidens utgång.

Kommunen drev nu frågan vidare och i januari 1990 redovisade stadsbyggnadskontoret ett planförslag för kommunstyrelsens arbetsutskott som enhälligt beslöt att godkänna planen för samråd. Under samrådsförfarandet växte motståndet och islamiska kulturföreningen började dra örnen åt sig. Föreningen meddelade kommunen att de skulle vilja börja förhandlingar om en ny lokalisering av moskén och i slutet av maj konstaterade kommunstyrelsen att det inte längre fanns förutsättningar för den tilltänkta platsen. Kommunstyrelsen beslöt dock enhälligt att uttala "att förhandlingar om ny plats pågår och att förhandlingarna ska slutföras".

Redan någon vecka efter detta uttalande kunde fastighetskontoret presentera ett nytt förslag till överenskommelse. I tjänsteskrivelsen beskrivs motståndet mot det förra förslaget: "[V]id samrådsförfarandet av detaljplanen JORDBRO 21 visade det sig att den tilltänkta

tomtplatsen för en moskébyggnad ... är mindre lämplig." I den nya överenskommelsen föreslogs en tomt i ett exploateringsområde i södra Handen. Detta nya markreservationsavtal som undertecknats av parterna på själva den svenska nationaldagen godkändes av kommunstyrelsen den 11 juni 1990.

Situationen var dock i vissa avseenden då annorlunda än när kommunstyrelsen ganska precis ett år innan godkände den tidigare överenskommelsen. Kommunstyrelsen var inte längre enig. Miljöpartiets företrädare i kommunstyrelsen yrkade avslag och reserverade sig också mot beslutet. Miljöpartiet ville inte motarbeta byggandet av en moské – det hade ingen aktör i den tidigare processen heller sagt sig vilja – men man ville inte ha den placerad i kommunens centrala del. I stället föreslog man en lokalisering till "Västerhaninge i närheten av Mormontemplet och Österhaninge kyrka".

Den nya överenskommelsen var också betydligt mindre bindande än den tidigare. Kommunens åtagande innebar, inte som tidigare att man skulle utarbeta en ny detaljplan, utan bara att när man i en obestämmd framtid skulle besluta sig för att detaljplanelägga området skulle föreningen erbjudas att köpa en tomt av motsvarande storlek som den tidigare aktuella tomten i Jordbro. Som en markering av avtalets mindre vikt återbetalades också den tidigare erlagda handpenningen om 50 000 kronor.

Två och ett halvt år sedan det första initiativet hade tagits från den islamiska föreningen hade resultatet blivit ett ganska lite förpliktigande löfte från kommunens sida om ett tomtköp. På vägen till detta resultat hade man dock passerat ett mycket konkret förslag, där både ett färdigt stadsplaneförslag utarbetats och där tomtpris och andra ekonomiska villkor skisserats. Det var uppenbart att reträtten hade betingats av ett kraftigt opinionsmotstånd, där dock ingen eller åtminstone få hade velat säga rent ut att de var motståndare. Det var snarare så, att föreslagna lokaliseringar var på det ena eller andra sättet olämpliga.

Diskussionen om det planerade moskébygget har på detta sätt haft en stark underström som har handlat om hur frågan som politisk fråga skulle definieras. Olika aktörer har misstänkt varandra eller ibland till och med öppet beskyllt varandra för att tala med kluvna tungor. Man har påstått ett men menat ett annat.

Den politiska kommunledningen och de kommunala förvaltningarna har under hela processen hanterat moskéfrågan som en stadspla-

nefråga. Det har handlat om att hitta en lämplig tomt, att utforma villkor för islamiska kulturföreningen att förvärva denna tomt, att bearbeta och ändra gällande plandokument. Då moskéfrågan avsätter nedslag i kommunala sammanträdeshandlingar, är det nästan alltid i dessa termer.

Samtidigt är det uppenbart att det finns fler bottnar i frågan. Processen vidrör andra problem än de relativt tekniska frågor som inryms i stadsplaneprocessen. Detta är i och för sig inte unikt för denna fråga. Fysisk planering kan ju ofta komma att handla om intressekonflikter och konflikter mellan alternativa användningsområden för markytor. En tilltänkt exploatering med bostäder i ett fornminnesrikt område kan medföra en konflikt mellan bostadspolitiska mål och kulturhistoriska intressen. Förslag om en nyetablerad stormarknad kan aktualisera konflikter mellan olika kommersiella intressegrupper osv.

I frågan om Jordbro-moskén framhölls sådana konflikter. Ökade trafikströmmar och parkeringsproblem skulle medföra negativa miljöeffekter för de boende. Men framför allt pekade man på den alternativa markanvändningen. Moskétomten var ju sen gammalt platsen för Jordbrobornas majbrasa. Härigenom kom stadsplanefrågan att bli en konflikt mellan två olika kulturer – den muslimska och den svenska.

Men under frågan om en kulturkollision kan man skymta ännu en botten: En dimension som handlar om främlingsfientlighet och rasism. Flera av våra sagespersoner har pekat på hur rasistiska och främlingsfientliga organisationer har försökt etablera sig i kommunen genom att exploatera moskékonflikten. Det socialdemokratiska kommunalrådet Staffan Holmberg försökte vid flera tillfällen att offentligt koppla samman motståndet med rasism. I en intervju i lokaltidningen Mitt i Haninge i november 1991 citerades han t.ex.

De [Sverige-Demokraterna] dök upp i kommunen i samband med moskédebatten, som de har som sin symbol. Jag tog illa vid mig då för jag märkte att det fanns invandrarfientlighet på gränsen till rasism ute i kommunens bostadsområden även om människorna nekade till det.

Nu är samtliga partier överens om att moskén ska byggas nedanför Riksäppet i södra Handen och bygget väntas starta om två år.

Då väntar säkert nya hot och en storm av motstånd men det är vi beredda på.

Att stämpla delar av opinionen mot moskébygget som främlingsfientlig eller kanske till och med rasistisk kan i och för sig vara befogat. Vi har inget underlag, och kanske inte heller någon anledning att ta ställning i den frågan. Däremot kan man väl konstatera, att det kan vara ett effektivt sätt att nedkämpa oppositionen. Rasism och främlingsfientlighet är inte socialt accepterade hållningssätt. Genom att utpeka motståndarna som rasister kan man ta luften ur deras framförda argument, som ju då endast kan uppfattas som svepskäl för de egentliga mindervärdiga argumenten. En liknande taktik är referenser till religionsfriheten. I en rundfråga till partierna som lokaltidningen också publicerade i november 1991 refererade praktiskt taget alla partiföreträdare till att mosképlaneringen hade sin grund i religionsfriheten.

Att detta slag av argumentationslinje kan fungera tyder svaret från ny demokratis företrädare i lokaltidningen på:

För många haningebor tror jag att det är en känslig fråga och det viktigaste är att vi för en offentlig debatt om moskén ... jag tror att det blir en tung fråga. Haningeborna måste få bestämma, kanske genom en folkomröstning.

Det har uppenbarligen varit svårt att styrka en skeptisk eller negativ inställning med godtagbara argument.

Det finns alltså skäl att förmoda att det kan löna sig för moskéförespråkarna att tränga ned i frågans botten under den tekniska stadsplanediskussionen. Ett sätt kan vara att framställa motståndarna som främlingsfientliga, rasister eller motståndare till religionsfriheten, och därigenom misstänkliggöra deras argument.

Om sådana motiv kan ha funnits är det lite motsägelsefullt att kommunledningen samtidigt har agerat för att hålla processen på stadsplanenivå. Hela ärendet har genomgående handlagts som ett planärende. När ledamöterna i socialnämnden vill inhämta invandrarrådets mening värjer sig nämndens (och rådets) ordförande med att det är en ren stadsplanefråga, som inte kunde ligga inom invandrarrådets domvärjo. När man så småningom backar från sina positioner så är det för att samrådsförfarandet om detaljplanen gett vid handen att "den tilltänkta tomtplatsen för en moskébyggnad ... är mindre lämplig". Argument i andra dimensioner hade inte haft någon betydelse för kommunens beslut: I maj 1991 uttalar sig kommunalrådet i Mitt i Haninge:

...[J]ag vill särskilt påpeka att den här flytten inte beror på att kommunen backat på grund av rasistiska tendenser. Vi hade gärna fortsatt planeringsarbetet, om islamiska föreningen velat det.

De politiska förespråkarna synes alltså uppträda motsägelsefullt. Samtidigt som man ibland försöker färga moskémotståndarna i bruna nyanser, strävar man efter att hålla frågan på den ideologiskt och värdemässigt neutrala mark som stadsplaneprocessen till synes erbjuder.

I allmänhet kan det finnas två olika orsaker till att en aktör som uppfattas som enhetlig uppvisar ett på det här sättet inkonsistent handlande. En förklaring kan vara att den till synes enhetlige aktören inte är enhetlig. Detta är naturligtvis till en del fallet i den här proceduren. Kommunen som aktör i moskéfrågan består av de olika politiska partierna och av olika kommunala förvaltningar (främst fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret). Inom de politiska partierna kan det finnas olika politiker med olika mål och intressen. Det är t.ex. notabelt, att de offentliga uttalanden vi mött som förknippat moskémotståndet med rasism och främlingsfientlighet alla kommer från en och samma ledande majoritetspolitiker. Vi har till och med stött på offentliga uttalanden av andra politiker, visserligen tillhörande den parlamentariska oppositionen, som bemöter rasismargumentet. Det dåvarande moderata oppositionsrådet säger i ett tidningsuttalande i juni 1990:

Staffan Holmbergs rasistsnack är bara just snack. Så fort någon andats en annan uppfattning än han, så har det kallats rasism.

Den alternativa förklaringen till inkonsistens i handlandet är, att aktören har olika mål, som kommer i konflikt med varandra, och att man inte har lyckats hitta någon metod att hantera målkonflikten. Vi har visat att det kan ha legat i moskéförespråkarnas intresse att "skämma ut" motståndarna. Men det kan samtidigt vara så, att man i medvetande om att det faktiskt kan finnas en stor främlingsfientlig opinion, för att undvika opinionsförluster, försöker föra striden på den fysiska planeringens mindre minerade mark.

Slutligen ska väl ytterligare en iakttagelse i processen om Jordbro-moskén noteras, nämligen tystnaden från den närmast berörda parten: kommunens muslimer. Den islamiska kulturföreningen syns i

processen i form av formella kontakter med politiker och myndigheter just i stadsplaneprocessen, och när man märker motståndet i opinionen drar man sig undan och nöjer sig med en överenskommelse som uppenbart är mer osäker än den ursprungliga. De enda muslimer som vi upptäckt har kommit till tals i lokalpressen är några iranska föreningsföreträdare, som inte gärna vill lägga sig i striden eftersom de mest ser religionen som "ett maktmedel i kapitalismens händer". Det är inte orimligt att se muslimernas låga profil som ett uttryck för samma fenomen som kommunledningens strävan att bibehålla frågan som en teknisk planfråga.

4. Lokala policies för äldre invandrare: Sociala problem eller mångkulturalism?

Inledning

Andelen personer över 65 år beräknas öka kraftigt i Sverige. Från att år 1950 ha utgjort cirka 10 procent av befolkningen kommer deras andel uppskattningsvis att stiga till cirka 20 procent år 2025 (Broome och Jonsson 1994). Även alltfler av den tidigare vågens arbetskraftsinvandrare från 1960-talet har uppnått pensionsålder och utgör en starkt växande grupp i behov av samhällets äldreomsorg.

I internationellt perspektiv är den svenska äldreomsorgen i hög grad institutionellt och offentligt inriktad. Även om den öppna hemtjänsten är väl utbyggd gick ändå i slutet av 1980-talet cirka 70 procent av de totala resurserna för äldreomsorg till institutionsvård. Samtidigt är den svenska äldreomsorgen till skillnad från de ideellt orienterade eller familjebaserade systemen i flera andra länder först och främst ett offentligt åtagande (Songur och Gaunt 1992).

I sin jämförande studie från 1992 i tre länder, Sverige, Holland och Storbritannien, argumenterar dock Baldock och Evers för att det finns betydande likheter i hur äldreomsorgen utvecklas i dessa tre länder (Baldock och Evers 1992). De förändringsprocesser som gör sig gällande tyder dessutom på mer generella förändringar i de allmänna välfärdssystemen. Förändringsmönster som kan identifieras inom offentliga verksamhetsområden under akut tryck är ofta signaler på liknande utvecklingsprocesser inom andra samhällsområden, framhåller de.

I samtliga tre länder följdes således statliga utredningar och politiska debatter av faktiska förändringar i äldreomsorgen vid övergången till 1990-talet. Den huvudsakliga orsaken till dessa såg författarna i det samlade demografiska, ekonomiska och ideologiska tryck som hade ökat markant. Omsorgen om samhällets äldre hade hamnat i

frontlinjen. Därav den i många avseenden likartade utvecklingen inom äldreomsorgen i de tre länderna, en utveckling som naturligtvis filtrerades genom de nationella institutionerna. Vilka var då de gemensamma utvecklingstendenserna? Principiellt handlade de om att efterkrigstidens välfärdsmodell alltmer ändrades i riktning mot mer pluralistiska former av social omsorg. Hit hör att omsorgen blir mindre institutionsbaserad och att man går från standardservice till att i allt större utsträckning erbjuda flera skraddarsydda tjänster. Även synen på omsorgens mottagare ändras: Från att tidigare ha betraktats som en passiv mottagare av service tilldelas klienten nu rollen som en aktiv medproducent (Baldock och Evers 1992).

Utvecklingen innebär vidare, framhåller författarna, att den förut osynliga, informella omsorgen nu regleras och kontrolleras i allt större utsträckning, och att den offentliga och privata omsorgen således ses som komplementära. Vård i hemmet prioriteras, med ökat utrymme åt reglerad pluralism, delat ansvar mellan stat, familj och frivilliga omsorgsproducenter. Till bilden hör dessutom att välfärdssystemets serviceproduktion i allt högre grad styrs av avvägningar mellan sociala och ekonomiska faktorer. När det tidigare var klientens behov som primärt bestämde gränserna för omsorgsservicen, bestäms de idag även utifrån hänsyn till kostnadsläget, vilket också innebär att kostnadsöverbäganden byggs in i distributionen av tjänster och service. För 1990-talets äldreomsorg gäller således radikalt ändrade villkor såväl i Sverige som i Holland och Storbritannien (Baldock och Evers 1992).

I Sverige resulterade 1989 års statliga Ädelutredning i att den offentliga äldreomsorgen omorganiserades med en förskjutning i ansvaret från landstingen till kommunerna. Åtgärder vidtogs också för att förbättra och öka vårdinsatser i hemmet och för att stödja den informella omsorgen (Bäck och Songur 1996). Framtidens svenska äldreomsorg står inför nya utmaningar, anser författarna Broome och Jonsson (Broome och Jonsson 1994). För att förbättra och förnya äldreomsorgens institutioner rekommenderar de att det offentliga monopolets storskalighet inom äldreomsorg, omvårdnad och sjukvård bryts upp, eftersom "...då finns det också betydligt större möjligheter att olikheter i utbudet och service och tjänster växer fram under ökad konkurrens" (Broome och Jonsson 1994).

Bland de faktorer som enligt författarna i synnerhet kommer att påverka villkoren för framtidens äldreomsorg nämns de mycket olikarta-

de livsformerna och kulturmönstren i dagens Sverige. En utmaning för morgondagens äldreomsorg är att den skall t.ex. passa även för invandrarnas kulturella och språkliga behov.

Åldrandet innebär att den fysiska och psykiska försvagningen är ett faktum, vilket betyder att man blir alltmer beroende av stöd från sin omgivning, från familj, släkt och vänner. För invandraråldringar som ofta saknar eller har en begränsad naturlig umgängeskrets av släktingar, accentueras dessa problem samtidigt som arbetskraftsinvandrarnas ofta bristfälliga svenskkunskaper med åldern försämras, vilket ytterligare försvårar situationen. Trots dessa problem visar studier, att just denna kategori av pensionärer tenderar att ha sämre tillgång till hemservice (Songur och Gaunt 1992).

Arbetskraftsinvandrare har relativt sett sämre ekonomi och hälsa, liksom sämre sociala resurser än majoritetssvenskar, och med stigande ålder vidgas dessa klyftor (Norman 1985 i Songur 1992). Äldre invandrare utgör dessutom en underordnad kategori inom den redan marginaliserade gruppen invandrare i ett samhälle där ungdomsidealet starkt dominerar. Några forskare har dock hävdats motsatsen. Det hårdare naturliga urvalet bland invandrarna skulle innebära att äldre invandrare också kan framstå som mer framgångsrika och starkare än den vanliga genomsnittsåldringen (Songur och Gaunt 1992). Deras särskilda utsatthet i det svenska samhället skulle också motverkas av att i synnerhet många utomnordiska invandragrupper har med sig en omsorgskultur där familj och släkt av tradition tar hand om sina äldre.

Dessa skilda uppfattningar kan lika väl användas för att argumentera för ökade socialpolitiska satsningar, som för att motivera avsaknaden av sådana resursallokeringar. Den i grunden gemensamma nämnaren är dock en strävan att i första hand se äldre invandrades situation i socialpolitiskt snarare än ett minoritetspolitiskt perspektiv. Filinson nämner USA som typiskt exempel på ett land, där inte bara besluten om äldreomsorgen, utan även forskningen starkt har fokuserat minoritetsåldrandet i termer av sociala problem. Den offentliga synen på minoritetsåldrandet präglas således av de i den negativa meningen synliga minoritetsmedlemmarnas uppenbara sociala och socio-ekonomiska problem (Filinson 1992).

Ett, åtminstone i retoriken, annorlunda perspektiv förespråkas enligt Filinson i den mångkulturella kanadensiska äldreomsorgspolicyn. Där är det idéerna om kulturella variationer i etniskt åldrande som står i fokus och tanken på kulturell valfrihet får ersätta bilden av et-

nicitet likställd med sociala problem. Kanada har, i motsats till USA, ett generellt och väl utbyggt hälso- och sjukvårdssystem, vilket tycks bidra till att minska de rent socio-ekonomiskt betingade problemen och i gengäld skapa ökat utrymme för ett mångkulturellt perspektiv på åldrandet (Filinson 1992). Den svenska situationen uppvisar flera likheter med den kanadensiska. Så kan t.ex. de av riksdagen år 1975 beslutade invandrapolitiska riktlinjerna jämlikhet, valfrihet och samverkan, sägas representera en invandrapolitik som även internationellt sett anses ha betydande beröringspunkter med Kanadas officiella mångkulturella politik i invandrar- och minoritetsfrågor (Castles 1994). Det grundläggande för en sådan politik är att den syftar till att integrera invandrarna utan krav på kulturell assimilering (SOU 1974:69, SOU 1984:58, SOU 1996:55). I detta sammanhang är det naturligtvis viktigt att skilja mellan nationella minoritetsrörelser, vars yttersta mål kan sägas vara ett eget nationsbygge, inhemska minoriteter som genom sina krav på samhällets erkännande söker värna om sin särart och identitet och de etniska och språkliga minoritetsgrupper som har uppstått genom invandring. En annan viktig distinktion handlar om olika staters förmåga att med erkännande möta minoritetens krav: En stat som av tradition och historia ser sig själv som invandringsland, som t.ex. Kanada, får det lättare att ansluta sig till erkännandets politik än en stat som inte tidigare har behövt inkorporera nya och främmande kulturelement i sin nationella självbild och praxis (Habermas 1995). I det avseendet skiljer sig Sverige och Kanada åt.

Den universella och för alla på lika villkor tillgängliga hälso- och sjukvården i bägge länderna är vidare en viktig likhet. Sammantaget är förutsättningarna med andra ord goda för att även de svenska kommunernas äldreomsorg i första hand skulle utgå från ett mångkulturellt färgat perspektiv på åldrande och inte från invandraråldringars synliga sociala problem.

I "Erkännandets politik", framhåller Charles Taylor att en av dagens mest aktuella politiska frågor just handlar om kravet på majoritetssamhällets erkännande av etniska minoritetsgruppers särbehov (Taylor 1994). Frågan är en aktuell demokratifråga och handlar om hur man kan garantera fullt inflytande i den demokratiska processen för minoritetsgrupper, med från majoriteten åtskiljande intressen och erfarenheter (Benhabib 1996, Kymlicka 1995). Intressedispyter mellan minoritetsgrupper och majoriteten, som ofta diskuteras i termer av kulturella rättigheter, ses av många som den kanske största utma-

ningen för dagens demokratier. Följaktligen har demokratiteoretiker kritiserat den liberaldemokratiska traditionen med dess betoning på individuella rättigheter och representation av åsikter, idéer och ideologier, i stället för social representation, som otillräcklig för att lösa problemet. Ofta förespråkas någon form av kompletterande grupprättigheter för underrepresenterade minoriteter, för att stärka deras ställning. Betydelsen av social representation kan inte underskattas, hävdar dessa demokratiteoretiker. Medan minoritetsgruppers idéer och åsikter kan representeras även av majoritetsmedlemmar, gäller inte detta de speciella erfarenheter som de och dess medlemmar har (Phillips 1995). Endast den som delar dessa erfarenheter, kan föra fram dem och se till att de vägs in i de gemensamma politiska besluten.

I "Erkännandets politik" är resonemanget om identitet den viktiga hörnpelaren (Taylor 1994). Människan är enligt Taylor i grunden en dialogisk varelse som för att förstå sig själv och definiera sin identitet, först behöver lära sig "rika mänskliga språk", språk som utöver det talade också omfattar en rad andra uttryckssätt, som endast kan läras och upprätthållas genom utbyte med andra för oss viktiga personer. Så definierar och konstruerar vi i samspel med andra den identitet som är vår uppfattning om vilka vi är och vad som karaktäriserar oss. Andras erkännande eller icke-erkännande får därmed en avgörande betydelse för vår självuppfattning, vår identitet. Icke-erkännande leder till att en person eller en grupp far illa när det omgivande samhället återspeglar en förvanskad och inskränkt eller förnedrande och föraktande uppfattning av dem. Med andra ord leder icke-erkännande till förtryck (Taylor 1994).

Därför är inte den universalistiska politik som utgår från föreställningen om alla medborgares lika värde problemfri, har man argumenterat. Visserligen har den inneburit utjämning av medborgerliga och politiska rättigheter, och i vissa fall även av sociala och socio-ekonomiska rättigheter och förmåner. Men en sådan likvärdighetspolitik innebär också att alla samhällsmedlemmar får "ett identiskt paket av fri- och rättigheter", i stället för att samhället respekterar den enskilda individen och gruppen och deras olikhet mot andra. Följaktligen kritiserar likvärdighetspolitiken för att tvinga in människor i en enhetlig form som inte gör dem rättvisa, en form som dessutom inte är neutral, utan i själva verket "speglar" majoritetskulturens uttryckssätt, erfarenheter och värden. Bara minoritetskulturer tvingas avstå

från sina kulturuttryck och anta en för dem främmande form, något som i högsta grad är diskriminerande (Taylor 1994).

Habermas gör en för oss intressant iakttagelse genom att poängtera att trots att rättvisa och likvärdighet i samhället i grunden anses vila på de individuella rättigheterna, är det kollektiva aktörer som möts på politikens arenor, aktörer som strider om kollektiva mål och om fördelningen av kollektiva nyttigheter (Habermas 1995). Givet detta, är de rådande styrkeförhållandena mellan majoritets- och minoritetsrepresentationen på politikens arenor som avgör graden av erkännande av minoriteter.

Vilken relevans har då frågan om likvärdighetspolitiken kontra en politik för erkännande av minoriteters annorlunda "mänskliga språk", för vår studie?

Liksom omsorgen om äldre invandrare mot slutet av 1980-talet hade rönt ökad uppmärksamhet på riksplaneln, var frågan politiskt aktuell även i två av våra tre undersökningskommuner, i Malmö och Västerås. Därmed handlar våra frågor för det första om vilken syn på invandraråldrandet som kommunpolitiker, lokala tjänstemän och invandarpensionärerna gav uttryck för. Var det utifrån den mångkulturella politikens erkännande av invandraråldringarnas minoritetsetnicitet som resonemangen fördes? Eller präglades den lokala diskursen snarare av en syn på invandrarernas åldrande som ett socialt problem? Med andra ord, på vilket sätt hade de invandrapolitiska riktlinjerna kulturell valfrihet och samverkan, lämnat spår i kommunernas äldreomsorgspolitik?

En annan fråga rör invandrarrepresentationens betydelse i de lokala beslutsprocesserna. Deltog invandrarna själva i utformningen av äldreomsorgspolitik? Om de gjorde det, bidrog detta i så fall till att styra politiken i viss riktning? Resultaten från en undersökning av franska invandrares representation i lokal invandrapolitik, tydde på ett samband mellan representation och hur invandrarfrågorna offentligt presenterades (Grillo 1985). Kan vi finna ett sådant samband i våra undersökningskommuner?

Den tredje och sista frågan slutligen handlar om den förvaltningspolitiska utvecklingen. Från och med slutet av 1980-talet gavs alltmer utrymme åt ökad marknadsorientering och differentiering i det offentliga serviceutbudet. Den nya given var att i namn av ökad effektivitet anpassa den offentliga tjänsteproduktionen till klienternas behov. Frågan är på vilket sätt denna utveckling kom att samverka med den

offentliga politiken om respekt för invandraråldringarnas minoritets-etniska behov? Dessa frågor söker vi bl.a. svar på i den följande genomgången av politiserings- och beslutsprocessen om invandraräldreomsorgen i Haninge, Västerås och Malmö.

Haninge: Invandraräldreomsorgen är en föga uppmärksamrad fråga

Med anledning av den statliga Ädelreformen tillsatte Haninge kommun 1990 en arbetsgrupp för äldreomsorgsfrågan. Det var viktigt att kunna överblicka reformens ekonomiska och andra följder för kommunen. I arbetsgruppen ingick bland andra en invandrapolitiker, vänsterpartist med finsk bakgrund, som berättade hur han även försökte rikta gruppens uppmärksamhet mot de äldre finländarnas önskemål om egna boendeenheter. Enligt honom väckte frågan emellertid inte någon större entusiasm. Det folkpartistiska oppositionsrådet, själv ursprungligen flyktinginvandrare, var också aktuell som talesman för äldre invandrare. Han hade blivit kontaktad av finska och senare även av turkiska invandrare just med anledning av invandrapensionärers problem.

Bakom de finska invandraråldringarnas önskemål om eget boende, dolde sig enligt vänsterpartiets representant stora sociala problem inom den finska invandrarkolonin. Förtidspensioneringar och sjukbidrag tillhörde vardagen och dessutom tenderade äldre invandrare med stigande ålder att få allt större svårigheter med sin svenska. Den centrala frågan för honom var hur man bäst skulle organisera de kommunala åtgärderna för dessa åldringar. Tyvärr hade den lokala finska föreningen som representant för invandraråldringar, varit ganska passiv i frågan, kommenterade han vidare. Han ville starkt betona de påtagliga sociala missförhållandena bland äldre arbetskraftsinvandrare, vilket också var hans utgångspunkt när han diskuterade möjliga kommunala lösningar på invandraräldreomsorgen. Något mer minoritetspolitiskt inriktat perspektiv representerade han därmed inte.

Den iranska föreningen hade valt ett annat sätt att gå tillväga. Där hyste man nämligen inga större förhoppningar om att kommunen

skulle lösa problemen för gruppens åldringar. Problemet var att deras möjligheter att delta i kommunal pensionärsverksamhet var minimala, detta inte minst beroende på bristfälliga svenskkunskaper. Därför hade föreningen bl.a. försökt att i egen regi starta en svenskkurs för sina pensionärer, ett initiativ som dock föll på kommunens nekande svar på föreningens förfrågan om för ändamålet lämplig lokal. Till skillnad från den finska gruppen, exemplifierade den iranska föreningen ett annorlunda förhållningssätt genom att i högre grad själv vara beredd att axla ansvaret för de äldres situation.

En delförklaring bakom skillnaden i gruppernas agerande kan finnas i deras olika tillgång till inflytande över kommunala beslut. Den finska gruppen hade åtminstone via sina kontakter med enstaka politiker en viss, om än ytterst begränsad, kanal till kommunen. Den iranska gruppen tycktes däremot helt sakna motsvarande kontakter, och hade därmed också sämre utsikter att föra fram sina synpunkter. Trots dessa olikheter delade grupperna en gemensam grundsyn på invandraråldringars situation. Önskemål och krav ställdes, först och främst utifrån invandrarnas åldrande sett som ett socialt problem, snarare än utifrån idéer om erkännande av invandraråldringars minoritetsetniska behov. Generellt sett var invandraräldreomsorgen en föga uppmärksammas fråga i Haninge.

Västerås: Oenigheten är märkbar

Hösten 1990 kom en miljöpartistisk fullmäktigemotion att fungera som katalysator i debatten om invandraråldringarnas villkor i Västerås. I motionen förespråkade miljöpartiet speciella omsorgsenheter för äldre invandrare. Om lämpligheten i förslaget hade man starkt skiljaktiga uppfattningar i kommunen.

Medan det socialdemokratiska socialkommunalrådet tydligt gav uttryck åt den rådande oenigheten genom att deklarerat att "Vi vill ha det mindre kategoriuppdelat", gjorde en representant för vänsterpartiet sig till tolk för en mer försiktig hållning. Hans huvudinvändning var att socialnämnden och invandrarnämnden helt utan vidare begrundan hade avvisat motionen. Frågan borde i stället ha lösts i samråd med invandrarorganisationerna. Även från moderat håll ställde man sig

undrande inför socialdemokraternas framhastade och kategoriska avvisande av idén om särboende. Det moderata resonemanget gick ut på att eftersom invandarpensionärerna med stigande ålder ändå skulle tappa bort den svenska de hunnit lära sig, motiverade detta speciallösningar för invandarpensionärerna. Inte heller ställde sig folkpartiet negativt till att bereda invandraråldringarna möjligheter till särboende.

Socialdemokratiska kommunpolitikerns svar, tillika kommunens officiella linje, var dock bestämt negativ till miljöpartiets idéer. Inför beslutet i invandrar nämnden ansåg man det inte ens nödvändigt att inhämta något tjänsteutlåtande i ärendet.

En annan sorts respons på miljöpartiets motion var dock kommunens beslut att strax därefter tillsätta en för socialförvaltningen och invandrarbyrån gemensam utredning om äldre invandrares servicebehov. Initiativet till denna kunde spåras till de pensionärskurser som anordnades av den finska folkhögskolan i Axevalla, med deltagare även från Västerås. Mellan kommunen och folkhögskolan fanns en viktig förbindelselänk, nämligen en finsk invandrarbyråtjänsteman som ibland också medverkade som lärare vid skolans kurser. Att drygt 60 finska pensionärer stod i kö för någon form av eget boende, hade gett henne idén om ett kommunalt projekt inriktat på behovsinventering. Projektet skulle genomföras i samarbete med den lokala finska föreningen. Efter att hon hade förankrat idén hos sin chef vid invandrarbyrån, var nästa steg att man från invandrarbyrån tog kontakt med äldreomsorgen vid socialförvaltningen. Socialnämnden och socialchefen ställde sig redan från början positiva till initiativet och hon anställdes som projektledare.

Den finska pensionärsgruppen hade redan tidigare framfört önskemål om ett eget boende, men socialchefen framhöll att han var osäker på om inte invandarpensionärerna hade missuppfattat hela frågan eftersom de talade om ett ålderdomshem. Även den finska socialattachén engagerade sig i frågan och erbjöd sin medverkan i sökandet efter en för både kommunen och pensionärerna passande lösning.

Vilken roll spelade den finska föreningen i denna process? Enligt det socialdemokratiska socialkommunalrådet hade den bl.a. aktivt verkat för behovsinventeringen bland finska pensionärer. Dessutom hade den varit drivkraften bakom tanken om ett finskt servicehus i kommunen.

Ändå föreföll föreningens roll vara mycket marginell i äldreomsorgsfrågans politisering. Till och med folkhögskolan i Axevalla tyck-

tes vara en mera betydelsefull aktör i sammanhanget. Här fanns förmodligen också förklaringen till att de finska pensionärerna efter en rad tvister med föreningen lämnade den och anslöt sig till PRO. En lokal finsk PRO-förening fick nu bli kanalen för deras intressen.

Etniska tjänstemän som mellanhänder

Den vid invandrarbyrån aktiva tjänstemannen förde sin strid för pensionärernas sak på flera fronter: Som tjänsteman vid invandrarbyrån var hon ansvarig för kartläggningen av de finska invandraråldringarnas problem och behov. Samtidigt utnyttjade hon också sin position vid folkhögskolan för att på riksnivå försöka mobilisera stöd för deras särintressen. Det var t.ex. på hennes initiativ som den finska socialattachén blev involverad i pensionärsfrågan. Vidare agerade hon även via riksförbundet för invandrarbyråpersonal för att väcka uppmärksamhet kring invandraråldringarnas försummade problem. Hennes idé om äldreboende som tema för riksförbundets årliga konferens 1991 förverkligades. Lokalt verkade hon för att mobilisera de finska pensionärerna och hon förde deras talan såväl inför kommunpolitiker som inom kommunen. Hennes yrkeskunnande var en välkommen resurs när det gällde att översätta pensionärernas krav och önskemål till hanterbara frågor för den kommunala förvaltningen.

Däremot saknade den chilenska föreningen Arauco, i likhet med den iranska gruppen i Haninge, motsvarande kanaler till kommunen. De hade varken tjänstemän med rötter i gruppen att vända sig till eller politikerkontakter av större vikt. Någon politisering av de chilenska pensionärernas problem föreföll inte heller vara aktuell, utan dessa förblev i första hand en fråga för Araucoföreningen. På helgerna förvandlades den till ett forum för aktiviteter enbart riktade till pensionärer. Åldringarna serverades måltider och de ägnade sig åt handarbete, snickeri och kortspel. De var naturligtvis välkomna till föreningen även på andra tider, allt eftersom de var i behov av sällskap eller behövde hjälp med olika praktiska saker. Visst hade man försökt slussa in dem i kommunens dagverksamhet för pensionärer, menade föreningsrepresentanten, men utan framgång. Där kände de sig enbart bortkomna. Något kommunalt bidrag fick inte föreningen för sin service till pensionärerna. I stället finansierade man måltiderna och

materialet till handarbeten med överskott från sina fester samt med medel från försäljningen av handarbeten.

Att den finska gruppen förfogade över en kontaktperson inom den kommunala förvaltningen och dessutom prioriterade offentliga omsorgslösningar, medan den chilenska saknade motsvarande intresse-representation och föredrog lösningar i egen regi, är ett mönster som vi känner igen från Haninge. Intressant med Araucoföreningens pensionärsaktiviteter var dessutom att de inte endast var inriktade på att råda bot på pensionärernas akuta omsorgsproblem, utan tycktes i minst lika hög grad utgå från idén om pensionärernas rätt till meningsfullt etniskt åldrande, rätt till eget språk, identitet och kulturell gemenskap.

Malmö: Från lika behandling till ...

I Malmö fördubblades antalet invandraråldringar under senare hälften av 1980-talet. Samtidigt var det just denna pensionärskategori som mera sällan än andra utnyttjade den kommunala äldreservicen och de servicecentra som stod till buds. Den största enskilda nationella gruppen bland dem var finländare, varav majoriteten var finsktalande, men där fanns även en betydande andel finlandssvenskar. Den finländska invandrarkolonin i Malmö var relativt gammal och majoriteten var svenska medborgare. Arbets- och inkomstmöjligheterna vid Kockums och Landskronavarvet hade på 1950- och 1960-talen lockat både finländsk och annan arbetskraftsinvandring till staden.

De äldre invandrarnas villkor, och i synnerhet de finländska åldringarnas, var ett aktuellt debättämne redan i slutet av 1970-talet. Då tog den finländska pensionärsgruppen saken i egna händer med be-näget bistånd från en engagerad invandrarbyråtjänsteman med finsk bakgrund. Man uppvaktade ledande politiker och tjänstemän inom social-, hälso- och sjukvården med brev och namnlistor. Pensionärerna framförde bl. a. konkreta förslag till gruppboende. Förslagsvis framhöll de att man borde ha reserverat en avdelning på det invandrartäta Rosengårds servicecentrum enbart för finska pensionärer.

”1979 bad finska pensionärsgruppen om att få egna avdelningar och

finskspråkig personal på servicecentra, inom långvården och annan vård...”, skrev Sydsvenska Dagbladet efteråt.

I sin skrivelse uttryckte gruppen önskemål om att vid behov av vård kunna bli placerade på samma vårdställe eller på samma sjukhusavdelning, så att de skulle slippa känna sig isolerade och otrygga, lättare få tillgång till finsktalande vårdpersonal, liksom finskspråkig litteratur och prästbesök. Dessa arrangemang skulle inte behöva medföra ökade kostnader för kommunen, utan krävde endast viss samordning av befintliga personalresurser och god vilja från myndigheternas sida, hävdade de i sin skrivelse. De argumenterade också för att i den mån även andra invandrargrupper önskade liknande lösningar borde kommunen, när detta var praktiskt möjligt, även ta hänsyn till deras önskemål. Inspiration hade de fått bl.a. från idéerna om finska ålderdomshem i USA. Sedan 1977 hade de i anslutning till den finska föreningens verksamhet hållit regelbundna träffar för att diskutera sin situation. Men den mer omedelbara impulsen till aktionen kunde spåras till tråkiga personliga erfarenheter av hur den svenska sjukvården fungerade för invandraråldringar.

Skrivelsen var även undertecknad av den aktiva invandrarbyrå-tjänstemannen som tillsammans med stadens finska präst och diakonissa hade sammankallat pensionärerna till ett informationsmöte, ett möte som sedan blev upptakt till gruppens aktion.

Samtalet inom den finländska pensionärsgruppen handlade till stor del om de åtskilliga missöden och missförhållanden som förekom bland äldre finländare. Tragedier och dödsfall hemma som följd av isolering och språksvårigheter gav näring åt oro inför framtiden. Frågan om omsorgen om äldre invandrare var långt ifrån löst och den kommunala hemtjänsten klarade inte denna kategori av pensionärer, hävdade de. Vid sidan av en rad praktiska problem saknade invandraråldringarna dessutom ofta information om sina grundläggande rättigheter när det exempelvis gällde olika pensionssystem, bidrag och förmåner. Sydsvenska Dagbladet skrev den 18 mars 1981:

Det finns redan tragiska exempel på äldre finländare i Malmö, som hamnat inom vården och blivit fullständigt isolerade. Bara häromdagen sade en äldre man upp sin hemtjänst. Visserligen behövde han hjälp men valde ändå detta..., eftersom han inte kunde prata med hemtjänstbiträdet.

Reaktioner på gruppens aktion uteblev inte. Från sociala centralnämnden kom svaret i form av en skrivelse där nämnden pläderade för sin syn på problemet. "Nämnden är emellertid beredd att inom ramen för sina resurser söka motverka de problem den finska gruppen aktualiserar i skrivelsen...", konstaterade nämnden. Hur skulle detta då gå till?

Nämnden påpekade i sitt svar att pensionärerna redan hade blivit informerade om kommunens pensionärs- och handikappservice och om servicecentras allmänna resurser, bland annat hade kommunen året innan gett ut en broschyr om Rosengårds verksamhet på finska. Exempelvis var det möjligt att hyra samlingslokaler vid servicecentrumet för särskilda sammankomster. Enligt nämnden hade just Rosengårds servicecentrum goda förutsättningar för att ta väl hand om finsktalande besökare eftersom en av de biträdande föreståndarna var finsktalande.

Ordföranden i sociala centralnämnden, tillika den som hade under-tecknat skrivelsen, var samtidigt tydlig i sin markering av vad som var att se som nämndens policy. Visserligen var kommunen medveten om de problem som uppstod för icke-svensktalande personer i behov av äldreomsorgstjänster, framhöll hon, men man ville ändå poängtera att de villkor och regler som gällde för servicehus och servicelägenheter var lika för alla oberoende av nationstillhörighet. Med hänsyn till risken för segregation hade socialnämnden fastslagit att det var upp till var och en av pensionärerna att bestämma var man ville bo. Kommunen skulle inte aktivt bidra till någon speciell lösning i det avseendet. Pensionärsgruppen tolkade detta som ett negativt svar från socialförvaltningen på de krav som man hade framfört i sin skrivelse.

Det finska riksförbundets organ Ruotsin Suomalainen gav sig därefter in i debatten från centralt håll och försökte förklara det rimliga i de finska pensionärernas krav; då dessa talade samma språk kunde de också stödja varandra. Skribenten framhöll vidare att "Pensionärerna tror att man på det här sättet kan förhindra många framtida tragedier. Man skulle också undvika panikartad flykt till hemlandet."

Även i Sydsvenska Dagbladet uppmärksammades de finska pensionärernas aktion. Om socialnämndens reaktioner rapporterade tidningen följande, "Några löften om ändring fick inte de finska pensionärerna. Tvärtom klargjordes (...) att man inte kan särbehandla, att alla, också om man talade olika språk, måste behandlas lika."

Personalen på det invandrartäta Rosengårds servicecentrum hade

också synpunkter som i hög grad sammanföll med sociala centralnämndens. Personalen hyste bl.a. farhågor om att de finska pensionärerna kunde bli ännu mer isolerade från centrets allmänna verksamhet ifall de fick en egen avdelning.

Att organisera hemtjänsten så att äldre invandrare lättare kunde få hjälp, var enligt pensionärsgruppen en inte alltför svår uppgift. Inom hemtjänsten fanns ett betydande antal anställda med ett annat språk än svenska som modersmål. Det gällde bara för socialförvaltningen att styra kultur- och språkkompetenta personalresurser dit där de mest behövdes.

Kommunen hade tidigare till och med förbjudit hemtjänstassistenterna att använda något annat språk än svenska med motiveringen att det var viktigt att åldringarna inte skulle tappa bort sin svenska. Därav beslutet att inte placera hemvårdsassistenter med invandrarbakgrund hos sina landsmän. Pensionärerna hävdade dock att det till följd av en sådan praxis uppstod mycket egendomliga situationer när man exempelvis hade förbjudit finstalande hemtjänstassistenter att tala finska med sina pensionärer med ytterst knappa svenskkunskaper.

Något annorlunda var de reaktioner som mötte pensionärerna från hälso- och sjukvårdens sida, bl.a. intresserade sig kuratorerna vid Allmänna sjukhuset för deras sak. Efter att gruppen hade uppvaktat överläkaren, gick sjukhusledningen med på att flytta på en del finstalande patienter så att de placerades på samma avdelning. Att man inom sjukvården var mer positivt inställd till pensionärernas krav framgår även av det svar som sjukvårdsstyrelsen lämnade på aktionsgruppens skrivelse.

Den då biträdande chefsläkaren hade fått med sig sjukvårdsstyrelsen som beslutade att så långt som möjligt tillmötesgå de finska pensionärernas önskemål. Redan vid intagningstillfället skulle man undersöka om det fanns patienter från samma språkområde, så att dessa kunde sammanföras om de så önskade. All berörd personal skulle informeras om detta. Men för att undvika att åldringarna med invandrarbakgrund skulle bli alltför isolerade, "kommer rehabiliteringen och aktiveringen av äldre invandrare även att innehålla sådana moment som gör att de bibehåller sina svenska språkkunskaper".

Även Sydsvenska Dagbladet noterade skillnaden i synsätt mellan socialförvaltningens och hälso- och sjukvårdens myndigheter. Medan den förra bestämt tog avstånd från alla former av särbehandling, var

man inom sjukvården inriktad på åtgärder för att gå invandrapensionärernas önskemål till mötes.

I mitten av 1980-talet, utmynnade de fortsatta kontakterna mellan pensionärsaktivisterna och socialförvaltningen i ett samarbetsprojekt mellan förvaltningen och den finska föreningen. Projektet "Äldre invandrare i Malmö" fick till projektledare den invandrarbyråttjänsteman, som också låg bakom det ursprungliga pensionärsinitiativet fem år tidigare. Under projekttiden genomfördes bl.a. en kartläggning av de finska pensionärernas problem och levnadsförhållanden med hjälp av en intervjuundersökning bland cirka 130 pensionärer. Dessutom startades en rad olika informations- och kulturaktiviteter och tvåspråkiga studiegrupper.

I slutrapporten angavs som huvudsyften för projektet att klarlägga finska invandraråldringarnas möjligheter att bo kvar i egen bostad och hur man inom bostadsområdet Rosengård kunde utveckla och samordna hemtjänstens insatser.

En rad kommunala åtgärder skulle göra det möjligt att realisera målet dvs. en bättre anpassad äldreomsorg, fastställde man i 1985 års projektrapport. Man planerade bl.a. att förbättra förvaltningspersonalens kunskaper om finska invandraråldringars särskilda levnadsbetingelser, och även kartlägga behovet av ett eget finskt servicehus på sikt. Man ville också förbättra den kommunala informationen om stöd för eget boende. Dessutom ville projektet utveckla metoder som kunde vara användbara även för andra invandrargrupper.

Om vi jämför den problemsyn som tar sig uttryck i 1985 års rapport med socialnämndens uttalanden i slutet av 1970-talet, har en tydlig förskjutning ägt rum i problembilden. Exempelvis fastslås i projektdokumentet att kommunen bör sträva efter en så flexibel äldreomsorgsorganisation som möjligt för att även kunna beakta nödvändiga behov för minoritetspensionärer. Vidare att "Språk och kulturtillhörighet är sådana angelägna behov som måste tillgodoses". Rapporten fastslog också att relationen mellan invandrapensionärerna och kommunen inte alls var problemfri då många äldre invandrare blev utan den hjälp från hemtjänsten som de så väl behövde. Problemet var i första hand hemtjänstens organisation. Frågan hur man bäst skulle lösa omDispositioneringen av kulturkompetent personal väcktes och projektet efterlyste som ett första steg en kartläggning av samtlig tvåspråkig personal inom äldreomsorgen.

Enligt rapportens handlingsprogram var det en uppgift för kommu-

nen att ta tillvara den tvåspråkiga personalens kompetens, men det var också en sak för kommunen att ge stöd till invandrarföreningar så att dessa kunde ordna dagverksamhet för sina pensionärer. Tanken att anlita invandrarföreningar hörde nära samman med idéer om ökad anhängigvård. För vissa invandrargrupper ansågs det sistnämnda vara ett reellt framtida alternativ till utökade kommunala insatser. I detta handlingsprogram – en konkretisering av projektets mål – fastställdes behovet av en distriktsvis inventering av både invandrapensionärer och invandrapersonal. Vidare bestämde man sig för uppsökande verksamhet, samordning av invandrarfrågor inom hemtjänsten och att en utbildning i invandrarkunskap skulle anordnas för vårdbiträden.

Den aktiva mellanhanden, intresserepresentation och ekonomiska bekymmer

Den positiva attityden till invandraråldringarnas särbehov, såsom den kom till uttryck i 1985 års projektrapport, kan förklaras av att projektet leddes av den engagerade invandrarbyråtjänstemannen. Hon hade i sin roll som projektledare hållit i pennan och formulerat socialförvaltningens syn på invandraråldringarnas problem. Successivt hade hon bidragit till att frågan politiserades. Att kommunen tillsatte en speciell utredning om invandraråldringarnas villkor, innebar att den därmed officiellt erkände att äldreomsorgsfrågan var olöst. Som mellanhand mellan pensionärsgruppens intressen och kommunen, hade hon förvandlat problemet med invandraråldreomsorgen från en icke-fråga till en fråga på den politiska dagordningen. Hennes engagemang hade dessutom lett till att kommunens uppfattning om invandraråldringarnas villkor hade nyanserats. Nu innehöll även socialförvaltningens problemsyn sådana inslag som förut primärt hade kännetecknat pensionärsgruppens problemsyn.

Ett av de förslag som pensionärerna själva hade pläderat för var att kunna flytta ihop till ett servicehus. Förslagsvis, menade de, kunde man för detta ändamål reservera en avdelning på Rosengårds servicecentrum och där utveckla det finskspråkiga serviceutbudet. Under 1980-talet tog också en annan och mycket djärvare idé form inom gruppen. Den gick ut på att finska pensionärer i hela Sydsverige bor-

de få ett eget pensionärshem. Inspiration till ett sådant projekt hade man fått av ett då aktuellt projekt i Olofström. Idén föll dock på att de berörda landstingen inte kunde komma överens. Det kommunala fastighetsbolaget i Malmö ville ändå gå pensionärerna till mötes och lämnade ett erbjudande om ett helt hus för att de finska pensionärernas önskemål om gruppboende skulle uppfyllas. Till fastighetsbolagets förvåning och till stor besvikelse för den aktiva invandrarbyrå tjänstemannen tackade pensionärerna emellertid nej till detta erbjudande. Sitt negativa svar motiverade de med att de hellre ville ha en egen trappuppgång i ett servicehus, än att isolera sig i ett helt hus och bli avskärmade från omvärlden.

Detta visade sig också vara den framkomliga vägen. Vid ungefär samma tidpunkt aktualiserades nämligen frågan om en ombyggnad av Rosengårds servicecentrum. Inför denna ombyggnad lämnade servicecentrumets vårdbiträdesgrupp in egna synpunkter som bl.a. gick ut på att lokalerna i större utsträckning borde handikappanpassas, men också att "...det [är] lämpligt att en del av Servicecentret bereds för boende med gemensam etnisk/kulturell bakgrund". Och vidare, "... att kunna erbjuda minoritetsgrupperna en boendeform där pensionärerna ... känna gruppskydd men samtidigt ha möjlighet till enskildhet och inte behöver känna sig osäkra och isolerade från det sociala livet kommer att visa sig vara en nödvändighet". I sin skrivelse hänvisade personalen vidare till gällande svensk lagstiftning och till minoritetsgruppers rätt att behålla sin egen kultur och bevara sin etniska identitet.

I slutet av 1980-talet kontaktade mellanhanden, invandrarbyråstjänstemannen, det ansvariga kommunalrådet för att få draghjälp till förslaget med att i ett nybyggt kommunalt servicehus reservera en egen trappuppgång enbart för finska pensionärer. Som stöd för sitt förslag hänvisade hon bl.a. till ett aktuellt dödsfall våren 1988. Som följd av bristande omsorg hittades ett finskt par som hade levt i total isolering döda i sin lägenhet. "Trygghet, finsk väntjänst och rikare samvaro i gemensamhetslokaler" ingick i hennes argumentation för en sammanhållen finsk avdelning. Dessutom var detta mycket fördelaktigt för kommunen, framhöll hon, eftersom den föreslagna lösningen skulle medföra lägre kommunala kostnader tack vare en bättre samordning av aktiviteter riktade till denna pensionärsgrupp.

Processen resulterade i att pensionärerna till slut fick en egen trappuppgång i ett bostadshus med lunchrestaurang, samlingsrum,

hemtjänst, grupplokal och en reception bemannad av socialförvaltningen. Dit flyttade nu från hela Malmö de finsktalande åldringar som ville bo på detta sätt. Men även många av dem som bodde kvar hemma deltog i olika aktiviteter som den finska väntjänsten anordnade i servicehuset. Till att börja med ville kommunen inte erbjuda pensionärerna någon särskild finskspråkig service. Detta ändrades dock efter påtryckningar från gruppen och socialförvaltningen anställde senare en finskspråkig arkivarbetare som receptionist i servicehuset.

I början av 1990-talet hade den finska pensionärsgruppen åtminstone delvis fått sina krav tillgodosedda i och med att gruppboendet hade realiserats. Det fanns dock en rad andra problem kvar. Boende och service för de mer vårdkrävande invandarpensionärerna var en sådan akut fråga, ansåg man på invandrarbyrån. Antalet åldringar tillhörande denna mer krävande kategori beräknades dessutom starkt öka under 1990-talet.

Att frågan om invandraräldreomsorgen förvandlades till en aktuell politisk fråga och att denna politisering till slut även ledde till konkreta beslut som att tillsätta en utredning och ge pensionärerna en möjlighet till gruppboende, var till stor del den finska invandrarbyrå-tjänstemannens förtjänst. Själv tyckte hon att hon genom sitt arbete på invandrarbyrån hade kunnat ge stöd åt många pensionärer. Men hon såg sig själv samtidigt som en representant för den finska gruppen i kommunen. Det handlade inte enbart om att handlägga enskilda pensionärsärenden, hon skulle även söka råda bot på mer övergripande problem som hade uppfattas som grundorsaken till de enskilda invandraråldringarnas svårigheter.

Enligt sin egen beskrivning var hon en mellanhand mellan pensionärerna och socialförvaltningen. Ena gången kunde detta innebära att åt kommunen ta fram adresser till finska vårdbiträden för inventering av finskspråkig hemtjänstpersonal. En annan gång var det dags för henne att hjälpa pensionärsgruppen att få iväg en skrivelse till socialförvaltningen. Hennes mellanställning mellan förvaltningsmyndigheterna och de finska åldringarna byggde på att det dels var möjligt för henne att sätta sig in i de finska åldringarnas situation, dels att hon kunde utnyttja sin professionella kompetens för att driva frågan inom förvaltningen.

Vad vi kan säga är att de finska pensionärerna, i brist på annan intresserepresentation på kommunens beslutsarenor i henne hade funnit en sådan representant. Det var knappast någon slump att det just

var hon som successivt förde in en mera minoritetsetniskt orienterad tolkning i socialförvaltningens problemsyn. Genom hennes medverkan i de kommunala besluten kom även pensionärsgruppens egen uppfattning om sina behov att till slut lämna spår i den offentliga problembeskrivningen. Men helt utan problem hade hon inte axlat denna förmedlarroll. De dubbla lojaliteterna som fanns inbyggda i hennes mellanhandsroll gav upphov till både större och mindre problem.

Hon kunde bli ifrågasatt av pensionärsgruppen för sitt agerande, men också av socialförvaltningen. Den förstnämnda situationen exemplifieras av fallet då det kommunala bostadsbolaget efter många diskussioner kring invandrapensionärernas boende – och i grunden på hennes initiativ – kom med ett erbjudande om ett eget hus för finska pensionärer. När allt kom omkring var den radikala idén om ett eget ålderdomshem för finska pensionärer ändå mer hennes än pensionärernas.

Inte heller var socialförvaltningen alltid förtjust i hennes handlande och kommunens förtroende för henne som talesman för de äldre invandrarna hade vacklat åtskilligt under åren. Själv uttryckte hon det som att: "Jag känner ett motstånd. Jag tror att vi var för besvärliga". I början av 1990-talet fick hon inte längre syssla med pensionärsfrågor inom sin tjänstgöring, menade hon. När riksförbundet för invandrarbyråpersonal anordnade en konferens med temat äldre invandrare, fick varken hon eller någon annan från invandrarbyrån delta. Hennes överordnade ansåg att de finska pensionärerna klarade sig bra, och därmed fanns det ingen anledning för henne att fortsätta med sitt engagemang i frågan, så löd budskapet från socialförvaltningen enligt henne.

Även om hon hade lyckats politisera frågan om invandraräldreomsorgen, var hennes engagemang samtidigt begränsat till den finska gruppen. Något vidare perspektiv på etniskt åldrande och minoritetsrättigheter utöver den svenskfinska frågan rymdes således inte i hennes problemsyn.

Vilken roll hade då den lokala finska föreningen spelat i formuleringen av kommunens policy i äldreomsorgsfrågan? Från att i början av 1970-talet ha visat intresse för pensionärsfrågan, vidgades klyftan med åren mellan föreningen och gruppen. Trots att flertalet av de i Malmö aktiva finska åldringarna var medlemmar i den finska föreningen, önskade de också kunna delta i svenska pensionärsföreningar. I praktiken var de flesta till slut organiserade både i den finska för-

eningen och i en finsk PRO-förening. Initialt var den senare tänkt som en klubb inom den förra, men efter motsättningar mellan föreningarna flyttade PRO-föreningen till en annan lokal. Mot slutet av 1980-talet hade pensionärerna organiserat sig parallellt med den svenska PRO-verksamheten, med en nära koppling till dess verksamhet. Men att någon av föreningarna skulle ha spelat någon mer central roll som talesman för gruppens intressen gentemot kommunen är tveksamt.

Invandrapensionärerna uppskattade den ändrade attityden hos ledande politiker och tjänstemän. I slutet av 1970-talet beskrev Sydsvenska Dagbladet situationen med följande ord: "Men myndigheterna var tämligen kallsinniga denna gång. Vi är emot kategoriboende, klargjorde dåvarande socialkommunalrådet." I början på 1980-talet hade frågan fått en annan vändning och tidningen skrev: "... nu är en debatt på väg att väckas i Malmö..." Nästa hållpunkt i utvecklingen när det gäller kommunens förändrade sätt att definiera problembilden återfinns i projektbeskrivningen "Äldre invandrare i Malmö", från mitten av 1980-talet. Där poängterade man bl.a. att "... hemtjänsten måste ha en flexibel organisation så att man kan tillgodose nödvändiga behov även för minoritetsgrupper...", "... språk och kulturtillhörighet är sådana angelägna behov som måste tillgodoses".

Tonvikten i argumentationen hade nu skiftat från att handla om invandraråldringarnas sociala problem till att även fokusera pensionärernas behov av och rätt till etniskt åldrande, identitet och språk. Kunde detta tolkas som att de invandrapolitiska principerna om kulturell valfrihet och samverkan hade fått viss genomslagskraft i kommunens äldreomsorgspolicy? Mot en sådan tolkning talar det faktum att debatten fortfarande dominerades, trots de mera minoritetsetniskt inriktade tankarna i utredningsrapporten, av bilder av social misär: Invandraråldringarna dog bortglömda utan adekvat vård och omsorg på grund av sina språksvårigheter och sin sociala isolering.

Mot slutet av 1980-talet blev emellertid andra mer genomgripande förändringar aktuella som även skulle komma att påverka kommunens äldreomsorg. De kommunalekonomiska ramarna för omsorgsfrågor försämrades påtagligt, något som kom att bli speciellt kännbart i Malmös fall. Den besvärliga ekonomiska situationen utgjorde en bra grogrund för de idéer som den moderata kommunpolitikern redan 1987 pläderade för, nämligen "... hoppas att Malmö nästa år ska få landets första privata alternativ till social hemtjänst...". Chefen för socialförvaltningens pensionärs- och handikappservice, noterade samti-

digt att det var dags att dra igång privatiseringsdebatten när det nu var aktuellt med ombyggnad av nio av kommunens servicecentra.

Ett av dessa nio var just Rosengårds servicecentrum. Sydsvenska Dagbladet rapporterade att enigheten om att något bör göras var stor, och att "Personalen vill göra om Rosengården till ett mellanting mellan sjukhus och ålderdomshem med speciell inriktning för invandrade", medan "... kommunen vill lägga driften på svensk hemservice...". Centrumet, som enligt personalen dels borde ta emot patienter från långvården, dels avlasta anhöriga genom att ta emot gamla som bor kvar i hemmet, skulle dessutom ha en speciell avdelning för invandrade med tvåspråkig personal. Personalen uppvaktade även vårdkommunalrådet i denna fråga.

Krisen för Malmös hemtjänst var akut. Med bibehållen servicenivå för stadens gamla, ansågs inte hemtjänstens resurser räcka till alla dem som skulle skrivas ut från sjukhem och kliniker. Den främsta anledning till detta var att äldreomsorgen i socialnämndens regi inte hade kompenserats för den avlastning av sjukvården som skett. Samtidigt ökade antalet äldre i de mest vårdkrävande åldrarna och därmed vårdtyngden. Det dåvarande socialkommunalrådet slog larm till kommunstyrelsen om det allvarliga i situationen, nämligen att tillgängliga resurser avgjorde vilken hjälp de gamla fick, snarare än det faktiska hjälpbehovet. Den ändrade resurssituationen tillsammans med politikernas strävan att privatisera och differentiera den kommunala servicen utifrån malmöbornas önskemål, kom även att påverka kommunens syn på invandraräldreomsorgen i riktning mot större öppenhet och lyhördhet för pensionärernas egna önskemål.

Slutdiskussion

Ett karakteristiskt drag för beslutsprocessen om invandraräldreomsorgen i Västerås och Malmö var den samstämmighet som präglade ledande socialdemokratiska kommunpolitikerns syn på invandraråldringars behov. Tämigen kategoriskt avvisade man idéerna om särlösningar för den finska pensionärsgruppen. Huvudargumentet var att sådana behov som baserades på en annan nationell eller etnisk bakgrund inte var ett godtagbart skäl att specialbehandla pensionär-

rer. Däremot ställde sig de borgerliga kommunpolitikerna mer öppna till invandarpensionärernas krav.

Det har framgått tydligt att även socialförvaltningen i grunden var negativt inställd till särskilda omsorgsformer för invandrare. Den förda politiken var likvärdighetsprincipens politik, till skillnad från kommunens erkännande av invandarpensionärernas behov av egen identitet, språk och kultur, samt "respekt för de aktiviteter, bruk och uppfattningar som är särskilt värderade av eller förknippade med medlemmar av missgynnade grupper" (Gutmann 1994). Likvärdighetsprincipen innebar alla samhällsmedlemmars lika värde så länge deras kulturella och språkliga behov inte avvek från de gängse inom majoritetskulturen.

Enligt det synsätt som socialförvaltningen och ledande socialpolitiker förespråkade hade alla pensionärer oavsett nationella eller etniska rötter samma "individuella" rättigheter. Därför bemöttes de lika av kommunen och något utrymme för att beakta olikheter i åldringars servicebehov fanns inte. Argument som handlade om de finska åldringarnas trivsel och trygghet i sin egen språkgemenskap och deras behov av tillgång till finskspråkig service, avvisades länge som ovidkommande. I stället framhöll man att invandarpensionärernas redan dåliga svenskkunskaper skulle riskera att ytterligare försämrats, ifall de inte behövde anlita den reguljära svenskspråkiga servicen. Normalisering, att återanpassa individen till samhället, var den bärande idé som konsekvent tillämpades även på invandraråldringarna. Omsorgsformer som kunde äventyra deras möjligheter i det svenska samhället uppfattades därför som principiellt otänkbara. Mot slutet av 1980-talet tappade detta synsätt mark och det var inte längre lika självklart med standardlösningar inom äldreomsorgen.

I Malmö debatterades invandraråldringarnas situation redan i slutet av 1970-talet. I Västerås blev frågan aktuell först mot slutet av 1980-talet. Med tiden ändrades den officiella synen och man var beredd att åtminstone kartlägga pensionärernas särbehov. Steg togs, om än försiktiga, i riktning mot att tillgodose de krav på särlösningar som pensionärerna och deras talesmän framförde. Vad hade då orsakat denna förskjutning i den lokala policyn? Var det invandrapolitikens princip om kulturell valfrihet som till sist hade slagit igenom i kommunpolitikernas idévärld? Detta var knappast fallet. Snarare får vi söka förklaringar i hur invandraråldringarnas intressen hade kommit att representeras på den kommunala beslutsarenan.

De båda utomnordiska invandrargrupperna, chilenare i Västerås och iranier i Haninge, tog i viss mån själva hand om sina åldringar efter misslyckade försök att slussa in dem i kommunala pensionärsaktiviteter. Inom sin föreningsverksamhet anordnade man särskilda dagaktiviteter för gruppens äldre. Föreningsrepresentanterna var föga förhoppningsfulla när det gällde insatser från kommunens sida och i skarp kontrast mot de finska föreningarna som i både Malmö och Västerås hade förlorat sina pensionärer till de lokala PRO-föreningarna, var de iranska och chilenska föreningarna en viktig bas för gruppens åldringar.

Däremot vände sig de finska pensionärsgrupperna till kommunen med namnlistor och aktioner. De var i grunden övertygade om att invandraräldreomsorgen i första hand var ett kommunalt åtagande. Saken var bara den att deras behov såg något annorlunda ut än majoritetssvenskarnas, ett budskap som de finska invandarpensionärerna försökte få politikerna att förstå. Att de såg lösningen i en till deras behov bättre anpassad kommunal service, till skillnad från de två utomnordiska invandrargrupperna, beror antagligen på flera faktorer. Eftersom de nordiska välfärdssystemen uppvisar betydande likheter i fråga om statens vidgade ansvar för sociala frågor, framstod det antagligen som logiskt för de finska pensionärerna att rikta sina krav mot kommunen. Den privata, familje- och släktbaserade, vården och omsorgen är däremot vanlig framför allt i utomeuropeiska länder, vilket sannolikt hade bidragit till den iranska och chilenska gruppens benägenhet att själva påta sig ansvaret för sina åldringar.

Ett helt annat slags förklaring utgår från dessa invandrargrupper skilda möjligheter att påverka den kommunala äldreomsorgspolicyn. Bortsett från någon enstaka invandrapolitiker, som i regel dessutom hade en ganska marginaliserad position, var den politiska representationen svag. Emellertid hade de finska pensionärerna tillgång till en resurs av ett annat slag, som visade sig vara mycket värdefull för dem. Både i Västerås och Malmö mobiliserades pensionärgruppen av en i frågan starkt engagerad invandrarbyråttjänsteman av finsk härkomst. Här fanns också den förmedlande länken mellan pensionärsintressen och socialförvaltningen. Från att initiera frågan och uppmuntra pensionärerna att agera för sin sak, sträckte sig deras engagemang till att i kommunala projekt föra gruppens talan och därigenom påverka den officiella tolkningen av invandraråldringarnas situation. Dessa tjänstemän hade kommit att spela en nyckelroll i politiseringen av de

finska pensionärsintressena. Visserligen gick meningarna isär och behoven och kraven blev långt ifrån tillgodosedda, men gruppens krav hade åtminstone vunnit status som en legitim lokalpolitisk fråga. Att den chilenska och iranska gruppen saknade en motsvarande kanal till kommunala beslutscentra, resulterade i att både problemet och lösningarna i deras fall i första hand förblev privata, snarare än politiska.

Invandraråldringarnas akuta sociala problem var den dominerande problemuppfattning som dryftades i den lokala debatten och styrde de kommunala besluten. Oron för ökad social misär angav tonen, som inte enbart omfattades av kommunpolitiker och tjänstemän, utan delvis även av invandrarföreningar och av pensionärsgrupperna själva. Här fanns föga utrymme för idéer om erkännande av behov av språklig gemenskap och identitet, eller av minoritetskulturella behov. Hade det inte varit för de aktiva invandrarbyråttjänstemännen, hade frågan knappast varit konfliktladdad. De stod för den radikala och mångkulturellt orienterade problemsynen och använde formuleringar där bl.a. invandraråldringarnas minoritetskulturella behov och rätt till etniskt åldrande nämndes. De nappade på idéerna om ökad anhängvård och satsningar på pensionärsverksamhet i invandrarföreningarnas regi. Vår hypotes om representationens betydelse för hur ett problem presenteras, dvs. att frågan om en grups representation hör nära samman med hur ett problem som berör gruppen offentligt presenteras, får stöd av de aktuella resultaten. De finska invandrarbyråttjänstemännen representerade i detta fall den finska pensionärsgruppens intressen och erfarenheter i de kommunala besluten om invandraråldreomsorgen.

Som vi inledningsvis konstaterade avgörs fördelningen av sådana kollektiva nyttigheter som exempelvis erkännande av minoritetsbehov och -identiteter av kollektiva aktörer på politikens arenor. I strider på dessa arenor tas besluten om fördelningen av kollektiva nyttigheter. I sista hand dikteras resultatet utifrån den rådande maktbalansen mellan de medverkande aktörerna. Ju sämre representation en grupp har, desto mindre är dess möjligheter att påverka besluten. Man påverkar genom att få andra aktörer att godta den egna problembilden som underlag för beslut.

Bortsett från de senaste årtiondenas arbetskrafts- och flyktingmigration har Sverige knappast haft någon djupare historisk erfarenhet av att behöva införliva främmande kulturelement i den egna majori-

tetskulturen. Det kan möjligen kasta ljus över de lokala socialpolitikernas tveklösa anslutning till den för kulturella behov blinda likvärdighetspolitiken. Trots invandrapolitikens princip om kulturell valfrihet var det knappast en mångkulturellt färgad syn på invandraråldrandet som styrde kommunpolitikerna.

I början av 1990-talet vann idéerna om särlösningar emellertid större acceptans hos kommunpolitikerna. Den nya öppenheten hängde nära samman med den av samhällsekonomin påskyndade omsvängningen och den mera marknadsorienterade förvaltningspolitikens frammarsch. Den kommunalekonomiskt tunga och problemfyllda äldreomsorgen var inget undantag när man sökte effektivisera och avlasta den offentliga sektorn, med marknaden som ideal och lösning. Malmö och Västerås som föregångare var dessutom tidigt ute och förespråkade redan på 1980-talet tämligen radikala lösningar på den offentliga sektorns problem. Även inom äldreomsorgen fjärmade man sig något från den entydigt inriktade äldreomsorgspolicy som baserades på likvärdighetsprincipen. Detta kom även invandrapensionärerna till godo. Favoriseringen av differentiering och privatisering av tjänsteproduktionen hade skapat en situation där de särlösningar som förespråkades av invandraråldringarna inte längre framstod som alltför udda. Ökad pluralism ifråga om omsorgens innehåll och organisering, med större lyhördhet för medborgarnas önskemål, hade som biprodukt skapat en plattform för särartspolitik som nu gynnade invandrapensionärernas kulturella behov.

5. Flyktingopinion och organisation i tre kommuner

Den lokala problematiseringen

Flyktingmottagandet sträcker sig över flera traditionella förvaltnings- och yrkesgränser och är därmed väl ägnat att belysa de problem som uppstår när en lokal fråga kräver insatser bortom de invanda sektorslösningarna. Till bilden hör vidare att flyktingmottagandet i många kommuner har genomgått flera omorganisationer sedan mitten av 1980-talet, under det att invandrarfrågorna i regel har relativt sett låg status i kommunalpolitiken. 1991 års schabloniserade statliga ersättning för kommunernas flyktingåtagande gav kommunerna en ny frihet att budgetera flyktingmedlen. Exempel på kommuner där det ökade handlingsutrymmet utnyttjades för en radikal omprövning av mottagandets innehåll och organisation var bl.a. Västerås och Malmö, medan Haninge däremot exemplifierar det stora flertalet som i stället kom att behålla sin gamla organisation.

I framställningen nedan ges först en kort översikt av flyktingmottagandets reformering centralt. Därefter beskrivs den lokala beslutsprocessen om flyktingkvoten 1990/91 och turerna kring invandrar- och flyktingfrågornas placering i det lokalpolitiska systemet, med särskild fokus på organisationsreformerna i Malmö och Västerås. Den bild som växer fram bekräftar att lokala reformer förutsätter lokal problematisering, något som i sin tur möjliggörs av att det finns lokala aktörer som är beredda att stå för en sådan problematisering och som vill erbjuda en konkret lösning på problemet.

Reformens pendelrörelse

År 1985 omorganiserade Sverige sitt flyktingmottagande. Från att dittills endast ha berört storstadsområdena engagerades nu flertalet av landets kommuner i det lokala mottagandet efter avtal mellan dessa och Statens invandrarverk, SIV. Den bärande tanken var att flyktingen så snart som möjligt efter sin ankomst till Sverige skulle ges möjligheter att leva i en normal miljö. Reformen innebar att huvudmannskapet flyttades från arbetsmarknadsstyrelsen till SIV. I 1985 års reform "Lokalt omhändertagande av flyktingar" togs utgångspunkten i 1982 års socialtjänstlag (SFS 1980:620), både vad avsåg mottagandets innehåll och organisation (Ds A 1981:11). Socialtjänstlagens nyckelparagrafer, normalisering, flexibilitet, helhetssyn och kontinuitet, gav grunden för lokalt omhändertagande. I sin proposition ansåg regeringen att: "Det är vidare en fördel om den sociala service som finns uppbyggd i kommunerna även kan utnyttjas för mottagandet av flyktingar och att man undviker kostnadskrävande särlösningar och parallella organisationer" (Prop 1983/84:124).

Vid tidpunkten för genomförandet av "Hela Sverige"-strategin i mitten av 1980-talet, saknade dock flertalet av landets kommuner både erfarenhet av invandring och en särskild invandrar- eller flyktingfunktion. Därmed var socialtjänstens ensamma huvudansvar för flyktingarna oftast givet. Invandrarbyråer fanns i första hand i kommuner med tidigare arbetskraftsmigration, och en mer utvecklad invandrarförvaltning fanns som regel endast i större kommuner. Den lokala lösningen på hur flyktingarbetet lades upp kom således att intimt hänga samman med sådana förhållanden som kommunstorlek och kommunal förvaltningsstruktur. Endast i större kommuner kom alternativa synsätt att konkurrera med socialförvaltningens mottagandepolicy, alternativa synsätt som vanligtvis representerades av invandrarförvaltningen (Soininen 1992). 1985 års reform som innebar spridning av flyktingar över nästan hela landet resulterade i en drastisk ökning av antalet lokalpolitiker, tjänstemän och medborgare som nu på ett mera konkret sätt än någonsin tidigare kom i kontakt med flyktingfrågan. Följaktligen har flyktingreglering som policyfråga sedan mitten av 1980-talet haft en mycket hög visibilitet i massmedia, med ökad polarisering i opinionen vid övergången till 1990-talet, vilket bl. a. resulterade i att ett nytt missnöjesparti med inslag av flyktingfientlighet tog plats i riksdagen under mandatperioden 1991–1994.

Regeringen beslutade 1991 om ändrade regler för den statliga ersättningen för kommunernas flyktingåtagande. Detta innebar en uttalad omprövning av 1985 års lokala omhändertagande. Kommunerna gavs större frihet i val av arbetssätt och organisation med det yttersta syftet att åstadkomma en bättre samordning av sina insatser och därigenom ett effektivare mottagande (Prop 1989/90:105). Vid sidan av en mindre schablonersättning, hade merparten av kommunernas kostnader – framför allt socialbidragskostnaderna under de tre–fyra första åren – fram till dess återbetalats av staten. Från och med 1991 ersattes dessa specialdestinerade statsbidrag med ett schablonbelopp för varje mottagen flykting. I propositionen framhöll regeringen att reformen med den s.k. generalschablonen var särskilt ägnad att främja åtgärder för att få flyktingarna snabbt i arbete och självförsörjande. Ju snabbare flyktingarna kom att bli självförsörjande, desto sannolikare var det att mottagandet skulle vara lönsamt för kommunen.

Upphovet till 1991 års omprövning fanns i missnöjet med 1985 års lokala mottagande, som man ansåg hade lett till allmän passivisering, såväl av de kommunplacerade flyktingarna som av kommunerna själva. Den tidigare specialdestinerade ersättningen till kommunerna hade gett fel signaler, då ekonomiska incitament för en snabb integrering av flyktingarna i arbetslivet hade saknats. De lokalt vidtagna åtgärderna (output) hade lett till mindre önskade sluteffekter (outcome) (Jenkins 1978). Bakom dessa sluteffekter ansåg man sig kunna identifiera en alltför ”omhändertagande”-orienterad och därmed passiviserande mottagandepolicy i den lokala socialtjänstens regi.

Reformpolicies kan beskrivas med hjälp av stegen policyformulering, design, genomförande och utvärdering (Younis 1990). I en policycykelmodell avlöser de olika faserna varandra och initiering, beslut och genomförande följs av utvärdering och återkoppling (Premfors 1989). Termen policycykel indikerar samtidigt att policies inte är en gång för alla givna utan bäst beskrivs just i termer av pågående processer. Följaktligen är organisatoriska reformer knappast unika händelser, utan de kan i stället till och med sägas vittna om institutionell stabilitet och snarare utgöra rutiner än avbrott i det organisatoriska livet, hävdar Brunsson och Olsen (1993). Medan reformer generellt tenderar att producera nya reformer, finns det dessutom vissa karakteristika hos reformen innan, som tillsammans med vissa organisationsegenskaper anses, enligt författarna, alldeles speciellt bädda för fortsatt reformering. Detta är t.ex. fallet när ett reformbeslut bygger

på enkla och klara idéer och basprinciper, i stället för detaljerade verklighetsbeskrivningar, något som är vanligt förekommande, och speciellt har främjats av övergången till målstyrning inom förvaltningen. Andra egenskaper hos den föregående reformen som också främjar fortsatt reformering är dess eventuellt normativa karaktär och ensidighet. Dessa karakteristika tenderar dessutom att nära höra samman på det sättet att enkelheten i idéerna och det normativa inslaget allt som oftast resulterar i ensidighet, vilket bidrar till att reformidéerna ter sig betydligt lättare att initiera och besluta än att genomföra. De framstår ofta som så mycket klarare än verkligheten själv (Brunsson och Olsen 1993).

Det ovan beskriva perspektivet på reformprocesser kan på flera punkter sägas äga relevans för reformeringen av flyktingmottagandet. Grundidén för 1985 års reform med lokalt mottagande var att socialtjänstlagen med sina nyckelprinciper nu skulle tillämpas i arbetet med flyktingarna, en utan tvekan mycket klar grundidé som kopplades till den normativa strävan, att söka integrera flyktingarna i mottagarkommunerna. Detta var naturligtvis svårare att realisera än att besluta. En yttre omständighet som ytterligare försvårade genomförandet av integrationsmålet var att den stora tillströmningen av flyktingar till landet gjorde att dessa ofta hamnade i kommuner där både utbildnings- och arbetsmarknadsmöjligheter saknades för en mer långsiktig integration. Det normativa inslaget, normalisering och integration, tillsammans med basprincipen att arbetet skulle utgå från socialtjänstlagen, gav dessutom – kan vi hävda – upphov till den ensidighet som reformen senare skulle komma att kritiseras för. Så handlade också betyget på det lokala mottagandet just om hur ”det lokala omhändertagandet” hade fått en så stark slagsida mot passiviserande omhändertagande, något som kanske till och med hade blivit till ett hinder för integrering.

Enligt Brunsson och Olsen ger genomförandet av en reform som präglas av ensidighet, samtidigt som den löser ett specifikt problem, ofta därmed också upphov till andra problem (Brunsson och Olsen 1993). Därav behovet av korrigeringar, det vill säga av nya reformer. Upphovet till 1985 års mottagandereform fanns i de krav som riksdagen tidigare hade framfört om att större hänsyn borde tas till flyktingarnas särskilda behov och traumatiska upplevelser (Ds A 1978:1). Därför hade man förespråkat en starkare inriktning mot omhändertagande/omvårdnad än vad AMS arbetsmarknadsorienterade mottagan-

de sedan andra världskriget ansågs ge utrymme för. Korrigeringarna i riktning mot ökat omhändertagande 1985 resulterade i sin tur i att regeringen vid övergången till 1990-talet bedömde mottagandet vara alltför starkt inriktat just mot passiviserande omhändertagande, vilket i sin tur ställde krav på motåtgärder. Därav 1991 års reform som skulle vända pendeln tillbaka mot en starkare arbetsmarknadsorientering, med omläggningen av statsbidragssystemet 1991 som främsta instrument. Att det på detta sätt skapas en pendelrörelse i reformerandet, illustreras väl av flyktingmottagandet. Eller mer generellt, som Brunsson och Olsen (1993:36) uttrycker det:

The ideas may be the reverse of those contained in the previous reform but identical to those of earlier reform, whose shortcomings the most recent reform was designed to correct.

Varför problematiseras då vissa frågor och tillstånd, men inte andra, är en fråga som bl.a. Sahlin-Andersson ställer (Sahlin-Andersson 1992). Hennes svar är att anledningen till att situationer uppfattas som problematiska, och därmed också som potentiella källor för reformering, finns i vår tendens att jämföra faktiska tillstånd med önska. Enligt henne brukar inom organisationsvärlden sådana jämförelser vanligtvis göras mellan den egna och andra närliggande, men mer framgångsrika, organisationer. Dessa jämförelser ger näring åt missnöje och idéer till en omprövning av verksamheten, till en reform som förhoppningsvis utplånar skillnaderna mellan förebilden och den egna verksamheten. Att en situation uppfattas som problematisk, framhåller Brunsson och Olsen, är dessutom ofta intimt förknippat med att en lösning ter sig möjlig. Tycks det inte finnas någon lösning till hands, är det inte lika sannolikt att den aktuella situationen definieras som problematisk. Följaktligen kan lösningar, vad avser nya organisationsstrukturer, processer och ideologier, omvänt också användas för att initiera problem (Brunsson och Olsen 1993).

Onekligen ledde flyktingfrågans visibilitet i massmedia och i den politiska debatten i slutet av 1980-talet, tillsammans med den allmänna opinionens kluvenhet inför bilden av ett ekonomiskt kostsamt lokalt mottagande i tider av allmänna nedskärningar, till ökade krav på de ansvariga beslutsfattarna. Ett möjligt sätt att möta krav av detta slag är att reformera organisationen och lova förbättringar i framtiden (Brunsson och Olsen 1993). Att peka ut problem, definiera och om-

definiera dem, ändra på organisation och finansieringssystem, bidrar till att definiera somligt som problematiskt, men inte annat, och har dessutom den fördelen att man förmedlar en bild av en handlingskraftig aktör. Eller med författarnas egna ord:

However, by promising reforms, by promising to improve in the future, an organization may spread hope: things are moving in the right direction after all. Launching reforms results in talk and decisions which compensate for present action (Brunsson och Olsen 1993:59).

I själva verket uppfattas endast ett fåtal av alla möjliga tillstånd och händelser i samhället, som problem som kräver att åtgärder bör vidtas. I sista hand handlar det om att för bestämda politiska syften konstruera politiska problem.

Effekter av 1991 års statsbidragssystem

Ett konkret resultat av 1991 års statsbidragsreform var att kostnadsmedvetandet ökade i kommunerna. Förvaltningsorganen integrerades tydligare i den ekonomiska incitamentsstrukturen och samarbetet mellan dem intensifierades (Bäck och Soininen 1993c).

Arbetsförmedlingens förutsättningar att realisera sin nyckelroll visade sig dock vara problematiska (Bäck och Soininen 1993c). Varför försvårades då plötsligt dess möjligheter att effektivt bistå invandrare och flyktingar, när statsbidragsreformen uttryckligen hade kommit till för att främja åtgärder som skulle få flyktingarna att bli självförsörjande? En viktig orsak fanns i att arbetsförmedlingen som statlig myndighet inte var integrerad i den kommunala incitamentsstrukturen (Bäck 1993). Som statlig myndighet styrdes den lokala arbetsförmedlingen av AMS som i början av 1990-talet hade initierat ett omfattande förnyelsearbete med inslag av ökad målstyrning, med bl.a. följder för de regionala länsarbetsnämndernas årliga riktlinjer och verksamhetsplaner. Planerna för treårsperioden 1990/91–1992/93 visade att det utrymme som tidigare hade ägnats flykting- och invandrargruppen hade minskat markant efter budgetåret 1990/91.

För hanteringen av de medel som var avsedda för särskilda insatser för flyktingar och invandrare, och som ingått i AMS budget sedan mitten av 1980-talet, gällde nu andra regler. Verket hade nämligen valt att överge den tidigare öronmärkningen med hänvisning till en övergång till ökad målstyrning. Därav följde ökad delegering av beslut över prioriteringar till regional och lokal nivå med ett samtidigt införande av regelbundna uppföljningar av insatserna bl.a. för sådana prioriterade grupper som flyktingarna. Den tidigare öronmärkningen, ansåg verket, hade ändå inte gett några påtagliga effekter. Någon förändrad prioritering av insatserna för flyktingar och invandrare hade man inte gjort enligt sin egen utsago (Tunevall 1993). Emellertid nämndes inte flyktingar och invandrare längre som en särskild målgrupp i verkets riktlinjer, i stället fokuserade man nu i första hand på den starkt ökade ungdomsarbetslösheten. I praktiken saknade man vid de lokala arbetsförmedlingarna inte sällan resurser för att finansiera lokala arbetsmarknadsprojekt för flyktingar (Bäck och Soininen 1993c). Hur bristande samordning mellan de ansvariga aktörerna kan försvåra genomförandet av policybeslut exemplifieras väl av 1991 års statsbidragsreform. När regeringen beslutade om åtgärder för att försöka effektivisera inslussningen av flyktingar i arbetslivet, kom denna strävan att mer eller mindre motverkas av de konsekvenser som AMS övergång till målstyrning inom den egna organisationen hade fått.

En för oss central fråga är då vilka omorganisationer som aktualiserades på det lokala planet med anledning av regeringens statsbidragsreform. Först skall vi emellertid som bakgrund ge en skissartad bild av den lokala opinionen i flyktingfrågan och beskriva den kommunala organisationen för flykting- och invandrarfrågor.

Haninge, Västerås och Malmö inför 1991 års reform: Opinionen och beslutsprocesser

Haninge

I början av 1990-talet tog Haninge årligen emot ett par hundra flyktingar enligt det gällande avtalet med SIV. Latinamerikaner och ira-

nier var de största grupperna. För det kommande treårsavtalet med början 1993 ville kommunledningen dock lägga sig på en tämligen låg mottagningsnivå.

Bostadsförsörjningen var ett betydande problem. Den hade man tampats med sedan mitten av 1980-talet, vilket även hade satt sina spår i den lokala debatten i flyktingfrågan. Under de senaste åren hade socialförvaltningens flyktingsektion till och med tvingats att annonsera i dagspressen efter lediga bostäder. Situationen blev inte bättre av att det faktiska antalet flyktingar som sökte sig till kommunen för husrum och uppehälle, inte på långa vägar överensstämde med det som skulle ha gällt enligt avtalet med SIV. På grund av närheten till Stockholm lockade Haninge till sig en strid ström av sekundäromflyttare, det vill säga flyktingar som ursprungligen hade sin kommunplats i en annan kommun, men som nu attraherades av närheten till Stor-Stockholms arbetsmarknad och till dess kommersiella och kulturella utbud. Inte minst lockades många till Haninge och Stockholm på grund av sina där redan bosatta landsmän.

Med hänsyn till den pressade situationen på bostadsmarknaden krävde moderaterna hösten 1989 att kommunen åtminstone tillfälligt skulle sätta ett stopp på sitt mottagande. Det moderata argumentet var att även flyktingarna har rätt till ordnade förhållanden och måste kunna bo drägligt. Under debatten i fullmäktige om ett nytt förlängt avtal med SIV stötte partiet emellertid på motstånd från såväl folkpartiet och centern som från socialdemokraterna och vänsterpartiet. Socialdemokraterna uppfattade moderaternas kategoriska ställningstagande som politiskt olyckligt, inte minst med tanke på den negativa uppmärksamhet som turerna kring det aktuella moskébygget i Haninge hade rönt i massmedia. Arbetsmarknadsläget var dessutom i det närmaste överhettat hösten 1989, vilket gjorde att utsikterna var goda för att kunna erbjuda även flyktingarna arbete.

Moderaterna ville uppmana till viss allmän försiktighet när det gällde allmänhetens attityder till flyktingar och invandrare och varna för en negativ utveckling av den lokala flyktingopinionen. Under sina valupptaktsmöten inför 1991 års val hade partiet mött många kommuninvånare vilka bestämt hävdade att det redan fanns alltför stora grupper av invandrare bosatta i Haninge. Dessa potentiella väljare hade vidare deklarerat att de nu satte sitt hopp till den moderata flyktingpolitiken, "Nästa gång ska vi djävlar rösta på er". Alldeles särskilt med tanke på dessa och andra liknande tongångar i väljarkåren ville

en ledande moderat kommunpolitiker poängtera att partiet under alla omständigheter var angeläget om att "...dra en klar gräns mot sina blå-svarta sympatisörer liksom mot de Sverigedemokrater, som också var verksamma i kommunen".

Till socialförvaltningens flyktingsektion hade inte Sverigedemokraterna hört av sig och inte heller fanns det särskilt många invandrarfientliga brev i den pärm som var speciellt avsedd för den sortens material. Trots att allmänhetens attityder i flyktingfrågan således inte framstod som speciellt problematiska, ville socialförvaltningen ändå avskaffa den förtur för flyktingar som nu fanns inskriven i kommunens bostadsförsörjningsplan. Själva regeln stack bara i ögonen på allmänheten, resonerade man. Det fanns ju ändå inga bostäder att förmedla, alldeles oavsett vilka förtursregler som gällde. Det fanns med andra ord ingen anledning att utsätta det än så länge goda opinionsläget för onödiga påfrestningar.

Hur upplevde då flyktingarna själva kommuninvånarnas inställning till invandrare? Enligt den iranska föreningen kunde inte den lokala opinionen betraktas som särskilt invandrar- eller flyktingfientlig. Föreningsrepresentanten hävdade till och med att mannen på gatan var mer vänligt inställd till flyktingar i 1990-talets Haninge än vad som hade varit fallet när han själv flyttade dit i mitten av 1980-talet. Denna tämligen positiva bild av flyktingopinionen bekräftades även av den chilenska föreningen.

Västerås

Enligt stadens ledande kommunpolitiker framstod flyktingopinionen i Västerås som mycket positiv vid övergången till 1990-talet. Men även här dominerades debatten i flyktingfrågan av den kritiska bostadsbristen i kommunen. Här såg politikerna också den främsta anledningen till att Västerås inte kunde ta emot flyktingar i den omfattning de hade önskat sig. Där slutar också likheterna med situationen i Haninge, och framför allt kom moderaterna och socialdemokraterna att spela ombytta roller i den politiska debatten om flyktingkvoten.

När Västerås 1990 tog emot några hundra flyktingar, ville moderaterna intyga att kommunen gott och väl kunde ha tagit emot det dubbla antalet. Arbetsmarknadsläget och därmed även möjligheterna att

bereda flyktingarna arbete var nämligen i särklass goda i Västerås. Inte helt överraskande ställde sig de moderata politikerna samtidigt kritiska till de enligt dem alltför omfattande mottagningsrutinerna som man tyckte bara förhållade flyktingarnas arbetsmarknadsinträde. Flyktingarna skulle fortare ut i arbetslivet, framhöll man. Problem nummer två var förstås den alltför låga bostadsproduktionen, ett problem som lämpligen skulle avhjälpas av särskilda bopaviljonger för flyktingar. Denna lösning på bostadsfrågan fick även stöd från folkpartiet som föreslog ett tillfälligt barackboende för flyktingar. Både folkpartiet och moderata samlingspartiet argumenterade således för fortsatt flyktingmottagande med höjd mottagningskvot. Ett ännu högre bud hade lagts av vänsterpartiet som bjöd över de borgerliga partierna, efter en kalkyl som byggde på att man relaterade folkmängden i kommunen till invandrarverkets behov av kommunplatser. Den mera återhållsamma linjen representerades däremot av socialdemokraterna som var rätt så ensamma om detta på den politiska arenan. Partiet ville anpassa flyktingkvoten till de på bostadsmarknaden rådande villkoren, något som även förordades av invandrarförvaltningen.

"I den allmänna opinionen är det stillsamt", beskrev det socialdemokratiska socialkommunalrådet den västeråsiska allmänhetens attityder i flyktingfrågan medan en politiker från vänsterpartiet konstaterade att "Flyktingfrågan vill ingen peta i. Det råder enighet. Det råder en översvallande enighet."

Centerpartiet gav dock uttryck för en något försiktigare tolkning av kommuninvånarnas syn på flyktingar och flyktingmottagande. Enligt ordföranden i centerpartiets kommunorganisation, var frågan hur man skulle ordna arbete åt flyktingarna den allra viktigaste i sammanhanget. Han beskrev också de svårigheter som en politiker ställs inför från opinionssynpunkt känsliga frågor: "Det skapar fruktansvärda motsättningar. Det här är känsliga frågor. Ingen törs gå ut offentligt. Då är det alltid någon som vrider till det. Internt kan man diskutera frågan."

Att bilden av det så goda opinionsläget med andra ord inte stod helt utan invändningar bekräftades ytterligare av den chilenska föreningen Arauco. Till och från förekom det ungdomsbråk på skolorna och på fritiden mellan invandrar- och svenska ungdomar enligt föreningsrepresentanten, och hon menade att dessa bråk också bar tydliga inslag av främlingsfientlighet. Invandrarbyrån som väl kände till detta hade vänt sig till Araucoföreningen och bett om dess medverkan vid infor-

mationsträffar på skolorna. I den iranska föreningen var man inte lika bekymrad över opinionen, men man ville ändå betona vikten av att kommunen såg till att flyktingarna hade arbete och att de slapp att bli hänvisade till socialbyrån. Därigenom skulle man bäst förebygga uppkomsten av eventuella flyktingnegativa opinioner. Föreningen Radnik, representerade den äldre jugoslaviska arbetskraftsinvandringen. Här var man uttalat kritisk i sin syn på all den hjälp flyktingarna fick inte minst i form av ekonomiskt bistånd, och berättade hur man själv som arbetssökande på sin tid hade fått nöja sig med att ta sig direkt till en arbetsplats. Dagens flyktingar måste ut och arbeta, var budskapet.

Det samlade intrycket är ändå att flyktingdebatten i Västerås omgavs av en tämligen positiv atmosfär, vilket även genomsyrade partiernas inställning till fortsatt flyktingmottagande.

Malmö

I bjärt kontrast till opinionsläget i Västerås, var flyktingdebatten i Malmö intensiv och polariserad. Stadens politiker var dock snabba med att försäkra att det inte i första hand hade varit i fullmäktige eller i kommunala nämnder som den hetsiga debatten förts. Mest var det stadens gator och torg som fått utgöra arena för meningsmotsättningarna. Däremot var skillnaderna i uppfattningarna om hur stadens flyktingpolitik bäst skulle utformas endast marginella mellan de största partierna, framhöll politikerna. Man var angelägen om att utåt demonstrera betydande enighet i flyktingfrågan. Det enda undantaget var Skånepartiet som med eftertryck markerade sin avvikande uppfattning. I övrigt samarbetade politikerna över partigränserna, och använde bl.a. invandrarnämnden som forum för att skapa samförstånd och underlätta hanteringen av flyktingfrågan.

Inför valåret 1991 undgick det inte politikerna att det främlingsfientliga Skånepartiet gjorde allt större framsteg och fann allt fler anhängare i väljarkåren. Även de ideologiskt närliggande centrumdemokraterna förde aktivt ut sitt budskap mot invandrare och flyktingar och mot Malmös fortsatta engagemang i flyktingmottagandet. Med i bilden figurerade dessutom även Sverigedemokraterna vars valpropaganda även den hade liknande innehåll. Och visst förekom det främ-

lingsfientliga attityder i viss utsträckning även i den egna väljarkåren såväl hos socialdemokraterna som bland moderaterna, något som dessa partier inte ville förneka.

En socialdemokratisk politiker kunde berätta hur stämningen trapades upp på ett offentligt valmöte våren 1990, där bl.a. den dåvarande invandrarministern deltog. Under mötet mobiliserades en mycket stark invandrarnegativ opinion och till slut var stämningen minst sagt hotfull. Det mest förvånande i situationen var enligt honom ändå att det i första hand hade varit äldre människor, pensionärer, som hade förkroppsligat den negativa stämningen.

Folkpartiet ansåg sig representera en förhållandevis positiv syn när det kom till flyktingproblematikens olika aspekter. Ansvar för flyktingarna ingick som en del av partiets internationella åtagande, resonerade talesmannen för partiet. Tyvärr, menade han, var folkpartiet i Malmö tvunget att använda en något kärvare ton än i det övriga landet, eftersom man helt enkelt inte hade den lokala väljaropinionen med sig. Man var nödgade att anpassa sitt annars så flyktingpositiva budskap till det rådande opinionsläget i kommunen.

Detta gällde naturligtvis även för de andra fullmäktigepartierna som också de konstaterade att allmänhetens attityder till invandrare, flyktingar och flyktingmottagande var ett betydande politiskt problem. De etablerade partiernas motmedel mot de flyktingnegativa tongångarna var att markera en enig frontlinje mot dessa. Dessutom ingick i deras strategi att undvika att offentligt debattera flyktingfrågan med Skånepartiet. Genom att nonchalera partiets politisering av frågan hoppades man att de flyktingfientliga åsikterna i brist på bränsle i form av mothugg från andra partier skulle tappa sitt fotfäste och aktualitet som politisk fråga. Moderaterna riktade också kritik mot folkpartiet för att partiet tidvis tycktes vara alltför pigga på att i närradion ge sig in i ett och annat meningsutbyte med Skånepartiet.

Närradion hade enligt de flesta politiska bedömare spelat en central roll för hur flyktingfrågan diskuterades i Malmö. Den utgjorde forum nummer ett för den flyktingpolitiska eller snarare sagt den flyktingnegativa debatten som alltmer hade vunnit terräng i Malmös väljarkår. Pajkastning mellan Skånepartiet och folkpartiet hade varit ett centralt programinslag i slutet av 1980-talet, som den moderate representanten karakteriserade det meningsutbyte som försiggick i radion.

Malmö förde sin flyktingdebatt i två väl åtskilda världar enligt kom-

munpolitikerna: Dels i närradion, en värld som var intimt sammanlänkad med de samtal som fördes ute på stadens gator, dels den debatt som dominerade i dagspressen och i de politiska församlingarna. Uppenbart var att de etablerade partiernas syn i flyktingfrågan inte korresponderade särskilt väl med åsiktsströmmarna på stadens gator. Politikerna ville samtidigt vara försiktiga och inte underskatta närradions stora lokalpolitiska betydelse. Att den hade påverkat valutgången 1985 hade väl dokumenterats i en utredning, vilket ställde de etablerade partierna inför ett genuint dilemma. Den undersökning som senare genomfördes angående 1991 års kommunalval i Malmö, kom också att visa att framför allt folkpartiets stora valförlust i hög grad kunde förklaras av diskrepansen mellan partiets och dess väljares syn på flyktingfrågan (Bjurulf 1994).

Den bitvis rasistiska opinionen samlades bakom Skånepartiet, vars partiledare dock inte ansågs vara lika invandrarfientlig som hans väljare. Snarare red han på flyktingfientlighet av taktiska skäl, för röstmaximering, enligt en ledande moderat kommunpolitiker. I sina närradiosändningar hade Skånepartiet bl.a. telefonväkteri, där alla tänkbara budskap fick trängas om utrymmet. "De vräker ur sig vad som helst ... Det är agitatoriskt med förenklade budskap ...", och "Det finns en djup okunnighet hos allmänheten, samtidigt som TV, närradio och insändarsidorna bidrar till den uppfattningen", resonerade en representant för centerpartiet. Partiledaren själv hänvisade till en Sifo-undersökning som stöd för sitt politiska budskap. Enligt opinionsmätningen hade nämligen tre fjärdedelar av malmöborna uppgett sig vara av den åsikten att andelen invandrare i kommunen redan var för hög. Självt baserade han sin egen flyktingnegativa inställning på att han ansåg att flyktinginvandringen bäddade för kulturkonflikter.

Visserligen var närradiodebatten tidvis till och med rasistisk, menade företrädare för folkpartiet, men uttryckte också sin oro för att man riskerade att hamna i en situation där de etablerade partierna med sin flyktingpositiva attityd intog en moraliserande hållning gentemot kommuninvånarna, varav flertalet inte alls var mottagliga för sakargument av något slag. Enligt vänsterpartiets analys av situationen kände många kommuninvånare sig hotade av den tilltagande flyktingströmmen till Malmö, trots att de inte tycktes hysa några i sig negativa attityder till de redan i kommunen bosatta flyktingarna, utan snarare kände solidaritet med dessa. Det var själva omfattning-

en på stadens flyktingmottagande som man ville ifrågasätta. Politikerna påpekade också att debatten i flyktingfrågan delvis skapades av själva avtalssystemet. Eftersom de återkommande avtalen med SIV innebar naturliga beslutspunkter gav de därmed också upphov till en lokal debatt. Möjligen hade det ivriga debatterandet ändå den fördelen att flyktingfrågan numera kunde diskuteras mer öppet än förut, ansåg politikerna.

Om opinionsläget i Malmö således skilde sig markant från det i Helsing och Västerås, motsvarades detta också av faktiska skillnader i kommunernas förutsättningar att integrera flyktingarna i det lokala samhället. I motsats till Helsinges och Västerås i det närmaste överhettade arbetsmarknad, var arbetsmarknadsläget tvärtom mycket besvärligt i Malmö i slutet av 1980-talet. Arbetslöshetssiffrorna hade sedan en längre tid varit högre i Malmö än riksgenomsnittet, och under senare delen av 1980-talet var de till och med jämförbara med de norrländska. En av de viktigaste förklaringarna till den stigande arbetslösheten var att varven hade förlorat sin tidigare betydelse som centrala arbetsgivare, utan att ha blivit ersatta med andra industrier. Stadens socialbidragskostnader översteg också det genomsnittliga i landet, och i den mån det var svårt att hitta arbete åt arbetslösa svenskar och 1960-talets arbetskraftsinvandrare, var problemet ännu större när det kom till de nyinflyttade flyktingarna. Följaktligen fanns de sist nämnda frekvent representerade bland stadens socialbidragstagare. Fortfarande 1990 var över hälften av de 1984 mottagna flyktingarna alltså beroende av ekonomiskt bistånd från kommunen för sitt uppehälle. Den höga andelen flyktingar och invandrare som även efter flera års bosättning i Malmö för sin försörjning var beroende av kommunens stöd undgick inte politikerna och inte heller pressen.

En annan källa till bekymmer var den klyfta som enligt kommunpolitikerna fanns mellan det avtalsenliga mottagandet på ca 600 flyktingar årligen, och det faktiska antalet nya invandrare som kommunen fick härbärgera. Under året 1989 uppgick de till närmare 4 000. Förutom avtalsflyktingarna och nordisk invandring, tog kommunen emot cirka 2 700 sekundärflyttade och familjeanknytningar. I praktiken hade de sistnämnda behövt samma starthjälp som avtalsflyktingarna.

När regeringsförslaget till 1991 års statsbidragssystem nu innebar att staden endast skulle ha erhållit en engångsersättning för den mindre gruppen avtalsflyktingar, mötte förslaget naturligtvis stark

kritik och protester från stadens ledande politiker. De budgetansvarigas preliminära beräkningar visade enhälligt att generalschablonen för Malmös del skulle leda till en betydande årlig förlust. Missnöjd var man både med regeringen som kommit med förslaget och med kommunförbundet som godkänt detta, framhöll den socialdemokratiska ordföranden i invandrarnämnden.

En ytterligare försvårande omständighet var att Malmö ansvarade för SIV:s regionala slussverksamhet. Även här ställde situationen svåra krav på staden. När antalet asylsökande kraftigt ökade 1989 och 1990, fick Malmö ta till olika speciallösningar: Man hyrde kryssningsfartyg, vandrarhem och hotell. De 300 planerade regionala platserna för årlig slussverksamhet förvandlades i praktiken till 2 000 under dessa år. Allt detta skedde under mycket intensiv massmediabevakning. I den utåt deklarerade och av samtliga politiska partier – med undantag för Skånepartiet – högt värderade politiska enigheten i flyktingfrågan fanns trots allt mindre sprickor, och en sådan fråga där meningarna gick isär, var just stadens åtagande för den regionala flyktingsslussen. Medan folkpartiet var positivt till Malmös engagemang i slussverksamheten, intog moderaterna tillsammans med Skånepartiet den motsatta ståndpunkten.

Även de återkommande avtalen med SIV vållade vissa bekymmer. En och annan politiker kunde sucka över att det inte alltid var så lätt att "...uppnå en bred politisk enighet om avtal". Från ömse sidor, från såväl socialdemokratiskt som från moderat håll, ville man gärna framföra kritik av den andra parten och av hur den använde flyktingfrågan som ett slagträ. Exempelvis föreslog socialdemokraterna, enligt partiets representant främst avsett som påtryckning mot SIV, ett nollavtal med verket under förhandlingarna 1990 medan moderaterna i opposition förespråkade ett avtal på två (sic!) flyktingar.

I en rad avseenden var, vare sig vi fokuserar på opinionsbildningsprocessen eller på kommunernas konkreta förutsättningar för att erbjuda flyktingarna goda villkor i samhället, situationen i Malmö sålunda knappast jämförbar med den i Västerås och i Haninge. Polariseringen i opinionen var tydlig och de flyktingfientliga attityderna klart mer påtagliga i Malmö än i Västerås och Haninge. De faktiskt rådande förutsättningarna för att kunna erbjuda flyktingarna arbete och inkomst var också de betydligt svårare i Malmö. På en enda punkt hade staden det bättre ställt än Västerås och Haninge, någon akut bostadsbrist var det inte fråga om i Malmös fall.

Lokala beslutsprocesser

Som vi har sett var den lokalpolitiska debatten om flyktingkvoten livlig i alla tre kommunerna. Förslag till nollavtal med SIV ställdes mot förslag som innebar höjd kommunal flyktingkvot. Frågan var laddad, och i synnerhet i Malmö balanserade den allmänna opinionen mellan en spirande främlingsfientlighet och solidaritet med flyktingarna under det att en öppen ventilerings av frågan var inne i lokala massmedia. Även kommunens omfattande socialbidragskostnader diskuterades flitigt i lokalpressen i en debatt där flyktingarna alldeles speciellt pekades ut. Utan vidare ställde situationen höga krav på kommunpolitikerna och på deras förmåga att möta och hantera den lokala opinionen.

Enligt Nils Brunsson är strukturer, processer och ideologier viktiga instrument i händerna på en organisation i dess strävan att garantera omgivningens stöd. I synnerhet gäller detta för sådana organisationer vars slutprodukt det är svårt att definiera (Brunsson 1993). Till exempel är politiska och kommunalpolitiska organ typiska representanter för denna organisationstyp. De finns uteslutande till för att producera beslut, och för dem utgör själva beslutsprocessen en viktig produkt (Brunsson 1990:47).

Beslutsprocesser kan utformas på mycket olika sätt. Medan ett slags process i huvudsak syftar till att hitta en lämplig problemlösning, har en annan till uppgift att reflektera över inkonsistenser och intresse motsättningar. I det sist nämnda fallet kommer den rationella beslutsmodellen väl till pass eftersom processen då ägnas åt att systematiskt granska olika alternativ och deras för- och nackdelar, vilket automatiskt medför att de eventuella konflikterna lyfts upp till öppen ventilerings (Brunsson 1993). Processen har därmed skapat ett forum där de motstridiga preferenserna kan synliggöras.

När vi tidigare beskrev huvuddragen i våra undersökningskommuners kvotdebatt, såg vi hur även mindre realistiska förslag om till exempel nollavtal, eller avtal på ett par flyktingar fördes fram i en kommun, medan oppositionspartierna i en annan kommun bjöd över varandra. Dessa till synes irrationella debattinlägg om flyktingkvotens storlek, kan ändå i viss mening ses som i allra högsta grad rationella och ändamålsenliga. I hög grad präglades den lokalpolitiska debatten av en ventilerings av motstridiga synpunkter och extrema förslag som i sista hand återspeglade och kanaliserade den laddade

allmänna opinionen. Kommuninvånarnas solidaritet med flyktingar i nöd å ena sidan och den restriktiva inställningen till fortsatt mottagande å den andra, stod för de motstridiga preferenserna. Dessa kan vi säga återfanns i sin tur i politikernas förslag till ökat respektive minskat lokalt åtagande. Om det var den politiska processens uppgift att spegla väljarkårens motstridiga attityder och normer i flyktingfrågan, så uppfyllde beslutsprocesserna i Malmö, Haninge och Västerås i allra högsta grad sitt syfte.

Andra liknande beslutssituationer är till exempel budgetprocesserna. Även dessa karaktäriseras av hög visibilitet, av att vara konfliktladdade och av att själva processen även används för att öppet ventilerade motstridiga och inkonsistenta normer (Brunsson 1990). Kanske är det till och med så, kan vi förmoda, att den gemensamma nämnaren bakom de politiska budgetbesluten och besluten om flyktingkvoten finns i att det i bägge fallen handlar om att fördela och omfördela knappa värden, ekonomiska resurser, arbetstillfällen och bostäder mellan olika individer och samhällsgrupper.

En beslutsprocess kan således även fylla en rad andra viktiga funktioner än att hitta den optimala problemlösningen, fastslår Brunsson. Exempelvis kan det handla om att mobilisera den egna organisationen, eller att allokera ansvar och att allokera legitimitet (Brunsson 1990:47). Ofta syftar just politiska beslutsprocesser till allokering av legitimitet. Att markera var ansvaret för det slutliga avgörandet ligger, kan enligt Brunsson göras till exempel genom att man öppet lägger motbud eller att man reserverar sig inför det slutliga beslutet. I det perspektivet är det uppenbart att kommunpolitikens budgivning om flyktingkvoten kan sägas ha fyllt en viktig funktion för att markera ansvar och legitimitet inför väljarkåren.

Som vi inledningsvis diskuterade finns det även ännu mer radikala sätt att hantera en politiskt känslig fråga. Ett av dem är att helt enkelt skilja mellan prat, beslut och handlande. Ett sådant hyckleri präglar inte sällan organisationens handlande i svåra frågor där det starkt brister i konsensus samtidigt som meningsskiljaktigheterna är mycket uttalade (Brunsson 1993, Brunsson och Olsen 1993). Vilken relevans äger då en sådan tolkning för kommunpolitikens hantering av flyktingfrågan? Ja, i själva verket talar en hel del för att ett sådant hyckleri hade satt sina spår i den lokalpolitiska flyktingdebatten. Till exempel förespråkade politiker både i Malmö och i Haninge mycket lågt flyktingåtagande – och till och med ett totalt stopp på fortsatt

flyktingengagemang – samtidigt som kommunen i sin administrativa planering och budgetering tydligt var inriktad på att även fortsättningsvis ta emot flyktingar i betydande omfattning. Malmö var till och med i färd med att lansera en helt ny mottagarorganisation. Den politiska debatten, pratet, ägnades lämpligen åt ideologiproduktion, åt att sätta tryck på SIV och åt att spegla den laddade opinionen, något som var klart åtskilt från det faktiska handlandet där beslut togs om att utveckla mottagandeorganisationen. Det som vid första anblicken gav ett intryck av ett mindre rationellt handlande från politikernas sida, hade i själva verket fyllt en viktig funktion genom att inkorporera den besvärliga lokala opinionen i beslutsprocessen.

Den kommunala organisationen för invandrar- och flyktingfrågor

Haninge: Invandrar- och flyktingfrågan är ingen särfråga

I kontrast till haningepolitikernas ändå relativt sett starka intresse för flyktingkvotens storlek, hade flyktingarbetets innehåll och former i betydligt mindre grad fångat deras intresse. Flyktingmottagandets konkreta organisering, arbetsuppgifterna och arbetsfilosofin var frågor som i stället hänvisades till den kommunala förvaltningens försorg. I likhet med flertalet av landets kommuner fanns flyktingintroduktionen även i Haninge placerad på socialförvaltningen, där den administrerades vid en separat flyktingsektion. Denna bestod av en invandrarbyrå, flyktingmottagning och tolkförmedling omfattande knappt ett tiotal tjänster, varav hälften finansierades med statliga medel, resten med kommunala. Enligt personalen vid enheten hade politikerna aldrig nämnvärt intresserat sig för den mera praktiska sidan av flyktingmottagandet. Detta var också någonting som personalen föredrog: "Det är bra när politikerna inte blandar sig i verksamheten. Jag brukar säga till dem att den här verksamheten är statsbidragsfinansierad. Då håller de sig lugna." Att flyktingarbetets uppläggning, arbetsfilosofin och de ekonomiska övervägandena i första hand be-

traktades som en angelägenhet för flyktingenheten, bekräftades även av politiker. Vad införandet av det nya statsbidragssystemet 1991 skulle komma att få för följder för kommunens del, var oklart för politikerna. De hade dock vissa förningar om att generalschablonen inte skulle komma att gynna den kommunala ekonomin.

På vilket sätt hade Haninge inkorporerat invandrar- och flyktingfrågorna i det lokalpolitiska systemet och var diskuterades aktuell invandrapolitik? Faktum var att det rådde delade meningar bland kommunpolitiker om vilket som var det bästa sättet att hantera de invandrapolitiska frågorna. Folkpartiet beklagade sig över att den invandarnämnd som partiet en gång varit med om att starta, hade lagts ned av den socialdemokratiska kommunledningen i mitten av 1980-talet. I nämnden hade man dock sällan behandlat frågor av större vikt, menade dess kritiker. En talesman för den lokala finska föreningen, själv tidigare ledamot av nämnden, hävdade att kommunpolitikerna i stället hade lyft in de tunga frågorna i skolstyrelsen eller i socialnämnden. Att även vissa invandrarföreningar hade riktat kritik mot nämnden, eller snarare mot det förment odemokratiska i att just de saknade representation i den, hade ytterligare underminerat dess ställning.

Ett invandrarråd ersatte nämnden. I rådet ingick representanter för olika invandrarföreningar och politiker från socialnämnden, skolstyrelsen och kommunstyrelsen. Men rådet levde tyvärr inte upp till sin roll som remissorgan i kommunala beslut rörande invandrare och flyktingar, menade representanten för folkpartiet. I stället var det i första hand en passiv mottagare av information, redovisningar och uppföljningar från olika förvaltningar. Slutligen försvårades dess arbete av att föreningsrepresentanterna inte alltid drog jämnt.

En ganska annorlunda syn på hur invandrarfrågorna borde införas i det kommunalpolitiska systemet, företrädde av moderaterna. Invandrarrådet fyllde inte någon funktion att tala om och borde följaktligen avskaffas. Dessutom berörde invandrar- och flyktingfrågorna ju inte bara de i kommunen bosatta invandrarna utan i allra högsta grad även andra kommuninvånare. Därför borde de behandlas i etablerade kommunala organ, de allra viktigaste i kommunstyrelsen. Rådet som debattforum framför allt för föreningsrepresentanter, kunde väl ersättas av debatter i föreningarnas egen regi, resonerade denne ledande moderata kommunpolitiker.

Eftersom Haninge inte hade någon invandarnämnd och det in-

vandrarråd som fanns, knappast fungerade, motsvarade den praktiska situationen närmast moderaternas idealbild av invandrarfrågornas lämpliga kommunalpolitiska hantering.

Endast mycket flyktigt hade man i mitten av 1980-talet berört idén om att överlåta flyktingfrågorna på invandrarnämnden. Upphovet till dessa funderingar var naturligtvis 1985 års reform med lokalt flyktingomhändertagande. Kommunen hade emellertid bestämt sig för att placera invandrar- och flyktingsserviceenheten vid socialförvaltningen och under socialnämnden. Fanns det då några spår i den politiska debatten av att politikerna ånyo hade dryftat idén om att ompröva organisationen med anledning av 1991 års statsbidragsreform? Nej, några sådana diskussioner hade inte förts, och man menade att det inte fanns någon anledning till att göra detta heller. Den gällande organisationslösningen fungerade bra: Först togs flyktingarna emot på flyktingsektionen för handläggning av socialbidrag, därefter, när de väl fått en egen bostad efter cirka 18 månader, flyttades de vidare till socialdistrikten.

En för Haninges flyktingarbete viktig förändring hade dock ägt rum utan att detta var kopplat till frågan om det nya statsbidragssystemet. I likhet med andra närliggande kommuner hade Haninge nämligen fått sin del av Stockholms läns speciella flyktingarbetsförmedling utlokaliserad till den egna kommunen 1989, vilket allmänt ansågs ha bidragit till ett förbättrat samarbete mellan socialförvaltningens flyktingsektion och arbetsförmedlingen.

Västerås: Invandrarförvaltningen expanderar, flyktingenheten vid socialförvaltningen känner sig överkörd

I Västerås hade en aktiv invandrarnämnd funnits sedan 1976 för handläggning av lokala invandrar- och flyktingfrågor. I början av 1990-talet var bl. a. den så aktuella frågan om temporära bopaviljonger för flyktingar föremål för intensiv debatt i nämnden. Eftersom dess huvuduppgift enligt chefen för invandrarbyrån var att bidra till att invandrarna bereddes samma levnadsförhållanden och villkor som övriga kommuninvånare, uppfattades information, utbildning och handledning som nämndens helt centrala funktioner. Förutom att det fanns

en etablerad invandrarförvaltning och invandrar-nämnd, var kommunen vid övergången till 1990-talet i färd med att ytterligare förstärka invandrar-nämndens ställning genom att tillföra den nya tunga arbetsuppgifter. Frågan om en övergripande reformering av flyktingmottagandet aktualiserades med vidgade budgetramar för invandrarförvaltningen som följd av ökat ansvar för flyktingarna.

Flyktingsamordnartjänsten var sedan tidigare placerad vid invandrarbyrån, men det praktiska flyktingarbetet ägde rum vid socialförvaltningens flyktingenhet. Det socialdemokratiska socialkommunalarådet resonerade dock så att den rådande arbetsfördelningen mellan de två förvaltningarna inte var den bästa möjliga inte minst på grund av att handläggningen av flyktingfrågan på socialförvaltningen hade visat sig vara problematisk eftersom: "Flyktingarna stämplas som socialhjälpstagare."

Under hösten 1990 diskuterades en ändrad organisation för mottagandet och i oktober samma år beslöt kommunstyrelsen om den nya organisationen. Invandrar-nämnden i stället för socialnämnden blev nu huvudansvarig för det kommunala flyktingarbetet. På det politiska planet framstod organisationsförändringen som i det närmaste problemfri. En mycket sund tanke, ansåg en representant för moderata samlingspartiet och konstaterade också att frågan knappast var av partiskiljande karaktär, något som bekräftades av det socialdemokratiska socialkommunalarådet.

Redan tidigare hade politikerna anlitat kommunförbundets revisionsavdelning för att kartlägga flyktingarnas bidragsberoende. Därför var det också naturligt att man inför omorganisationen återigen vände sig till Komrev, på ett gemensamt initiativ av socialnämnden, skolstyrelsen och invandrar-nämnden.

Den ursprungliga impulsen till en organisationsöversyn hade man i Västerås fått redan året innan, genom att personalen på invandrarbyrån hade kommit i kontakt med förarbetena till regeringens proposition om det nya statsbidragssystemet; "Vi tyckte att det var lämpligt att gripa tillfället", resonerade chefen för invandrarbyrån och initierade översynsarbetet långt innan regeringsförslaget hade hunnit ta slutlig form. Året innan det nya statsbidragssystemet trädde i kraft, planerades och förbereddes den nya organisationen för att vara anpassad till att dra bästa nytta av den större handlingsfrihet som utlovades av den aviserade generalschablonen.

Våren 1991 genomfördes den nya organisationen och det var också

först då som konflikterna om den ändrade organisationen seglade upp. Den i kommunen nye socialchefen fick konstatera att han "... har slängts rakt in i konfrontationerna". Visserligen hade beslutsprocessen om organisationsförändringen löpt smidigt på den högsta politisk-administrativa nivån, men det uppstod i stället påtaglig oenighet angående projektets ändamålsenlighet på de lägre förvaltningsnivåerna. Framför allt protesterade den personal vid socialförvaltningen som hitintills hade skött det praktiska flyktingarbetet. Utredningens förslag till ändrat arbetsinnehåll och ny organisation, var däremot väl förankrade hos såväl ordförandena i skolstyrelsen, som socialnämnden och invandrarnämnden, liksom hos förvaltningscheferna vid de motsvarande förvaltningarna.

Chefen vid den gamla flyktingenheten som senare planenligt avvecklades, hade många bittra ord att uttala. "Den nya organisationen har uppstått i hemlighetsmakeri", var hans sätt att beskriva beslutsprocessen om den ändrade organisationen. Han hävdade att varken han eller personalen hade fått medverka i beredningen av beslutet. Under sommaren 1990 hade personalen på flyktingenheten fått besked om att kommunen hade initierat en revision av mottagandet. Enligt hans rekonstruktion av händelseförloppet, kom sedan en kallelse till ett informationsmöte, men mitt under semesterperioden, då både enhetschefen själv liksom hans närmaste medarbetare var semesterlediga. Ingen från enheten kunde sålunda närvara vid det mötet. Först senare under hösten blev enhetspersonalen på nytt kontaktade inför presentationen av utredningens slutliga förslag i november. Något reellt inflytande över utformningen av det organisationsförslag, som man ansåg byggde enbart på ett initiativ från invandrarbyrån, hade inte den dittills ansvariga personalen fått, sammanfattade enhetschefen sina iakttagelser.

Revisionsrapporten innehöll ritningarna till den nya organisationen och kom naturligtvis på remiss även till den gamla enheten inför beslutet i kommunfullmäktige. I samband med remissförfarandet pläderade enheten för sina synpunkter på den tilltänkta organisationsändringen. Socialchefen, hade dock enligt enhetschefens minnesbild, valt att bortse från enhetens remissvar och hade i stället lämnat in ett eget svar från socialförvaltningen.

Att den egna förvaltningsledningen redan från början ville överlåta flyktingfrågorna till en annan förvaltning, var i enhetschefens ögon den främsta anledningen till att det aldrig gjordes någon ordentlig

prövning i organisationsfrågan. Alltså var beslutet om ändrat huvudmannaskap i själva verket redan taget i praktiken innan utredningen ens hade fått sina direktiv, enligt hans tolkning. Följaktligen kände personalen sig ha blivit överkörda av sin egen förvaltningsledning. De hade nämligen dragit helt andra slutsatser av Komrevs granskning. Nämligen att utredningsresultaten i själva verket hade gett en bekräftelse på att just deras arbetssätt var det rätta. Men först i november samma år kunde de aktivt delta i reformarbetet, bara för att i efterhand kunna konstatera att "det hela har egentligen handlat om att administrera sitt eget avsked."

In i det sista tog personalen strid för att få vara kvar som en central resursfunktion inom socialtjänsten, men förgäves. Eftersom flyktingarna efter sin introduktion enligt den nya modellen skulle överföras till de olika socialdistrikten, behövdes personalresurserna och kompetensen i första hand där, löd förvaltningsledningens motivering. Till slut anställdes enhetschefen själv som internkonsult under en övergångsperiod på ett par år, i första hand för handledningsinsatser på distrikten.

Från invandrarbyrån, den drivande kraften bakom processen, bekräftas bilden att resultatet av utredningsarbetet i stora drag var förutbestämt: "När vi anade regeringens planer så började man utreda. Vi visste ungefär vad som skulle hända." Chefen för socialförvaltningen ville dock betona att organisationsprojektet i allt väsentligt genomfördes i samråd med och i god sämja mellan de berörda förvaltningscheferna och nämnderna helt oavsett var det ursprungliga initiativet kom ifrån. Den gamla flyktingenhetens ledning hade deltagit i processen men utan att förstå åt vilket håll utredningens arbete pekade. De starka reaktionerna från flyktingenheten och personalens missnöje ville han förklara med att det var naturligt med ett visst motstånd när den länge sammanhållna arbetsenheten nu splittrades till följd av reformen. Motsättningarna mellan flyktingenheten och den nu på grund av reformen expanderande invandrarbyrån, ansåg han vara mycket allvarliga.

Den samtidiga översynen av Västerås förvaltningsorganisation spelade vid sidan av regeringens planer för generalschablonen en viktig roll för beslutet att omorganisera flyktingmottagandet. Dels var Västerås i färd med att lansera en ny stadsdelsorganisation, dels en reformerad central förvaltningsorganisation i enlighet med beställar-utförar-modellen. Förnyelsearbetet gick under benämningen "Struktur

–92”. Som ett led i förvaltningsorganisationens effektivisering ingick en nedbantning av socialförvaltningen centralt. Ett 20-tal av förvaltningens specialfunktioner skulle nu gallras bort. Kommunledningens bedömning var att man i Västerås hade betydligt fler centrala sociala specialistfunktioner än vad som var brukligt. Överförandet av flyktingansvaret till invandrarförvaltningen kan därmed ses som en byggeklot i den mer övergripande omstruktureringen av socialtjänstens organisation och arbetsuppgifter.

Malmö: Invandrarnämnden befäster sin ställning

Arbetsfördelningen mellan invandrar- och socialförvaltningarna i Malmö liknade den i Västerås. Invandrarnämnden stod enligt denna modell för det övergripande samordningsansvaret för invandrar- och flyktingfrågor samt för flyktingavtalen med SIV, medan själva flyktingmottagningen ombesörjdes av socialförvaltningen. En annan likhet med Västerås var att även Malmö var engagerat i kommunalt förnyelsearbete och inledde 1990 ett försök med tre nya stadsdelsnämnder.

Mellan social- och invandrarförvaltningarna hade sedan en längre tid tillbaka rått en öppen konflikt om den optimala lösningen för flyktingmottagandet. Frågan om huruvida mottagningen skulle vara förlagd till socialförvaltningen eller till invandrarbyrån var alltså ingen ny tvistefråga när den åter dök upp i anslutning till regeringens planerade statsbidragsreform. Redan i mitten av 1980-talet hade en av kommunen tillsatt arbetsgrupp, fått i uppgift att granska förutsättningarna för ett samordnat mottagande, men kunde inte uppnå enighet. De ojämlika maktförhållandena mellan den tunga socialnämnden och den betydligt svagare invandrarnämnden hade resulterat i att socialnämnden den gången lyckades behålla flyktingfrågorna och flyktingbudgeten hos sig, hävdade ordföranden i invandrarnämnden.

I december 1989 fick en ny utredning om samordnat flyktingmottagande, i uppdrag att pröva om flyktingintroduktionen även i fortsättningen skulle ligga på socialförvaltningen eller om arbetet i stället kunde ingå i invandrarförvaltningens ansvarsområde. I samband med utredningens tillsättande deklarerade det för socialnämnden ansvariga kommunalrådet sin syn på saken, nämligen att socialnämnden borde ta över invandrarfrågorna helt.

När utredningen senare redovisade sina slutresultat var den politiska enigheten nästan total. De enda som reserverade sig mot principbeslutet om att på invandrarförvaltningen skapa en heltäckande organisation för invandrar- och flyktingfrågor, var Skånepartiet och vänsterpartiet. Vänsterns kritik gick ut på att om man enligt utredningens förslag sammanförde samtliga nyinflyttade invandrare och flyktingar under ett och samma tak, fick dessa visserligen en bättre starthjälp än tidigare, men samtidigt kunde detta också tolkas som stigmatiserande negativ särbehandling av dem. Alla nyinflyttade utlänningar föstes ju nu till en och samma grupp och fick en egen förvaltning.

En av de direkta orsakerna till att mottagningssystemet behövde reformeras var enligt invandrar nämndens ordförande det dubbelarbete som förekom på invandrarbyrån och socialförvaltningen. En annan var den passivisering och institutionalisering, som hon menade att flyktingarna blev föremål för i socialtjänstens dåvarande mottagning. Sist men inte minst bidrog kommunens höga socialbidragskostnader för flyktingarna och pressdebatten därom som en tungt vägande orsak till att politikerna ville ompröva systemet.

Chefen för invandrarförvaltningen nämnde dels behovet av att kunna samordna hanteringen av den kommande generalschablonen, dels det allmänna missnöjet med hur flyktingarbetet bedrevs, som de främsta skälen till en grundlig organisationsreform. Alltför många aktörer och förvaltningar var inblandade i flyktingfrågan, vilket resulterade i att det var svårt att veta hur många som egentligen togs om hand av olika kategorier av invandrare och flyktingar. Detta i sin tur försvårade framtagandet av ett fungerande introduktionsprogram.

Förslaget om en samordnad organisation vid invandrarförvaltningen behandlades i kommunalrådsberedningen i september 1990 och beslutades sedan i fullmäktige i slutet av november. Invandrarförvaltningen övertog det totala ansvaret inklusive handläggandet av det ekonomiska biståndet till flyktingarna. Under de nyinflyttades första år hade förvaltningen hand om introduktionen varefter de flyttades till socialdistrikten. Politikerna och förvaltningsledningen vid invandrarförvaltningen uttalade sig uppskattande om att man till och med låg steget före andra kommuner vad gällde att samordna de lokala insatserna. De nya idéerna fanns ju nämligen i det redan delvis realiserade projektet "Refugen", ett samarbete mellan arbetsförmedlingen, invandrarförvaltningen, socialförvaltningen och skolan

Projektet som fanns placerat på invandrarförvaltningen, betraktades som en föregångare till det nya samordnade flyktingmottagandet och var ett enligt alla bedömare framgångsrikt försök att koordinera de olika kommunala insatserna för flyktingarna. Arbetsförmedlingen som lokal statlig myndighet, knöts upp i det nära samarbetet genom att kommunen inledningsvis bjöd på lokalkostnaden för dess medverkan. Det faktum att Refugen hade två huvudmän, kommunen och staten, vållade enligt chefen för invandrarförvaltningen vissa bekymmer. Hans uppfattning var att hela projektet helst borde ha varit kommunalt. Den lokala arbetsförmedlingen hade en nyckelroll att spela i mottagandet, men samtidigt låg myndigheten utanför den kommunala kontrollen.

För invandrar nämndens socialdemokratiska ordförande innebar omorganisationen en klar ambitionshöjning. I det nya mottagnings-systemet skulle insatserna inte bara komma avtalsflyktingarna till godo, utan även sekundäromflyttare och anknytningsfall som ju tidigare inte fått någon introduktion alls. Dessutom skulle introduktionen i fortsättningen vara en heltidssysselsättning, samtidigt som väntetiden till Sfi (Svenska för invandrare) skulle förkortas, och undervisningstiden förlängas.

I arbetssättet ville man sammansmälta invandrar service med socialsektorns traditionella arbetsuppgifter, i en organisation bestående av socialsekreterare som invandrarassistenter utan någon differentiering i arbetsuppgifterna. I planerna ingick att invandrar nämnden även övertog hela socialtjänsten inklusive barn- och äldreomsorg för nyinflyttade invandrare och flyktingar. De faktiska tjänsterna skulle nämnden köpa av socialdistrikten. Med det övergripande verksamhetsansvaret följde naturligtvis budgetansvaret. Det rörde sig med andra ord om en mycket omfattande reformering av mottagandet av nya invandrare och flyktingar, såväl vad gällde den individuella introduktionen och arbetets ändrade organisatoriska förutsättningar, som avgränsningen av själva målgruppen för kommunens introduktion.

Lokala reformer förutsätter lokala problem

Vi har kunnat se hur man både i Malmö och Västerås valde att reformera sin flyktingorganisation genom att tilldela invandrarnämnden och invandrarförvaltningen en nyckelposition i den nya flyktingintroduktionen. Någon motsvarande omprövning av innehållet och formerna för flyktingarbetet var däremot inte aktuellt i Haninge, utan kommunen nöjde sig med att i allt väsentligt behålla sin tidigare administrativa lösning. Förklaringarna till att förändringsarbetet på detta vis ägde rum i Västerås och Malmö, men uteblev i Haninge är säkert många. Möjligen resulterade en sammanflätning av en rad olika omständigheter i en situation som gynnade innovativitet, reformering och organisatoriskt nytänkande. Men var någonstans har reformerna och i synnerhet organisationsreformerna sitt ursprung?

En distinktion kan göras mellan externa och interna källor till de problem som i sin tur driver fram reformer (Brunsson och Olsen 1993). Ser vi till våra tre undersökningskommuner kan vi lätt identifiera den gemensamma externa drivkraften i regeringens reformering av det statliga ersättningssystemet för kommunernas flyktingåtagande. Införandet av generalschablonen innebar nämligen ändrade villkor för kommunernas flyktingekonomi: Bibehållna mottaganderutiner riskerade att ge upphov till merkostnader. Därmed var det regeringens uttryckliga avsikt att väcka kommunernas intresse för att ompröva sitt flyktingarbete. Det nya utökade handlingsutrymmet tillsammans med de ändrade ekonomiska incitamenten skulle sätta fart på dem, under det att idén om arbetslinjen angav färdriktningen för lokalt förändringsarbete.

Att reformer initieras centralt och genomförs lokalt är en rådande uppfattning som sällan ifrågasätts enligt Kerstin Sahlin-Andersson. Mot en sådan tolkning vill hon ställa en annan, och hävdar att lokala organisationsförändringar i själva verket allt som oftast utgår ur en lokal problemuppfattning. Den behövs nämligen som en nödvändig drivkraft. Således karaktäriseras verklighetens organisationsreformer, argumenterar hon, av att de ofta är lokalt baserade och problemdrivna (Sahlin-Andersson 1992). Sett i det lokala perspektivet brukar en organisationsreform betraktas som ett svar på en situation som just där upplevs som problematisk. Således är det inte en tillräcklig grund för lokalt reformarbete att en fråga i ett allmänt samhällsperspektiv ter sig som ett problem i behov av att åtgärdas. Det

var med andra ord inte nog att regeringen centralt bedömde att kommunernas flyktingarbete var förknippat med åtskilliga problem. Det behövdes dessutom att denna problematisering på ett eller annat sätt konverterades till en levande lokal problematisering.

Följer vi detta resonemang, kan vi återvända till en fråga som vi redan inledningsvis diskuterade, nämligen när och under vilka betingelser tenderar vi att uppfatta en situation som problematisk? Varför problematiseras somligt men inte annat? I ett övergripande perspektiv är problem alltid i sista hand en perceptionell kategori, dvs. att vad som över huvud taget ses som problem, är helt avhängigt av betraktaren (Brunsson och Olsen 1993). Alltså behöver inte det som är problematiskt för den ene betraktaren vara det för den andre. Politiker, organisations- och förvaltningsrepresentanter tenderar att konstruera samhällsproblem olika, allt utifrån sina specifika tolkningar av den sociala och politiska verkligheten och sina aktörsintressen. Politik handlar följaktligen i mångt och mycket om konsten att utifrån de egna aktörsintressena konstruera lämpliga politiska problem.

Hur kan vi då förstå organisationsutvecklingen i Västerås, Malmö och Haninge med utgångspunkt i detta resonemang? Förutom den för alla tre gemensamma externa drivkraften i form av det nya statsbidragssystemet, genomfördes både i Malmö och i Västerås vid övergången till 1990-talet en översyn av det lokala politiskt-administrativa systemet, i Västerås mer omfattande än i Malmö. Vi kan anta att en generellt reformvänlig atmosfär bidrar till ökad öppenhet för nytänkande även i en fråga som kommunalt flyktingåtagande. I Västerås var införandet av den nya stadsdels- och beställar-utförarorganisationen dessutom direkt kopplat till mottagandearbetets organisering i och med att förändringsarbetet innebar en generell nedbantning av socialförvaltningens centrala funktioner, till vilka bl.a. flyktingfunktionen räknades. I Malmö genomfördes en mer blygsam reformering i form av försöksverksamhet med stadsdelsnämnder, något som i sig inte direkt berörde flyktingfunktionen.

Ett annat för Malmö och Västerås gemensamt drag var en förvaltningsstruktur där det ingick en fungerande invandrarförvaltning. Här fanns också den lokala aktören i vars intresse det låg att axla rollen som lokal problematisör och förespråka en ännu oprövad lösning: Att överlåta ansvaret för flyktingfunktionen just till invandrarförvaltningen. Mer än gärna ville invandrarnämnden påta sig det ekonomiska ansvaret och invandrarbyrån utveckla en ny och effektivare flyk-

tingintroduktion. Det som på riksnivå uppfattades som generella svårigheter, att de kommunala rutinerna var mindre effektiva och ledde till passivisering av flyktingarna, blev av dessa lokala aktörer översatt till en lokal problemsyn, något som i sin tur resulterade i en omprövning av organisation och arbetssätt.

I Haninge däremot var och förblev flyktingmottagandets organisering snarare en icke-fråga. Vare sig politiker eller förvaltningsrepresentanter diskuterade alternativa organisationsformer till socialförvaltningens mottagande. Inte heller fanns det något uttalat missnöje med hur flyktingintroduktionen bedrevs. Frågan var helt enkelt inte ett problem. Flera faktorer bidrog säkert till att flyktingarbetets innehåll och former aldrig problematiserades. Något tidigare hade kommunen fått sin del av Stor-Stockholms flyktingarbetsförmedling decentraliserad till kommunen, vilket man var nöjd med. En intensifiering av samarbetet mellan flyktingenheten och arbetsförmedlingen hade nu blivit möjlig. Givet var att både politiker och förvaltningstjänstemän bedömde introduktionen fungera så pass bra att den inte behövde diskuteras närmare. Men den uteblivna problematiseringen låter sig också förklaras av andra faktorer. Den kanske allra viktigaste är att kommunen saknade en livskraftig invandrarförvaltning i stånd att göra anspråk på rollen som en lokal problematisör, en i vars intresse det hade varit att ifrågasätta den gällande modellen.

I Västerås och Malmö förstärktes invandrarförvaltningen i sin roll som en viktig komponent i den lokala förvaltningsstrukturen. Priset för det politiska konstituerandet av invandrarförvaltningen var dock att socialförvaltningens flyktingfunktion tillskrevs mindre attraktiva egenskaper och ambitioner. Det var både lätt och inbjudande för den politiska ledningen att ifrågasätta socialförvaltningens flyktingenhet som alltför klientiserande och "omhändertagande"-orienterad. En viktig del i den lokala problembilden handlade om att invandrarförvaltningen fanns till hands för att kunna lyftas fram som ny huvudman. I synnerhet i Malmö var den besvärliga opinionen i flyktingfrågan säkert en omständighet som bidrog till att kommunledningen välkomnade mottagandets problematisering, men nu styrd mot en problematisering i termer av ett organisationsproblem. I Haninge där något givet alternativ till den existerande flyktingfunktionen inte fanns, fanns det inte heller spår av något ifrågasättande av möjligheterna att realisera den nya arbetslinjen med den gamla organisationen.

Vår slutsats blir då att den centrala reformeringen, statsbidragssystemets schablonisering med arbetslinjen som ny arbetsideologi, möjligen var en nödvändig yttre drivkraft, men ändå inte i sig en tillräcklig förutsättning för en lokal omprövning av mottagandearbetet. En lokal problematisering, i sin tur betingad av att det fanns en lokal aktör som kunde stå för både problematiseringen och ett alternativ, fordrades dessutom.

6. Verksamhet som problem – omorganisation som lösning: Konstruktionen av flyktingmottagandet

Diskussionen i detta avsnitt ägnas åt en analys av det nya flyktingmottagandets genomförande i Västerås och Malmö 1990–1991. I denna process engagerades framför allt invandrar- och socialförvaltningarna. Tjänstemän på olika nivåer i förvaltningshierarkin både medverkade och ibland också motverkade i tillkomsten av det nya samordnade flyktingmottagandet. Processen var således knappast problemfri. Meningarna gick isär på en rad centrala punkter mellan ledning och personal men också inom de berörda personalkategorierna. Allt från den grundläggande frågan om det principiellt önskvärda i att omorganisera till frågor om vilka verksamhetsmål som skulle styra arbetet vid det nya samordnade flyktingmottagandet, och hur målgruppen lämpligen skulle avgränsas, gjordes till föremål för ivriga meningsutbyten och långdragna diskussioner. Den mest kända skiljelinjen uppstod mellan socialtjänsten och invandrarbyråns personal ifråga om vilka åtgärder som bäst ansågs motsvara flyktingarnas behov och bidra till att påskynda deras integration i samhället.

Hur kan organisationsprocesser av detta slag beskrivas? Den traditionella bilden av organisationsreformer bygger på antaganden om uttalad rationalitet, det vill säga att organisationsaktörer agerar utifrån en målmedveten strävan att realisera sina intressen, som i sin tur bygger på klara och tydliga preferenser och prioriteringar. Idag utmanas emellertid denna traditionella organisationsteori och dess sätt att tolka organisationsprocesser framför allt av så kallade nyinstitutionalister. Dessa bryter med sina alternativa perspektiv mot teorier där rationella aktörers intressemobilisering ses som främsta förklaring till

förändringsprocesser. De hävdar i stället att processer av detta slag inte alls alltid bäst förstås i termer av handlande styrt av snävt definierade aktörsintressen. Snarare är det aktörers verklighetsförståelse, det oreflekterade och givna i deras uppfattningar om organisationen och dess praktiker, och på detta baserad lämplighetslogik, som i första hand anses styra deras handlande (DiMaggio 1988).

Flyktningmottagandets reformering i Västerås och Malmö diskuteras dels utifrån det traditionella, dels utifrån ett nyinstitutionellt färgat perspektiv. Framställningen utmynnar i en beskrivning av hur reformeringen kom att resultera i att mottagandet bytte organisationsfält genom att anamma nya ideal och förebilder, nya normer och praxis. De aktuella förebilderna hämtades från den offentliga sektorns serviceproducerande organisationer, ytterst influerade av det privata organisationsväsendet. Därigenom kom omprövningen av mottagandet, vill vi hävda, att ingå som ett steg i en mer övergripande utvecklingsprocess, och ge sitt bidrag till den allmänna homogeniseringen inom det offentliga och privata organisationsfältet.

Ledningsstrategi

Vi kan ta vår utgångspunkt i iakttagelsen att oavsett vilken grad och typ av rationalitet vi vill tillskriva aktörerna, är ett av beslutsprocessens grundvillkor att besluten i sista hand alltid realiseras av den personal som i sitt dagliga arbete omsätter dem i olika praktiska åtgärder (Lipsky 1980). Utan deras konkreta insatser förblir nämligen ett reformbeslut endast en pappersprodukt utan några faktiska effekter på verksamheten. Detta gällde givetvis även för flyktningmottagandets omorganisering, där realiserandet ytterst var avhängigt av den involverade personalens vilja och förmåga. Som beslutsfattare ställs man då inför uppgiften att hitta en modell för genomförandet som maximerar möjligheterna att tillvarata personalens kunnande och engagemang, utan att man för den skull förlorar kontrollen över inriktningen i deras handlande (Lippincott och Stoker 1992). Ett sätt att finna en lyckad lösning i en balansakt av detta slag är enligt Stoker att beslutsfattaren först ger sig i kast med att identifiera de centrala värden som reformen avser att främja och först därefter väljer en organisato-

risk lösning, en lösning som man tror har de bästa förutsättningarna för att just gynna de eftertraktade värdena.

I slutet av 1980-talet hade politikerna i Malmö och Västerås kommit fram till att det inte längre var socialförvaltningens värderingar som tycktes garantera ett flyktingmottagande med önskat innehåll och önskade resultat. I båda kommunerna syftade också omorganisationsreformen 1990/91 framför allt till att bryta den dominans som socialförvaltningens syn dittills hade haft i flyktingfrågan, och att integrera andra för mottagandet centrala aktörer, t.ex. arbetsförmedlingen, i det lokala flyktingarbetet. Ny personal och nya professioner kom därför att ingå i den nya sammansatta organisationen vid invandrarförvaltningen. Medarbetare med olika professionell bakgrund och kompetens bildade nu stommen i den. Den för flyktingarbetet högste ansvarige, förvaltningschefen vid invandrarförvaltningen, hade t.ex. i Malmö sin bakgrund i AMS regionala organisation, medan den övriga personalen rekryterades både från invandrar- och socialförvaltningen. I Västerås kom personalen vid invandrarbyråns nya mottagning i huvudsak att bestå av redan tidigare vid byrån anställda tjänstemän med socialeksterarkompetens. Den konfliktfyllda relationen mellan socialförvaltningens gamla flyktingenhet och invandrarbyrån resulterade dessutom i att ingen från den gamla flyktingenheten var villig att söka de utlysta tjänsterna, trots förvaltningschefens rekryteringsförsök. Klart var emellertid att socialförvaltningens kompetens behövdes för hanteringen av det ekonomiska biståndet till flyktingarna.

Med den nya personalsammansättningen följde andra, annorlunda och nya värderingar, normer och attityder som kom att genomsyra det nya mottagandet i Malmö och i Västerås, under det att samordningens mål var att intensifiera kontakterna mellan mottagningsenheten, arbetsförmedlingen och svenskundervisningen. Invandrarförvaltningen representerade enligt kommunledningen sådana värderingar som skulle garantera att flyktingarbetet i fortsättningen skulle bedrivas i en alternativ riktning till socialförvaltningens värderingar.

Offentliga policies låter sig beskrivas som i varierande grad "toppstyrda" alternativt styrda "nerifrån" (Sabatier 1986). En hårdare styrning från ledningens håll gentemot gräsrotsnivån, det vill säga mot de tjänstemän som i sista hand är ansvariga för att omsätta besluten till faktiska åtgärder, byts i den "nerifrån" styrda policyn mot att ledningen i stället lämnar betydande frihet åt dessa gräsrotsbyråkrater för att de utifrån sin kunskap skall ge policyn dess konkreta innebörd. Sam-

tidigt som den nerifrån styrda policyn gör det möjligt att tillvarata kompetensen och engagemanget hos den i praktiken ansvariga personalen, flyttas också makten över beslutets slutliga innehåll längre ner i hierarkin, vilket innebär att även striden om det egentliga reforminnehållet åtminstone delvis flyttas från besluts- till genomförandefasen. Intressebetsättningar, ideologiskt eller professionellt betingade, får följaktligen avgöras på fältet där arbetet ska utföras, och där också olika professionella grupperingar ofta spelar en viktig roll då de kan erbjuda en sammanhållen tolkning av vilka medel och åtgärder som krävs för reformens konkreta implementering. Graden av toppstyrning respektive styrning nerifrån varierar naturligtvis i praktiken mellan olika policyområden och har sina för- och nackdelar, allt beroende på den aktuella policyfrågans karaktär. Frihet och flexibilitet i utförandet kan med andra ord framstå som i varierande grad önskvärt. Vilken utformning fick då organisationsreformen i Malmö och Västerås och i vilken utsträckning styrde politiker och förvaltningschefer den nya organisationens verksamhet, arbetsideologi och praktiker?

När tiden väl var mogen för att lansera Malmös nya flyktingmottagning, konstaterade chefen vid invandrarförvaltningen att "Väldigt mycket av genomförandearbetet är en förankringsprocess". I det syftet hade han bl.a. arrangerat en tvådagars-konferens för all närmast berörd personal på invandrar- och socialförvaltningarna och uppmanade även mer allmänt personalen att tillsammans diskutera och försöka lösa det som framstod som problematiskt med organisationsförslaget och de nya arbetsuppgifterna. Han konstaterade också att han själv många gånger låg långt före i sina planer och ibland blev tvungen att backa så att personalen stegvis kunde ta till sig det nya. Sin genomförandestrategi beskrev han som att i så hög grad som möjligt låta personalen själv diskutera fram de praktiska lösningarna för hur arbetet skulle utföras. "Håll er bara inom ramarna", var det recept som ledningen gav till personalen.

Det var sålunda knappast fråga om en process av det slaget där den centralt beslutade policyn endast blir översatt till instruktioner och regler för tjänstemän på lägre nivåer, vars uppgift det sedan är att verkställa dessa (Barrett och Fudge 1981). Snarare var situationen den motsatta och de nya verksamhetsmålen uttrycktes i första hand som en idé om en färdriktning.

Som ledningsstil kan ovan beskrivna strategi närmast beskrivas

som reaktiv, i motsats till en proaktiv stil. Den kännetecknades framför allt av att ledningen utövade sin kontroll genom att reagera på redan implementerade aktioner eller uppnådda resultat. Belöningar och sanktioner distribuerades således först efter att man bedömt resultaten och handlandet (Brunsson och Olsen 1992). Enligt Brunsson och Olsen är fördelarna med den reaktiva stilen flera: Det är bl.a. möjligt för personalen att vara innovativ och även uppnå resultat som varken ledningen eller de själva ens kunnat ana sig till och ännu mindre planera för i förväg.

Under omorganisationen överlät man i båda kommunerna åt den personal som i sista hand genom sina detaljbeslut i konkreta flyktingärenden skulle förverkliga den nya bärande verksamhetsidén – arbetslinjen – att hitta de rätta lösningarna på arbetsuppgifterna. Från personalens sida upplevdes detta emellertid inte alltid som helt oproblematiskt, eftersom de också kände av det ansvar som denna reaktiva ledningsstil lämnade över till dem.

I Västerås avslutades utredningsarbetet sommaren 1990 och i november presenterade projektets ledningsgrupp sitt förslag till ny organisation, som nu godkändes av kommunstyrelsen. Den allmänna motiveringen löd att flyktingmottagandet hade tenderat att glida mot "socialtjänsttänkande", som det uttrycktes, och man var därför angelägen att lösgöra denna specialistfunktion från socialförvaltningen och flytta den över till invandrarbyrån. De på invandrarbyrån färdigintroducerade flyktingarna skulle först senare föras över till socialförvaltningens olika distriktsenheter. Ledningsgruppen hade även tillsatt tre arbetsgrupper, en som såg över de administrativa konsekvenserna för invandrarbyrån, en för mottagningsfrågor och en tredje arbetsgrupp för ekonomiska frågor där bl.a. kommunens revisorer ingick. Från och med första januari 1991 tillföll huvudmannaskapet invandrarnämnden. Den första april 1991 lades slutligen socialförvaltningens flyktingenhet ned.

I Malmö fanns efter fullmäktigebeslutet i november 1990 dels en politisk styrgrupp, dels en genomförandegrupp. I den förra satt några av kommunalråden tillsammans med ordföranden och vice ordföranden från invandrarnämnden. Genomförandegruppen bestod av förvaltningschefen för invandrarförvaltningen, två representanter för socialförvaltningen, en för skolan och en ekonom från stadshuset. Dessutom ingick i gruppen en representant för arbetsförmedlingen. I april 1991 beslutade fullmäktige om reglementen och om den nya or-

ganisationen för invandrarnämnden. Enligt planerna skulle den nya organisationen ha kommit i gång den första april 1991, något som sedan fick ändras till första maj. Tidtabellen vållade både bekymmer och viss oenighet. Genomförandet var tänkt att ske i två etapper varav den första innebar att socialtjänstens flyktingbyrå flyttades över till invandrarförvaltningen. Rent fysiskt hade enheten flyttats dit redan i början av året. Där samlade ledningen den nya personalen i personalkonferenser men initierade också regelbundet arbete i mindre personalgrupper. En sådan grupp kunde t.ex. bestå av tre socialsekreterare och tre invandrasekreterare som under ledning av organisationssekreteraren lärde känna varandras arbetsuppgifter. En viktig förutsättning för invandrarnämndens nya ansvar för det ekonomiska biståndet till flyktingarna var att Malmö blev frikommun. Under etapp nummer två, planerad till första september, tog invandrarnämnden från socialtjänsten över samtliga flyktingar och invandrare som varit bosatta i Malmö mindre än två år och som ännu inte var ute i arbetslivet.

Under övergångsåret 1991 uppstod inte oväntat en del initiala problem i båda kommunerna. I Malmö fick t.ex. den nya organisationen helt planerligt nu ta emot stora grupper av sekundäromflyttare och anknytningsfall, det vill säga personer som ursprungligen hade blivit placerade i en annan kommun eller var anhöriga till invandrare som redan var bosatta i kommunen, med den omedelbara följderna att det plötsligt uppstod en och en halv månads väntetid för mottagningsbesök på flyktingmottagningen. Enligt länsstyrelsens regler fick väntetiden dock inte överstiga tio dagar och socialtjänstens gamla flyktingpersonal som hade flyttat över till invandrarförvaltningen upplevde nu sin arbetssituation som ohållbar. Man larmade företagshälsovården. Den extremt höga arbetsbelastningen och konflikterna på arbetsplatsen angavs som orsak. Efter vissa resursförstärkningar fick man ner väntetiden till tre–fyra veckor och de mest akuta problemen hade fått sin lösning.

Att definiera verksamhetsområde – målgruppen

Även gränserna för den nya organisationens arbetsfält var en fråga som problematiserades både i Västerås och i Malmö. I sista hand handlade tvisten om att definiera vad som var att se som tillhörande flyktingmottagandets centrala åtaganden och vilken kompetens och professionalism som därmed fordrades av personalen. Här gick meningarna isär. I princip fanns det två alternativ. Antingen skulle organisationens uppdrag bestämmas ganska snävt: Man skulle enbart ha hand om den första introduktionen för den väl avgränsade gruppen avtalsflyktingar. Alternativt kunde uppdraget tolkas så att man tog ett bredare grepp, och därmed lät såväl avtalsflyktingarna som sekundäromflyttare och anknytningsfall ingå i målgruppen. Det var också den sist nämnda lösningen som politikerna hade fastnat för. I Malmö gällde en av huvudpunkterna i den gamla flyktingenhetens kritik av det nya mottagandet vid invandrarförvaltningen just att dess vida sätt att avgränsa målgruppen i längden skulle bidra till att skapa två socialförvaltningar, en för invandrare, en annan åt de övriga kommunmedlemmarna.

Frågan var ett av de mest diskuterade spörsmålen under genomförandet i Malmö. Den politiska enigheten om den bredare målgruppen byggde på tanken att det var invandrarförvaltningens uppgift att göra en insats för alla nyinflyttade invandrare och detta oavsett deras flyttsorsak. Efter de första åren var de likställda med andra kommuninvånare och det allmännas insatser därmed begränsade till den för alla gemensamma kommunala servicen. Detta sätt att resonera hade socialförvaltningens flyktingpersonal dock svårt att acceptera.

Förslaget ventilerades bl.a. under en personalkonferens: Huvudinvändningen från socialtjänstens flyktingpersonal gick ut på att målgruppen skulle komma att bli alltför heterogen och man insisterade på att få gruppen differentierad på något sätt. Personalen skulle dels få ta hand om de gamla flyktingarna, dels de nya som skulle in i introduktionsprogrammet. Dessutom tillkom sekundäromflyttare och anknytningsfall, för att inte tala om framtida invandring från EU, framhöll personalen, och argumenterade för att olika utbud borde skapas för de olika målgrupperna. De påpekade även brister i de nya sammansatta arbetsgruppernas kompetens, eftersom utvidgningen av målgruppen medförde att allt fler medarbetare i fortsättningen skulle

tvingas arbeta med helt nya typer av ärenden såsom fall av missbruk och barnmisshandel.

Tydligt framkom hur radikalt synen på flyktingarbetet skilde sig mellan invandrarförvaltningen och socialtjänstens gamla flyktingpersonal. Dessa åtminstone delvis professionellt betingade meningsmotsättningar manifesterades i tvister i konkreta frågor om organisationsform och arbetsuppgifter, och i synnerhet ifråga om mottagandets målgrupp. När chefen för invandrarförvaltningen presenterade sitt förslag att organisera mottagningsarbetet i två arbetsgrupper med identiska arbetsuppgifter, invände den från socialtjänsten rekryterade personalen mot detta med argumentet att då målgruppen redan i sig var för heterogen, skulle situationen bara förvärras ifall en sådan blandad uppsättning av tjänstemän fick ansvaret för verksamheten.

Alla var dock inte negativa till ledningens beslut att utvidga målgruppen. Till de som framhöll det positiva i att både kvotflyktingar och andra nyinflyttade med utländsk bakgrund nu räknades in i målgruppen hörde bl.a. Sfi-lärarna. Sett ur deras synvinkel var det nämligen önskvärt med en striktare närvarokontroll gentemot kursdeltagarna oavsett deras flykting- eller anknytningsstatus, vilket skulle underlättas om samtliga invandrare som var berättigade till svenskundervisning hamnade under invandrarnämndens kontroll. I praktiken innebar detta att målgruppen inte längre bestod enbart av cirka 600 avtalsflyktingar som kommunen årligen beräknades ta emot utan även omfattade ytterligare ett par tusen andra utomnordiska nykomlingar. Enligt förvaltningschefen blev det därmed möjligt med ett samlat kommunalt grepp om hjälpbehoven. Senare när den nya organisationen väl hade etablerats, ebbade också målgruppsdiskussionen ut.

Genomförandeperspektiv på organisationsprocesser

Klara och tydliga policymål är enligt den gängse bilden av policygenomförande en viktig förutsättning för att man ska kunna uppnå de avsedda effekterna (Ham och Hill 1984; Mazmanian och Sabatier 1983). Klarhet med avseende på processen och ett enhetligt system av

normer och regler i organisationen, tillsammans med god kontroll från ledningens sida, kan vidare pekats ut som villkor för framgångsrik implementering (Hood 1976). För att uppnå dessa ideala förhållanden bör man t.ex. se till att policyexterna förhållanden inte skapar hinder eller ligger i konflikt med de mål som ska genomföras (Ham och Hill 1984). Villkoren för lyckat genomförande är med andra ord hårda.

Därför är det inte heller särskilt förvånande att det finns gott om studier där policymisslyckanden tillhör vardagen, studier som visar hur de avsedda effekterna uteblir och andra, kanske till och med oönskade effekter i stället gör sig gällande. Tillräckliga ekonomiska, organisatoriska och tidsmässiga resurser är sådana faktorer som ofta anses förklara varför vissa policies genomförs med större framgång medan andra återigen tenderar att endast förbli deklarationer av goda avsikter utan större inverkan på faktiska förhållanden.

Även omorganisationsprocessen i Malmö och Västerås låter sig diskuteras utifrån en sådan bild av genomförandets villkor. Vi kan t.ex. knappast hävda att målen för den nya organisationen var klara och entydiga, ännu mindre att de omfattades av samtlig personal. I stället gick ledningens strategi ut på att just själva processen skulle användas för att söka konkretisera målen inom de givna ramarna. För det andra saknades inledningsvis resurser och tidsbristen och den därav följande stressen bland personalen var uppenbar. För dessa gällde det att både sköta de gamla arbetsuppgifterna och att samtidigt etablera ett nytt arbetssätt med den vidgade målgruppen, vilket resulterade i missnöje med arbetsförhållandena. Inte heller kunde ledningen beskrivas som utövande traditionell hierarkisk kontroll över genomförandeprocessen. En reaktiv styrningsstil, belöning av rätt handlande i efterhand, var snarare kännetecknande för dess sätt att arbeta.

Kritikerna av den traditionella genomförandeforskningen har framhållit att den i hög grad har ägnat sig åt det mindre fruktbara i att göra i ordning mer eller mindre, oftast mer, orealistiska checklistor på villkor för lyckat genomförande (Rothstein 1994). Att man med hjälp av sådana önskelistor sedan granskar brister och misslyckanden i offentlig politik, ter sig då som en mindre givande aktivitet. Med tanke på den komplexa verkligheten – till skillnad från den så rationella bilden av policyprocessen – anser kritikerna det i stället vara förvånande att offentliga beslut i så pass hög grad leder till de avsedda resultaten över huvud taget.

Den rationella bilden av policygenomförande har kritiserats för sina

teoretiska tolkningar där utformning och genomförande av offentlig politik betraktas som övningar i mål- och medelrationalitet baserade på säker kunskap (t.ex. Gregory 1989; Lindblom 1959 och 1979). Teknisk eller formell rationalitet av detta slag tror inte dessa kritiker, inkrementalister, kan uppnås i verklighetens besluts- och genomförandeprocesser. Inkrementalisterna tror snarare att en betydligt mer begränsad rationalitet präglar dessa processer (Van de Ven 1983). Den rationella bilden är enligt dem endast preskriptiv, det vill säga att den beskriver hur processen borde se ut, medan det inkrementalistiska perspektivet erbjuder en mer adekvat deskriptiv teori, alltså en bättre beskrivning av hur processen allt som oftast i praktiken går till och vilka villkor som styr verklighetens policyprocesser (Gregory 1989).

Inkrementalisterna hävdar vidare att den teoretiska förståelsen av de olika faktorer som ingår i beslutsprocesser, och hur dessa samverkar, i själva verket är låg. Dessutom tenderar beslutsfattarna, menar de, att i första hand beakta värden och konsekvenser som endast marginellt skiljer sig från status quo. Därför innebär nya politiska beslut inte sällan endast marginella ingripanden. Men framför allt är beslutsprocesserna processer av politisk och social integration, förhandling och köpslående mellan grupper med konkurrerande intressen, framhåller de, alltså processer som framför allt drivs fram och utformas utifrån skilda aktörsintressen.

Om vi tillämpar detta perspektiv på organisationsreformen i Västerås och Malmö, kan det problematiska under genomförandeprocessen förstås just utifrån kampen om inflytande och resurser mellan de två rivaliserande förvaltningsorganisationerna, den ekonomiskt starka och etablerade socialförvaltningen och invandrarförvaltningen med en svagare ställning. Eftersom personalen på socialförvaltningens flyktingenhet upplevde organisationsreformen som ett hot såväl ekonomiskt som professionellt, var det logiskt att ifrågasätta den nya organisationen och dess syn på flyktingarbetet. Att invandrarbyråerna i bägge kommunerna helhjärtat ställde sig bakom reformidéerna, och fungerade som den drivande kraften bakom reformeringen, förklaras i sin tur av att deras intressen i termer av makt, ekonomi och status, gynnades av den medföljande expansionen och av det utökade ekonomiska ansvaret. För socialförvaltningens flyktingenhet var effekterna de motsatta: Splittrade arbetslag, färre tjänster, krympande inflytande och ett underbetyg åt den dittills drivna verksamheten. Flyktingenhetens existens, status och legitimitet stod på spel.

Frågan är dock om dessa motsättningar under initierandet och under omorganisationen helt och hållet låter sig förklaras med utgångspunkt i de två huvudaktörernas konkreta intressen, oavsett om vi utgår från det mer traditionella eller det inkrementalistiska perspektivet på policygenomförande. Vilka andra förklarande faktorer står då till buds?

Verklighetsförståelsen styr

Ett ytterligare alternativt sätt att närma sig organisationsreformer gör sig nyinstitutionalisterna till tolk för. De anser att organisationsprocesser inte alltid bäst förstås i termer av handlande styrt av för processen exogena rationella aktörsintressen. Den sociologiskt orienterade nyinstitutionalismen hävdar att det snarare är aktörernas verklighetsförståelse, det vill säga det givna i deras uppfattningar och tolkningar av organisationsform och -praktiker, som styr deras handlande (DiMaggio 1988; Scott 1996). De nyinstitutionella organisationsteorierna tar med andra ord avstånd från de teorier som bygger på idéer om rationella aktörer vars intressemobilisering genererar och styr förändringsprocesser. En annan typ av rationalitet föreslås som styrande för handlandet. Man talar om lämplighetslogik: Att till och med aktörernas självbild och bild av sina intressen i sista hand regleras av de tolkningar och uppfattningar de hyser om sin egen organisation, om det omgivande samhället, och om vad som är möjligt och önskvärt givet dessa ramar. Bakom aktörernas bilder och tolkningar återfinns sedan en uppsättning av s.k. kulturella regler som just tar sig uttryck i deras verklighetstolkningar (Meyer, Boli och Thomas 1987).

Därmed problematiserar nyinstitutionalisterna aktörerna, deras intressen och handlande. Enligt Meyer, Boli och Thomas vilar institutionell analys framför allt på två centrala teman: För det första är rationalisering och social aktivitet ömsesidigt beroende av den sociala konstruktionen av aktörer. För det andra förutsätts att s.k. institutionella regler som opererar på en mycket generell nivå, skapar grunden för rationalisering och konstruktion av aktörer och deras handlande (Meyer, Boli och Thomas 1987). Rättvisa och effektivitet är

enligt dem exempel på sådana övergripande regler i västvärlden. De gemensamma normerna och verklighetsförståelsen genomsyrar våra verklighetsbeskrivningar av hur samhället fungerar och våra ideologier med preskriptioner för hur det borde fungera. Lagar, seder och till och med våra samhällsvetenskapliga teorier fungerar som de kulturella reglernas främsta plattform. Meyer, Boli och Thomas (1994) skriver:

The chronic tendency of social theory to depict action as the choices and decisions of purposive rational actors has strong cultural roots in the conception of humans as agents of sovereign moral authority or as sovereign themselves. We have to step outside this taken-for-granted view in order to analyze Western cultural functionalism... (s. 27)

Det är alltså samhällets institutionella regler som skapar och legitimerar sociala enheter som ses som "aktörer" och därigenom ger legitimitet och mening åt t.ex. organisationer, intressegrupper och professioner. De konstruerar både lämpliga aktörer och handlingsmönster (Meyer, Boli och Thomas 1994), eller:

Actors enact as much as they act: What they do is inherent in the social definition of the actor itself. Consequently, rules constituting actors legitimate types of action, and legitimated action constitutes and shapes the social actors. (s. 18)

De institutionaliserade reglerna konstruerar således med sina preskriptioner meningen och legitimiteten åt samhällsaktörer just genom att definiera lämpliga ekonomiska, kulturella och politiska aktiviteter åt dem. Därför reflekterar deras existens och handlande dessa kulturella regler, i stället för att deras handlande skulle vara genererat av autonoma val, intressen, syften (Meyer, Boli och Thomas 1987). I linje med detta kan en institution enligt Jacobsson (1994) sägas vara liktydigt med "de idéer som skapar specifika aktiviteter och enheter och som inordnar dem i ett vidare sammanhang". För Scott är institutioner mångfasetterade system som inkorporerar symboliska system, kognitiva konstruktioner och normativa regler (Scott 1996). Alltså bestäms organisationsstruktur och handlande av faktorer som är relativt fria från aktörsintressen.

Den sociologiska nyinstitutionalismen vilar i grunden på den kunskaps sociologiska tanken om den sociala konstruktionen av verkligheten. Vissa tolkningar av verkligheten samt utsagor om hur samhället och världen borde se ut, uppfattas då i enlighet med de institutionaliserade kulturella reglerna helt enkelt som mer "sanna" och "riktiga" än andra. Här spelar språket naturligtvis en nyckelroll både som instrument och forum för den sociala konstruktionen av verkligheten (Haldén och Kjær 1994; Berger och Luckmann 1967; Scott 1996).

Eftersom en institution är en uppsättning regler som ger kollektiv mening åt sociala aktiviteter, definieras institutionalisering som en process, varigenom vissa aktörer och mönster av aktiviteter successivt tar – normativt och kognitivt – sin plats som givna (*taken for granted*), uttryckt i form av en formell lag, sed eller kunskap (Meyer, Boli och Thomas, 1987). Detta sker naturligtvis på bekostnad av andra alternativa regelsystem och tolkningar som samtidigt nedtonas och/eller elimineras.

Givetvis får denna tolkning av aktörer och handlande viktiga konsekvenser för hur man på ett lämpligt sätt studerar organisationer och organisationsprocesser. I nyinstitutionalisternas värld är det organisationsaktörernas verklighetsförståelse som får stå i fokus när man analyserar de mekanismer som ger upphov till förändring respektive stabilitet.

Den för oss intressanta frågan handlar då om de tolkningar, värderingar och bilder av flyktingens behov, av tjänstemannarollen och av mottagandets innehåll som kännetecknade socialförvaltningens flyktingenhet respektive invandrarförvaltningens nya flyktingfunktion. Vilka självbilder utmärkte dem?

Hur såg personalen på sin roll och sina arbetsuppgifter och hur tolkade och beskrev de för arbetet centrala spörsmål? Hur definierade man det samhällsproblem som flyktingfunktionen primärt fanns till för att lösa? Var fanns källan till problemet och vilken form hade den lämpliga lösningen? Med andra ord, hur skilde sig den sociala konstruktionen av flyktingmottagandet vid socialförvaltningen respektive invandrarförvaltningen? Vi tar vår startpunkt i en beskrivning av både de rutiner och de resonemang som var aktuella vid det gamla och det nya mottagandet.

Den gamla organisationens ideologi och självbild

Enhetschefen vid socialförvaltningens flyktingenhet i Västerås hade själv kommit till Sverige som flykting. Som verksam i flyktingfrågorna hade han först varit i statlig tjänst, sedermera sedan 1984 i Västerås kommun då kommunen tog emot sina första flyktingar. Successivt hade mottagandet växt med åren och så även flyktingenheten. Samordnartjänsten med ansvar för externa kontakter hade dock alltid legat på invandrarbyrån. Därifrån skötte man kontakterna med förläggningar och skaffade bostäder åt flyktingarna.

På socialförvaltningens flyktingenhet beskrev personalen sin arbetsideologi som att man arbetade ur ett individperspektiv. Flyktingintroduktionen följde enligt enhetschefens beskrivning i stora drag följande modell: Den sammantagna tiden då enheten hade flyktingen under sina vingar skulle uppgå till högst 18 månader med tre urskiljbara faser. Arbetsprocessen byggde på ett introduktionsprogram som inleddes med en så kallad introduktionsfas på cirka tre månader. Denna fas omfattade frågor om elementa i vardagslivet; boende, skola, butiker etc. Flyktingen skulle lära sig praktiska saker, t.ex. hur nummerlappssystemet på banken fungerade. Viktigt var också att under denna fas bearbeta dolda förväntningar, i syfte att förebygga konflikter. Därefter följde fas nummer två, etableringsfasen, vars längd kunde variera mellan olika individer men som vanligtvis uppskattades omfatta en period upp till cirka sex månader. Flyktingen skulle komma igång med sina svenskstudier, bekanta sig med kommunala förvaltningar och olika fritidsorganisationer. Han eller hon skulle lära sig att hitta rätt, att vända sig till rätt samhällsinstans i olika sammanhang. Den tredje fasen gick under benämningen "separationsfasen", och omfattade cirka tre månader. Här skulle flyktingen ut i samhället och skiljas från enheten. Här ändrades också enhetens roll i förhållande till flyktingen, enligt enhetschefens beskrivning av hur arbetet var tänkt att gå till: Enheten iklädde sig nu rollen som myndighet. Flyktingen måste lära sig att ta konsekvenserna av sitt handlande, enligt den rådande arbetsfilosofin. Den pedagogiska idén som arbetet enligt enhetschefen byggde på var att samhället ställer krav på sina medlemmar.

Av beskrivningen framgår att enheten i relation till flyktingarna hade ett slags dubbelroll. Till att börja med betonade man omsorg och

omhändertagande, allt detta enligt de behov som man tillskrev flyktingen. Senare när denne ansågs vara mogen för att axla en mer regelrätt roll som samhällsmedborgare övergick man till en mer renodlad myndighetsfunktion. Att mottagandeenhetens arbetsfilosofi och identitet vilade på professionalism, betonades av personalen vid enheten. Socialtjänstlagen erbjöd klara anvisningar för vad som ansågs vara den enskildes (flyktingens) rättigheter och skyldigheter, och omvänt, vilket ansvar som samhället hade för den enskilde. Arbetet vid enheten byggde dels på sociallagstiftningen, dels på den praxis som hade utvecklats i arbetet.

Det ovan beskrivna sättet att förhålla sig till mottagandeuppgifter visar samtidigt vilka problem som personalen uppfattade som centrala i arbetet. Som nykomlingar hade flyktingarna på olika sätt problem med det lokala samhället, och att råda bot på dessa svårigheter var enhetens ansvar. Flyktingen sågs som en person som inte bara saknade kunskap om den kommunala förvaltningen och det omgivande samhället, han eller hon ansågs också bära med sig sådana uppfattningar och förväntningar som i värsta fall kunde leda till konflikter med den nya omgivningen. Därför var det de ansvariga tjänstemännens sak att ta itu med detta potentiellt problematiska hos flyktingen. I bilden av tjänstemannens dubbla roll, som ansvarig för den allmänna omsorgen i synnerhet under de första faserna av introduktionen och den mera renodlat myndighetsutövande rollen under den senare delen med krav på prestationer från flyktingens sida, inryms en föreställning om att flyktingen utan relevant inskolning vid mottagningen, visserligen skulle njuta av det goda som samhället hade att erbjuda men utan att göra rätt för sig. Flyktingarna kunde således utgöra ett potentiellt problem för samhället. Enhetens arbete gick följaktligen ut på att förebygga en negativ utveckling av detta slag. En inte alltför ljus grundsyn på flyktingen präglade arbetsideologin.

Detta arbetssätt inriktat på olika former av omhändertagande där ett antal faser under introduktionsprocessen avlöste varandra allteftersom flyktingen var mogen att ta steget ut i samhället, var inte unikt för Västerås. Även i andra kommuner med mottagandet förlagt till socialförvaltningen har motsvarande introduktionsprogram tidigare förekommit (Soininen 1992; Bäck och Soininen 1993c). I ett liknande program delades omhändertagandet i tre faser: Utgångspunkten var att flyktingarna uppfattades som personer "i kaos" som genom faserna "introduktion", "anknytning" och "avvänjning" under en process på drygt ett och ett

halvt år avsågs förvandlas till fungerande personer och samhällsmedborgare. Denna "tillblivelseprocess" förutsatte ett i det närmaste terapeutiskt förhållande mellan socialsekreteraren och flyktingen, vilket bl.a. tog sig uttryck i att flyktingen måste "avvänjas" från relationen till socialsekreteraren och "förberedas på separation" från denna. Flyktingarna och flyktingfamiljerna mötte insatser för att bli inskolade i de skrivna och oskrivna normer som gällde för barnuppfostran, familjelivet och det sociala livet såsom dessa tolkades av socialförvaltningen.

I Västerås hade enhetschefens syn på arbetet med flyktingarna sina rötter i hans erfarenheter från ett långt engagemang i flyktingfrågan under sina yrkesverksamma år. Han hade bl.a. medverkat till att flyktingarna bildade egna föreningar, vilket flyktinggrupper hade svårt för, menade han, då de i många fall kom från samhällen där föreningar och föreningsliv inte hörde till vardagen. En del kom från patriarkala samhällen, från agrara och djupt religiösa miljöer där man var van vid att patriarkerna löste konflikterna och där mera demokratiskt orienterade sätt att besluta om de gemensamma frågorna mera sällan förekom. Därför var den svenska föreningsvärlden främmande för dem. Enligt enhetschefen hade flyktingar med sådan kulturell bakgrund och även på grund av sin rädsla för att bli inblandade i politik svårt att delta i föreningslivet.

På flyktingenheten var det dock inte enbart enhetschefens uppfattning av flyktingarbetet som var vägledande för de dagliga rutinerna. Arbetet där genomgick en ständig omprövning och bl.a. hade personalen mot slutet av 1980-talet intensifierat relationerna till andra kommunala myndigheter som var involverade i flyktingfrågan.

Enligt det nyinstitutionella perspektivet innebär institutionalisering av kulturella regler att de blir mer och mer osynliga, mindre utmanande och mindre utsatta för manipulation av involverade aktörer (Meyer, Boli och Thomas 1987). Vid flyktingenheten, kan vi hävda, tycktes det finnas ett väletablerat, institutionaliserat förståelsesammanhang för det legitima handlandet, befast genom den gemensamma utbildningen och traditionerna. Denna verklighetsförståelse gav också grunden för den sociala konstruktionen av socialt arbete, med flyktingarna som målgrupp. Något alternativt arbetssätt var knappast tänkbart. Kanske förklarar detta, det givna och väletablerade i bilden av flyktingarnas och flyktingarbetets verklighet, att personalen först långt efter omorganisationsbeslutet insåg att reformen var att tolka som kritik av deras sätt att bedriva flyktingmottagning.

Organisationskollektiv bygger på gemensamma referensramar

Inom organisatoriska fält råder enighet om normer och principer för vad som är bra och vad som är dåligt, inte tillåtet eller också tillåtet men ändå mindre lämpligt (DiMaggio 1983). Naturliga organisationsfält bildas exempelvis av den offentliga sektorn och dess organisationer och av det privata organisationsväsendet. Kännetecknande för de organisationer som tillhör ett visst fält är att de tenderar att ha liknande idéer och ideal vad gäller frågor som t.ex. utbildning, finansiering och personalrekrytering (Sahlin-Andersson 1992). Eftersom fältet skapar sina medlemsorganisationers förståelseram och identiteter, anses det just bestå av relationer mellan de organisationer som ser sig själva som hemmahörande inom fältet. Där formar förväntningar, relationer och principer de mönster som tas som givna, och som därmed också sätter gränserna för den enskilda organisationens möjligheter att agera och ger den dess identitet (Meyer, Boli och Thomas 1987).

Med utgångspunkt i dessa resonemang kan vi inom det offentliga organisationsfältet urskilja ett subfält bestående av de myndighetsorgan som primärt styrs av sociallagstiftningen. Deras verksamhet baseras således på en gemensam normbild som ger grunden för meningsskapandet i socialtjänstens arbete. Här finner vi även basen för socialtjänstens flyktingmottagande. De ivriga diskussionerna om hur målgruppen för flyktingmottagandet bör avgränsas framstår nu som begripliga för oss. Frågan handlade nämligen om hur den nya organisationens kompetens vid invandrarförvaltningen skulle avgränsas gentemot socialtjänstens traditionella arbetsområde. De som allra ivrigast tog strid för att dra en klar gräns mellan dessa två, var socialtjänstens egen personal som mobiliserade ett försvar för sin professionella, dvs. institutionaliserade verklighetsförståelse, och för den egna organisationens gränser.

Sahlin-Andersson (1992) menar att gränserna och gränsdragningen mellan det egna organisationsfältet och angränsande fält är av avgörande betydelse inom organisationsvärlden. Genom att markera gränser, snarare än innehåll, framhåller hon, bevaras och kanske framhävs den egna organisationsidentiteten. Därför reproduceras en organisationsidentitet enligt henne genom att man försvarar de gäl-

lande gränserna medan ett överskridande av dessa gränser leder till en ändring av identitet.

Den gamla flyktingenheten strävade efter att reproducera sin identitet genom att markera och försvara gränserna för det som enligt deras syn traditionellt hade utgjort stommen i socialtjänstens arbete och därför även i deras flyktingarbete. Ett sätt att göra detta var att problematisera frågan om mottagandets målgrupp. Ett annat var att ifrågasätta den nya arbetsorganisationen. I Malmö uppstod på ett tidigt stadium en häftig diskussion om förvaltningschefens förslag med två arbetsgrupper med identiska arbetsuppgifter som den nya organisationens kärna. Här gick meningarna isär och här dök frågan om yrkes- och gruppidentitetens betydelse upp. Den personal som hade rekryterats från socialförvaltningen förespråkade i stället en lösning med en enda sammanhållen arbetsenhet. Deras precisa argument för detta var att det på det viset fortfarande skulle vara möjligt att behålla de gamla yrkesgränserna, men nu inom organisationen. Detta i motsats till ledningens förslag som innebar att socialtjänstens och invandrarbyråns personal i princip fick arbeta över hela fältet av arbetsuppgifter, vilket skulle sudda ut gränsen mellan socialarbetarna och invandrarbyråpersonalen och deras olika yrkeskompetenser.

Socialarbetarna hade farhågor om vilka konsekvenser det bristande yrkeskunnandet skulle komma att få, när all personal oavsett professionell bakgrund nu förutsattes kunna arbeta med ärenden över socialtjänstens hela arbetsområde. De hävdade bestämt att en dålig lösning av detta slag inte var nödvändig i en stad som Malmö. Kommunen var stor nog att ha tillgång till specialistresurser. Ett sådant resonemang reflekterade förvaltningsledningen på invandrarförvaltningen över genom att konstatera: "Jag tycker att socialtjänstemännen har svårt att se helheten." Enligt invandrarnämndens ordförande försvårades omorganisationen av att socialtjänstens flyktingpersonal reagerade med ett så starkt motstånd inför sina ändrade arbetsvillkor: "De har känt sig hotade" och "Personalen är också rädda för att vi eventuellt ska bryta upp de arbetslag som finns."

Den nya samordnade organisationen

Till Västerås nya flyktingmottagning rekryterades helt planenligt två biståndshandläggare från socialförvaltningen, dock ingen från den gamla flyktingenheten. På invandrarbyrån framhöll man att omorganisationen av mottagandet var motiverad från effektivitetssynpunkt och i etableringen av den nya organisationen låg betoningen just på ett samhällsekoniskt sett effektivt mottagande. Alltför många förvaltningar och enheter var tidigare involverade i mottagandet, vilket hade skapat förvirring och dubbelarbete, medan den nya modellen innebar att det under invandrarbyrån bildades en mottagningsgrupp för all annan introduktion än den som handlade om arbetslivet. Det sistnämnda sköttes i stället i samarbete med arbetsförmedlingen, bl.a. genom framtagandet av en individuell plan för varje flykting.

I sitt sätt att försöka dra gränserna och markera den nya organisationens olika funktioner i förhållande till den övriga kommunala förvaltningen ville invandrarförvaltningen framhäva helt andra organisationsegenskaper som typiska för sig än de man tillskrev det gamla mottagandet. På sikt skulle man t.ex. även ta betalt för sina utbildningsinsatser av landstinget och privata företag. Här såg personalen en möjlighet att profilera sig: "Vi har en idé om oss själva som ett kunskapsföretag." Till en del tog sig gränsdragningsproblematiken i Malmö även uttryck i förvaltningschefens farhågor att den nya organisationen på invandrarförvaltningen inte heller var helt problemfri därför att handläggningen av det ekonomiska biståndet även här tenderade att ibland styra mottagandet mot socialtjänsttänkande. Det var med andra ord viktigt att markera avstånd till det gamla arbets sättet.

Efter organisationsreformen bestod det nya flyktingmottagandet vid invandrarförvaltningen i Malmö av fyra enheter. Hit hörde för det första introduktionsenheten, vars resurser inledningsvis visade sig vara för begränsade, men som senare utökades. I huvudsak kom personalen vid enheten från den gamla invandrarförvaltningen. För det andra fanns här mottagningsenheten, av förvaltningschefen kallad kundmottagning. Hit kom de nyanlända först och här gjordes den första sociala och ekonomiska bedömningen. Personalen rekryterades även här i huvudsak från den gamla invandrarförvaltningen, förstärkt med ett antal socionomer från socialförvaltningens före detta flyktingenhet. Till kundmottagningen hade man knutit en tredje enhet, en

mindre arbetsgrupp, vars uppgift var att ta itu med de flyktingar som alltför länge hade funnits kvar i systemet utan att ha lyckats komma ut på arbetsmarknaden eller i lämplig utbildning. Den fjärde enheten, barn- och familjegruppen, hade som huvudsaklig målgrupp barn och ungdomar i kris. Vid enheten gjordes också utredningar rörande barn utan vårdnadshavare. Slutligen hade arbetsförmedlingen ett eget kontor i organisationens lokaler.

Eftersom den nya modellens främsta mål var att effektivisera introduktionen bedömdes det vara viktigt att snabbt undanröja olika praktiska hinder för ett bättre resursutnyttjande. Strävan efter ökad effektivitet förverkligades på en rad olika sätt. I framtidsutsikterna ingick bl.a. att privatisera tolkservicen, även om detta inte uppfattades som enbart positivt. Privatisering innebar nämligen i detta specifika fall enligt förvaltningschefen att det bara skulle skapas ett privat monopol i stället för det tidigare offentliga. Förmodligen skulle köparen, det vill säga kommunen komma att förlora på detta. Vidare gällde för utbildningen i svenska upphandlingsförfarande och invandrarnämnden fick i uppgift att med hjälp av anbudsförfarande välja anordnare. Privatisering som modell eller till och med som lösning på vissa av mottagandets funktioner infördes således. Men även ökad "föreningisering" av vissa arbetsuppgifter, det vill säga anlitande av både flykting-, invandrar- och andra föreningar, presenterades som en möjlig väg att gå vid sidan om privatisering.

Politikerna hade t.ex. under omorganisationsdebatten, förespråkat ett utökat ansvar för invandrar- och flyktingföreningar som därmed också skulle tilldelas speciella resurser för uppsökande verksamhet. Andra liknande förslag ventilerades dock utan att leda till mer konkreta åtgärder. Samtidigt ville politikerna ändå värna om invandrarföreningarnas roll som intresserepresentanter. "De skall också vara påtryckargrupper..."

Hur förhöll sig då invandrarföreningarna till sin tilltänkta medverkan? Generellt ställde de sig positiva. SIM, som i Malmö fungerade som en paraplyorganisation för ett antal flykting- och invandrarföreningar, erbjöd sig bl.a. att utöver sin roll som remissinstans i flyktingfrågor även medverka i vissa punktinsatser för de nya flyktingarna. Förslagsvis kunde de bistå genom att starta föreningar för nyanlända flyktinggrupper. I praktiken förblev dock föreningarnas och organisationernas medverkan begränsad. Att frivilliga organisationer skulle delta, bedömdes som viktigt, men kanske var det till och

med så att invandrarföreningarna i så fall kom i andra hand och de etablerade allmänna svenska organisationerna i första hand, resonerade chefen vid invandrarförvaltningen i Malmö.

Den gamla organisationens legitimitet urholkas

Den aktör vars legitimitet undergrävdes av organisationsreformen, var socialförvaltningens gamla flyktingenhet. Om vi med institutionalisering avser den process varigenom vissa aktörer och handlingsmönster blir normativt och kognitivt etablerade, kan vi också säga att avinstitutionalisering betyder dess motsats, dvs. att aktörer i stället förlorar sin ställning och sin legitimitet. En sådan process handlar alltså om hur en aktörs tolknings- och handlingsmönster, dess aktörsroll, successivt blir allt mer ifrågasatt. Därvid är relationen till det egna organisationskollektivet viktig, den ger ramarna åt en organisations aktiviteter och erbjuder därmed den grund som dess identitet vilar på (Sahlin-Andersson 1992). I samspelet med omgivningen och valet av förebilder att efterlikna befästs sedan denna identitet.

Reformprocessen i Västerås är väl ägnad att illustrera hur en aktörs legitimitet upprätthölls just genom ett erkännande av det egna organisationskollektivet. Besvikelsen var således stor bland personalen på socialförvaltningens flyktingenhet, när den egna förvaltningsledningen hade slutit sig inför den allmänna kritik som nu riktades mot flyktingmottagningen utifrån, och inte längre var beredd att ge sitt stöd till enheten. Man var bitter över att ledningen trots socialtjänsten som den gemensamma referensramen, öppet ifrågasatte personalens praktiker och syn på mottagningsarbetet. Idéerna i 1990 års regeringsproposition om samordnat flyktingmottagande hade personalen nämligen tolkat som tecken på att de var på rätt spår. Den bara bekräftade att deras sätt att angripa problemen, utveckla och förnya mottagningsrutinerna var de rätta. Sedan en längre tid tillbaka hade de t.ex. förespråkat en intensifiering av Sfi-undervisningen. Personalens förvåning var stor, när de senare förstod att omorganisationen i själva verket tog sikte på att lägga ned flyktingenheten, och att inte bara in-

vandrarbyrån utan även den egna socialförvaltningen därmed ansåg att personalen representerade en förlegad och inte längre aktuell syn på flyktingarbetet.

På ett motsvarande sätt betonade även Malmös gamla flyktingenhet sin egen aktiva roll i att ompröva och förbättra mottaganderutinerna för att effektivisera arbetet, och att detta helt låg i linje med principerna bakom det nya statsbidragssystemet. Personalen framhöll att det just hade varit de som "tjatade om att något måste göras": "Vi var aktivt med och startade Refugen, och Refugen kom före generalschablonen." Men när kommunen synade den gamla flyktingmottagningens ideologi och processer i ljuset av de nya ekonomiska incitamenten, framstod de inte längre som ändamålsenliga nog och följaktligen urholkades enhetens legitimitet och dess existens stod på spel.

En förskjutning i sättet att definiera och avgränsa problemet var ett faktum och bakom denna förskjutning i problemuppfattning låg statsbidragsreformen och dess nya ekonomiska incitament för kommunalt flyktingarbete. På ett effektivare sätt än dittills skulle man se till att flyktingarna snabbt blev självförsörjande. De nya statsbidragsreglerna hade omdefinierat de ekonomiska relationerna mellan staten, kommunen och flyktingen. Medan staten av kommunerna krävde ökad ekonomisk effektivitet, ställde de sistnämnda i sin tur nya krav på de mottagna flyktingarna (Bäck och Soininen 1993c). Här fanns också källan till den diskrepans som uppstod mellan den gamla organisationens självbild, och omgivningens krav på ökad kostnadseffektivitet.

Invandrarförvaltningen som den drivande lokala kraften bakom omorganisationen, var snabb att profilera sig som tolk för statsbidragsreformens intentioner. Där gjorde personalen anspråk på att stå för den rätta tolkningen av vad som var att uppfatta som mottagandets kärnproblem. Enligt invandrarbyrån var flyktingen själv och allt det han eller hon hade med sig i bagaget vid sin ankomst till kommunen, nämligen inte längre huvudproblemet. I fokus stod i stället innehållet i och formerna för de kommunala mottaganderutinerna. Enligt deras uppfattning hade själva flyktingintroduktionen vid socialförvaltningen blivit ett problem. Lösningen kom att handla om behov av ändrade rutiner, vilket i sin tur pekade ut en annan huvudman och organisation som lämplig att axla ansvaret.

Det är ett känt faktum att administrativa reformer ofta används som botemedel på allehanda problem, vilket gör att även effektiva organisationer – åtminstone enligt sin egen uppfattning – ibland råkar

ut för att deras verksamhet och bärande idéer ses som irrationella och föråldrade (Brunsson och Olsen 1992). Inte ens framgångsrik verksamhet är alltid en garanti inför reformeringstrycket, lika lite som god anpassning till aktuella problem och nya ideologier. I en omgivning där nya normer för det efterfrågade ständigt etableras, blir de gamla lätt otidsenliga, vilket socialförvaltningens flyktingmottagning i Västerås och Malmö fick erfara. Trots att de enligt sin egen uppfattning hade anpassat sig till de nya kraven, och att de till och med var före sin tid, dög de ändå inte längre för att bära ansvaret för flyktingintroduktionen. Den nya kunskapen om hur det effektiva flyktingmottagandet skulle bedrivas, trängde nu undan det dittills så givna och självklara flyktingarbetet i socialtjänstens regi. Ett nytt "rätt" sätt att lägga upp flyktingarbetet hade etablerats.

Ideologi, arbete och identitet åt den nya organisationen

Genom omorganisationen konstruerades samtidigt en ny aktör, en ny mottagandeorganisation med hemvist på invandrarförvaltningen. Dess ställning och status legitimerades av arbetslinjens på effektivitet grundade ideologi för flyktingintroduktion. En ny identitet och en ny uppsättning av normer och regler för handlandet skulle skapas.

En del av svårigheterna under lanserandet av invandrarförvaltningens mottagande berodde enligt förvaltningschefen i Malmö på att man i den nya organisationen integrerade flera yrkesperspektiv. Socialarbetarna respektive invandrarförvaltningens personal stod för var sin syn, Sfi-personalen bidrog med sitt perspektiv, medan förvaltningschefen med rötter i AMS regionala organisation representerade ytterligare ett annat synsätt.

Problemet med t.ex. Sfi-personalen var enligt hans uppfattning att lärarna inte alltid förstod riskerna med de långa väntetiderna och de med dessa förknippade kostnaderna för samhället. Även om samordningen välkomnades av Sfi-lärarna, innebar den samtidigt nyheter ägnade att väcka deras oro. Lärarna upplevde bl.a. att införandet av anbudsförfarandet från kommunens sida var ett allvarligt hot mot deras

anställningstrygghet. Bara själva tanken på att behöva konkurrera med andra utbildningsanordnare gjorde att skolan kände sig pressad för sina långa väntetider. Lärarpersonalen hävdade, att det inte var så enkelt att lösa problemet med väntetider som invandrarförvaltningen trodde. Detta hade visat sig vid de tidigare misslyckade försöken, när man hade provat med att utlokalisera kurser just för att förkorta köerna. Flyktingarna behövde dessutom en viss invänjningstid och skulle nivågrupperas innan de kunde börja läsa svenska. Endast på det viset kunde man skapa tillräckligt homogena och väl fungerande undervisningsgrupper. Alltför ivriga försök att snabba på svenskundervisningen, betonade lärarpersonalen, kunde ge ett bakslag i form av undermåliga svenskkunskaper som på sikt bara skulle försvåra flyktingarnas möjligheter att få arbete och bli självförsörjande.

Trots de olika yrkesperspektiven och samordningsproblemen hade den nya organisationen skaffat sig en legitim identitet, värdig det ökade budgetansvar som den nu axlade. I mycket bygger en identitetsskapande process på uttalade jämförelser med andra, mer framgångsrika organisationer som förebilder (Sahlin-Andersson 1992). Även mera generellt tenderar organisationer att hantera osäkerhet genom att imitera andra – enligt dem – överlägsna och framgångsrika organisationer (DiMaggio 1983; Scott 1996). Därefter kan identiteten som legitim aktör etableras i samspel med omgivningen och uttryckas genom organisationens självrepresentation (Sahlin-Andersson 1992).

Om komparationer av detta slag utgör grunden för organisationsidentiteten, är det i vårt fall uppenbart att socialförvaltningens flyktingenhet och invandrarförvaltningens nya flyktingfunktion tycktes välja olika referensramar för sin identitet, de tydde sig till olika organisationsmodeller som sina "goda förebilder". För det andra hävdar vi att även om den nya organisationens legitimeringsprocess i mångt och mycket följde modellen legitimering via uttalade jämförelser, byggde den dock inte enbart på positiva komparationer utan fick i betydande utsträckning även näring av negativa jämförelser. Låt oss exemplifiera.

Vi fann t.ex. att invandrarförvaltningens ledning framhöll att den sociala sidan var alltför snabb i att se det kurativa behovet som det mest centrala i flyktingarbetet och viktigaste att uppmärksamma först. Här skulle den nya organisationen definiera sin ställning genom att ta avstånd från ett sådant icke önskvärt synsätt. Å andra sidan ansåg motparten, flyktingpersonalen vid socialförvaltningen, att invandrarbyråpersonalen var mindre van att samarbeta med andra förvalt-

ningar. De saknade helt enkelt tradition och professionalism för fungerande samarbete med andra kommunala aktörer.

Kärnan i Västerås nya flyktingfunktion vid invandrarbyrån var en socionomutbildad invandrarassistent, en person som glädde sig åt att äntligen få glädje av sin utbildning. Hon skulle få använda sin grundsyn i arbetet, som hon uttryckte det, och riktade bland annat kritik mot det gällande bidragssystemet som gav flyktingarna dels hemutrustningslån, dels allmänt ekonomiskt bistånd när arbetsinkomsten inte räckte till. I hennes arbetsfilosofi ingick en stark uppfattning om att "vi på invandrarbyrån tänker annorlunda", "vi är inte så demokratiska" och att "man måste ha en nyanserad världsbild". Vidare framhöll hon att: "Flyktingarna måste förstå att de inte kan få vad som helst", och "...de måste också förstå att det är en solidaritetsgärning att man har låtit dem komma till Sverige..." Att invandrarbyråns introduktion skulle bli effektivare än den vid socialtjänstens flyktingenhet var ett uttalat mål, något som hon starkt betonade när hon beskrev sina arbetsuppgifter. Man skulle klara sig med färre tjänster i den nya organisationen eftersom man räknade med att arbetsinsatserna skulle bära frukt tidigare än vad som dittills hade varit fallet. Flyktingarna skulle i snabbare takt bli självförsörjande och få en egen grund att stå på.

Inbäddade i dessa självuppfattningar, att man var mer nyanserad och mindre demokratisk i sin relation till flyktingarna fanns naturligtvis implicit motbilderna till dessa, motbilder som man menade präglade socialförvaltningens arbetssätt. Den egna introduktionen skulle bli effektiv, ja, i synnerhet effektivare än socialförvaltningens mottagning. Underförstått omfattades flyktingarna av alltför många omsorger och av ett alltför demokratiskt bemötande, vilket bl.a. antogs leda till orimliga anspråk från deras sida. Invandrarbyråns nya enhet byggde sin identitet till en betydande del på negativa jämförelser med socialtjänstens tidigare arbetssätt. Här handlade frågan i all sin korthet om att "...det skall vara socialt arbete inom socialtjänsten men att vara flykting är inget problem...".

Centralt för Malmös nya flyktingfunktion var idén om att personalen i sin allra första kontakt med flyktingen fokuserade introduktionen, det vill säga planerna för studier och arbete. Det ekonomiska stödet kunde man sedan ta på utvägen för att markera att detta inte var det centrala i flyktingintroduktionen. Ekonomihanteringen fick nämligen inte längre äta upp tiden, vilket underförstått hade varit fallet på socialtjänstens mottagning.

Vid socialförvaltningens gamla enhet i Västerås kunde den negativa jämförelsen med kommunens nya flyktingintroduktion formuleras så, att lika mycket som invandrarbyråpersonalen saknade den yrkeskompetens som behövdes i flyktingarbetet, lika mycket saknade de också insikt om sin bristande kompetens om flyktingarnas behov.

Den positiva jämförelsen för socialförvaltningens gamla flyktingenhet rörde sig i gengäld om att söka förebilder i socialtjänstens omsorgstänkande. Omsorgen om den enskilda individen, baserad på flerårig utbildning och erfarenhet av socialt arbete, professionalism, var legitimeringsgrunden, snarare än det mer renodlade effektivitetstänkandet som enligt enhetspersonalen präglade den nya flyktingfunktionen, och som de ställde sig mycket tveksamma till.

Den gamla och den nya organisationen sökte således upprätthålla respektive skapa en legitim identitet genom positiva och negativa komparationer. Gränsdragningen och den negativa komparationen gjorde de i mångt och mycket i förhållande till varandra. För den positiva jämförelsen sökte de framgångsrika förebilder i andra organisationer. För den gamla flyktingenheten fanns de goda förebilderna i socialtjänstens professionalism. Var någonstans sökte då den nya flyktingfunktionen sina goda förebilder att imitera och efterlikna?

Gränser och gränsöverskridande

Enligt Sahlin-Andersson imiterar nya organisationer i regel centrala aktörer inom organisationsfältet. I detta sökande efter nya referensramar och förebilder spelar språket vidare en central roll både som deskriptivt och preskriptivt medel för att skapa en ny identitet (Sahlin-Andersson 1992). Det är också i det ändrade språkbruket kring flyktingmottagandets problematik, i den ändrade terminologin, som spår av etablering av nya tankesätt, normer och regler, låter sig iakttas.

I både Malmö och i Västerås innebar utvecklingen att den nya flyktingintroduktionen var på väg att lämna socialtjänstens organisationsfält – som ett mera omsorgs- och klientorienterat fält – för att i gengäld knyta sig närmare till de fält inom den offentliga sektorn vilka hämtade sina förebilder från den privata organisationssfären. Således imiterade det nya flyktingmottagandet serviceproducerande

organisationer, genom att anamma dessas terminologi och problemdefinition. Flyktingarna tillskrevs inte längre egenskaper som skulle göra dem till klienter i behov av omhändertagande, utan de var snarare kunder som togs emot i den nya kundmottagningen.

Ökad effektivitet i mottagandet var en nyckelterm och för att uppnå detta privatiserades i Malmö t.ex. tolkförmedlingen. Svenskundervisningen skulle vidare upphandlas efter ett anbudsförfarande. I Västerås såg den nya organisationen sig själv till och med i rollen som kunskapsföretag och konsult. På sikt ville man sälja sin flyktingkunskap till företag och andra kommunala förvaltningar. I den nya omgivning inom vilken organisationen var i färd att etablera sig ingick såväl privata företag som kommunala organ. Här byggdes successivt en identitet upp med hjälp av att man drogs till andra subfält med deras norm- och regelsystem, än de som hade utgjort förebilden för socialtjänstens flyktingarbete. Den nya mottagarorganisationens självuppfattning och sätt att benämna behov, problem och arbetsuppgifter för flyktingmottagandet hörde uppenbarligen inte hemma i samma organisationsfält som socialtjänstens. Framför allt framskymtar längst bak i kedjan, bakom myndighetsorganisationernas sedan slutet av 1980-talet förstärkta identitet som serviceproducenter, det privata näringslivets organisationer. Den nya terminologin, det ändrade språkbruket indikerade en omorientering även i flyktingmottagandets menings-skapande referenssystem.

Flyktingmottagandet som komponent i homogenisering

Sahlin-Andersson har diskuterat den tilltagande homogeniseringen av organisationsformer och organisationers praktik bland offentliga och privata organisationer (Sahlin-Andersson 1992). I mycket genom-syrades debatten om den offentliga sektorns problem under 1980-talet och i början av 1990-talet av idéerna om ökad marknadsorientering som lösning. Botemedlet var att på vissa avgörande punkter – genom införandet av beställar–utförar-modellen och privatisering av service-produktion – alltmer imitera den privata sektorn.

De normer, den ideologi och organisationsidentitet som efter 1990 års omorganisering kom att prägla flyktingmottagandet i invandrarförvaltningens regi, var ett uttryck för att flyktingmottagandet i flera avseenden närmade sig de nya marknadsorienterade idealen och samtidigt fjärmade sig från socialtjänstens traditionella normer och arbetsideologi. Därför kom de uttalade normerna för arbetet att handla om kunder, kundmottagning, serviceproduktion och kostnadseffektivitet i det att man producerade service åt flyktingar, till skillnad från den gamla organisationens myndighetsutövning, uppfostran och kontroll med ansvar för produktionen av integrerade flyktingar.

Omorganiseringen av flyktingmottagandet i Västerås och Malmö kan därmed ytterst sägas ha ingått som ett fall i den allmänna homogeniseringen av organisationsfältet under 1990-talets första år. I det perspektivet kan naturligtvis även själva regeringsbeslutet om 1991 års reformerade statsbidragssystem med betoning på större kostnadseffektivitet, tolkas som en del av denna homogenisering. Med detta ersättningssystem infördes ju de nya ekonomiska incitamenten för kommunerna för att höja effektiviteten i mottagandet. Med friare händer och mindre uppbundna av begränsande regler, kunde kommunerna nu själva hitta de bästa vägarna till de goda resultaten.

Det som med andra ord hade framstått som innovativt i omorganiseringen av flyktingarbetet, var i själva verket i ett vidare perspektiv ett uttryck för en ökad anpassning till den tongivande marknadsorienterade modellen inom det offentliga organisationsfältet. Vi kanske också kan påstå att just för att kunna följa den allmänna trenden av ökad homogenisering med den privata sektorn som modell, var kommunerna, när kommunstorleken tillät detta, tvungna att bryta loss mottagandet från socialförvaltningens subfält.

Sahlin-Andersson menar att om man ser på organisationsreformer som att de handlar om att byta fält och att komma in i en ny miljö, kan organisationen själv skapa en ny omgivning bestående av nya ideal, referensramar och modeller. I det perspektivet hade flyktingfunktionen i Malmö och i Västerås inte bara rent fysiskt flyttats från social- till invandrarförvaltningen, utan i sitt konstruerande av sin identitet som aktör, hade den bytt miljö även i en annan mening. Genom att man hade valt att anamma normer, modeller och förebilder ur den i början av 1990-talet aktuella marknadsorienterade repertoaren av ideal.

7. Den lokala invandrarpolitiken och maktens tre dimensioner

Politiken som hinderbana

De sakfrågor vi studerat i kommunerna illustrerar hur politiska krav kan nå olika långt i den kommunala beslutsprocessen och hur en del krav aldrig ens kommer upp på dagordningen. I den inledande diskussionen (kapitel 1) har vi anknutit till de amerikanska 1960-talsforskarna Peter Bachrach och Morton Baratz. De beskriver politiken som en "hinderbana": Ett politiskt krav har att passera en räckta hinder innan det leder till en faktisk policyförändring (Bachrach och Baratz 1972).

Det första hindret uppstår vid kravets inträde till "kanalen för val av policy" och består av samhällets värderingar, åsikter och myter. Krav som inte anses ligga inom det politiskt legitima kan avvisas redan innan det aktualiserats som ett politiskt krav. Hinder nummer två uppträder vid gränsen till beslutsarenan där krav kan hejdas med hjälp av procedurer och institutioner. Det är bara de krav som lyckas ta sig över hinder nummer två som i en egentlig mening kommer upp på *den politiska dagordningen*.

Antag, att en fråga på detta sätt tagit sig upp på dagordningen och behandlas på beslutsarenan. Den kan nu gå olika öden till mötes: Kravet kan ändras, t.ex. genom sammanjämkning i kompromisser med andra krav, eller det kan helt enkelt lida nederlag inne på beslutsarenan. Detta är hinder nummer tre.

Men det finns också en uppsättning framgångsrika krav som passerar det tredje hindret. De leder till beslut i huvudsaklig överensstämmelse med det ursprungliga kravet. Dessa frågor stöter nu på det fjärde hindret – implementationshindret. De organ som är ansvariga för verkställigheten kan förvanska beslutet eller över huvud taget låta bli att verkställa det.

I det material, som vi har beskrivit i den här boken, finns det exempel på frågor som rönt olika slags öden i policyvalskanalen. För det mesta har de stupat på något av hindren, men det finns också exempel på framgångsrika krav och aktioner.

En sådan är motståndet mot den tilltänkta nedläggningen av invandrarrektorsområdet i Haninge. Sedan 1985 fanns det inom grundskolan i Haninge en särskild organisation för invandrarundervisningen i form av ett exterritoriellt rektorsområde. Våren 1990 föreslog skolförvaltningen att rektorsområdet skulle läggas ned. Bakom skolförvaltningens förslag låg uppenbarligen konflikter framför allt inom invandrarrektorsområdet, men även mellan detta och skolförvaltningen i övrigt. Från invandrarnas sida, och då framför allt från de finska organisationernas sida, uppfattades dock inte saken så.

Man såg förslaget snarast som en oblyg attack på invandrarnas minoritetsrättigheter. Till detta bidrog förmodligen också att förslaget i tid råkade inträffa samtidigt med de omfattande nedskärningarna i hemspråksundervisningen i snart sagt alla landets kommuner. Opinion mobiliserades: Det hotades med skolstrejk, namninsamlingar, brev, uppvaktningar och opinionsmöten förekom. Till någon del lyckades man också sprida protesterna utanför den finska invandrargruppen.

Inför dessa opinionsyttringar beslöt skolstyrelsemajoriteten att slå till reträtt. Förslaget om nedläggning slussades över i en pågående översyn av skolans organisation, vilken sedermera också kom att sammankopplas med en mer allmän översyn av hela den kommunala organisationen. Däri någonstans drunknade förslaget om nedläggning av invandrarrektorsområdet.

Sett ur skolförvaltningens perspektiv var kravet naturligtvis ett krav, som passerade de två första hindren, för att stupa på det tredje. Kravet led nederlag väl inne på beslutsarenan. Sett ur de finska invandraraktivisternas perspektiv, motståndarperspektivet, kan man dock se det hela som en fullständig seger: Att göra motstånd, att kräva ett bibehållande av den särskilda organisationen, avvisades inte som illegitimt, det gick inte heller att avvisa motståndet med några procedurregler, och i kraftmätningen på beslutsarenan gick motståndet segrande ur striden.

Men detta var ett undantagsfall. Inte i någon annan av de av oss studerade frågorna synes framgången ha varit så pass fullständig. Försöken att åstadkomma särskild äldreomsorg för invandrare i Malmö kan vara ett exempel på ett krav som visserligen var framgångs-

rikt, det ledde till beslut i önskad riktning, men beslutet som sedermera förverkligades visade på stora förändringar i förhållande till de ursprungliga visionerna.

Frågan om särskilda anordningar för äldre invandrare hade i Malmö väckts redan i slutet av 1970-talet. Finska pensionärer hade, stödda av en finsk invandrarbyråtjänsteman, tagit initiativ för egna avdelningar inom äldreomsorgen. Från socialtjänstens sida avvisades kraven med hänvisning till att de stred mot kraven på rättvisa och lika behandling. Sjukvårdssektorn visade en något mer positiv inställning, men i huvudsak rann invandrarkraven ut i sanden, för att ånyo aktualiseras först i mitten av 1980-talet.

Ett projekt anordnades inom socialförvaltningen med samma tjänsteman på invandrarbyrån, som tidigare agerat som projektledare. Projektet ledde inte till några omedelbara konkreta åtgärder, men tanken på särskilda åtgärder, hade uppenbarligen vunnit en legitimitet, som det inte dessförinnan haft.

Efter ett nytt initiativ av den finska tjänstemannen fattades 1989 beslut om en egen trappuppgång i ett servicehus för finska pensionärer. Någon särskild finskspråkig service blev det emellertid inte fråga om förrän efter nya påtryckningar. Den långa processen ledde alltså slutligen fram till att det ordnades särskilt boende för äldre invandrare. Emellertid kom bara den finska gruppen, som ju är en liten invandrargrupp i Malmö, att beröras. Vidare blev den slutliga lösningen avsevärt blygsammare än de visioner som funnits efter vägen. Det blev inte några särskilda vård- eller boendeinstitutioner för invandrarna, utan bara en egen trappuppgång, och det var också svårt att åstadkomma ens den mest rudimentära särskilda service för de boende.

Det hela blev till slut en framgång för kravet, men det var också uppenbart, att kravet hade modifierats i avsevärd utsträckning någonsans i beslutsprocessen. Hindren hade övervunnits. Kravet hade inte stupat, men det hade tufsats till. En annan Malmöfråga, motståndet mot nedskärningarna i hemspråksundervisningen, kan illustrera det mer tydliga nederlaget på beslutsarenan. Förslagen om nedskärningar i invandrarundervisningen i kommunerna emanerade från högsta ort. I ett "krispaket" från regeringen hösten 1990 hade förslaget lanseerats, och det följdes upp i budgetpropositionen inför budgetåret 1991/92. Riksdagen behagade emellertid sätta sig på tvären, och beslöt sedermera, att reducera sektorsanslaget till grundskolan med det föreslagna beloppet, dock utan att särskilt peka ut hemspråksundervis-

ningen som sparobjekt. I kommunerna tog man dock tidigt fasta på de centrala signalerna och började redan under hösten 1990 och vintern 1990/91 planeringen för nedskärningar av hemspråksundervisningen. Så skedde också i Malmö. Till skillnad från i många andra kommuner ledde denna planering i Malmö till ett kraftigt motstånd från de berörda. Framför allt anfördes motståndarlägrets styrkor av lärarfacket, men man lyckades också mobilisera invandrarorganisationerna till gemensamma aktioner. En serie opinionsmöten, demonstrationer och protestskrivelser avlöste varandra från januari till och med augusti 1991.

Det föreföll flera gånger som om beslutsfattarna vacklade inför opinionsstormen. Centrala, både politiska och byråkratiska, beslutsfattare gjorde flera gånger uttalanden, som kunde synas gå de protesterande till mötes. Till skillnad från i många andra kommuner drog också beslutsprocessen ut på tiden. Några allvarliga bekymmer tillstötte väl inte i den politiska processen, även om det till och med förekom att ledamöter i skolstyrelsen offentligt uttalade sitt motstånd mot nedskärningsförslagen.

Icke desto mindre förlorade motståndarna kampen. När skolstyrelsen i slutet av juni äntligen tog sig fram till beslut, var beslutets innebörd, att de ursprungligen tilltänkta besparingarna skulle genomföras inom invandrarundervisningen i Malmös grundskolor. Kampen hade här förts inne på beslutsarenan. Ingen hade egentligen försökt avvisa motståndarnas krav som illegitima, utan de hade övervägts, men till slut hade ändå vågskålen tippat över i sparivrarnas favör, och motståndet led efter en intensiv offentlig debatt ett totalt nederlag.

Ett annat krav, som efter att ha behandlats på beslutsarenan till sist kom att sluta i nederlag, var försöken att åstadkomma en moské i Haninge. Här kom motståndet framför allt från grupper av boende i det bostadsområde, där man tänkt sig att förlägga moskébygget. Det kommunala etablissemanget var till en början positivt inställt till bygget, men backade när det blev protester från de kringboende. Ett utställt löfte till islamiska kulturföreningen togs tillbaka och ersattes av ett betydligt mindre förpliktigande löfte.

Den här frågan är intressant, därför att den synbarligen löper på flera olika nivåer. Den fälldes då den kom att anta karaktären av en konflikt mellan folkgrupper: En konflikt mellan kommunens muslimer och dess infödda svenska befolkning. Kravet lanserades av muslimernas organisation som ett etniskt grundat krav, men definierades

av den politiska ledningen som ett tekniskt stadsplaneärende. Som sådant gick det uppenbarligen på räls i beslutsapparaten, ända till dess att det omdefinierades i de etniska termerna. Då blev resultatet nästan lika omedelbart ett nederlag.

De frågor och politiska krav, vi hittills har diskuterat, har alla lämnat sina avtryck på beslutsarenan: De har med andra ord passerat de båda första hindren "inträdet i policyvalskanalen" och "inträdet på beslutsarenan". Vi ska nu övergå till de krav som på detta sätt aldrig kom in på beslutsarenan de där de båda första hindren visade sig oöverstigliga: Bachrachs och Baratz "icke-frågor".

Frågan om särskilda former för äldreomsorg för invandrare visade stora likheter i Malmö och i Västerås. Drivande krafter var i båda städerna en eldsjäl i invandrarförvaltningen. Denna "etniska tjänsteman" lyckades i båda städerna bygga en allians med finska invandrarorganisationer och åstadkom efter långvarig aktivitet ett projektarbete, med syfte att i första hand inventera problemen, men i förlängningen med syftet att åstadkomma speciella anordningar i omsorgerna om äldre invandrare. I båda städerna stötte man också i inledningsskedet på motstånd, som ofta uttrycktes i jämlikhetsideologiska termer: Äldreomsorgens uppgift kunde inte vara att särbehandla pensionärer utifrån deras etniska ursprung. Alla hade rätt till samma behandling. Särskilda boendeformer kunde dessutom leda till en skadlig segregering.

Dessa likheter fanns mellan frågans hantering i de båda städerna, men det fanns, eller snarare blev, också skillnader. I Malmö bröt frågan igenom motståndet och tog sig in på beslutsarenan, ledde till beslut och så småningom till en "faktisk policyförändring" låt vara i ganska urvattnad form i förhållande till visionerna, men ändå. I Västerås gick det egentligen aldrig så långt. Under den tid vi följde frågan blev det inte mer än projektarbetet. Frågan definierades som ett socialt problem, inte som en fråga om etnicitet, och behandlades därefter, så som den också under mycket lång tid hade hanterats i Malmö. I policyvalskanalen fanns kravet, men det nådde inte beslutsarenan då det stupade på det andra hindret i hinderloppet. Vår tredje undersökningskommun Haninge var annorlunda. Liksom i Västerås, blev det aldrig någon diskussion på beslutsarenan, än mindre något beslut. Men till skillnad från i Västerås var frågan egentligen aldrig heller aktuell. Särskild äldreomsorg för invandrare framstår i Haninge som den genuina "icke-frågan". Ingen hade någonsin på allvar fört fram kravet som ett politiskt krav.

I detta avseende liknar processen eller ska vi kanske säga ickeprocessen det uteblivna motståndet mot nedskärningar i hemspråksundervisningen i Västerås. Vi har i vår framställning pekat på den bjärta kontrasten gentemot Malmö. I Malmö drar lärarfacket tillsammans med en invandrarorganisation igång en intensiv kampanj mot nedskärningarna. I Västerås förekommer ett brev från lärarfacket till skolstyrelsen efter fattat beslut. Detta brev avspisas utan några långrandiga förklaringar som irrelevant. I Malmö vacklar åtminstone i processens inledningsskede ledande politiker, byråkrater och ledamöter i skolstyrelsen i sin inställning. I Västerås är den enda synbara politiska reaktionen ett i det närmaste symboliskt agerande av vänsterpartiet, ett parti som i stort sett nonchaleras både av socialdemokrater och borgerliga i budgetdiskussionen ett drygt halvår efter fattat beslut.

Frågan om omorganisation av flyktingmottagandet har en annan karaktär än de övriga frågorna. När det gäller hemspråksundervisningen, äldreomsorgen eller invandrarrektorsområdet och moskén i Haninge, är det uppenbart att det har varit invandrare som varit parter i målet. Det har handlat om, eller åtminstone uppfattats av aktörerna själva, som om frågorna har gällt att ändra på status quo till invandrarnas fördel, eller att motarbeta förändringar av status quo till invandrarnas nackdel. I frågan om hur flyktingmottagandet ska organiseras, har invandrarna själva inte på samma sätt varit parter i målet. Här har striden i stället stått mellan professioner, byråkratier och policysektorer.

Men på ett mer abstrakt plan finns det likheter också mellan dessa processer och de tidigare beskrivna processerna som rört status quo i fördelningen av värden till etniska grupper. Också här finns det aktörer som strävar efter ett bevarande av status quo och aktörer som strävar efter en förändring. För bevarande stod i alla tre kommunerna socialförvaltningarna och socialarbetarkåren. För förändring stod invandrarbyråerna, influerade av den marknadsorienterade förvaltningspolitiken och den arbetsmarknadspolitiska sektorns tänkande. Men man nådde precis som i de etniska frågorna olika långt på den politiska hinderbanan.

Både i Malmö och i Västerås blev slutresultatet en faktisk policyförändring. Flyktingfrågorna rycktes loss från den sociala sektorn och gavs en ny inriktning, som både kan karaktäriseras som ett avståndstagande från socialsektorns synsätt och metoder och ett närmande till

den arbetsmarknadspolitiska sektorns synsätt, men även av en ny definition av samhällsmedlemmarnas relation till den offentliga förvaltningen. Flyktingarna är inte längre klienter som ska tas om hand – de är flyktingmottagningens kunder!

Status quo-försvaren var väl inte särskilt framgångsrika vare sig i Malmö eller i Västerås. Det blev ju en faktisk policyförändring som slutresultat. Men motståndet var ganska olika. Protesterna i Västerås var lama. Status quo-försvaren ställdes nästan omgående åt sidan och lyckades aldrig, om de ens försökte, mobilisera något motstånd. I Malmö fick däremot praktiskt taget varje steg i reformprocessen genomföras i kamp mot socialarbetarna.

Liksom när vi betraktade äldreomsorgsfrågan framstår dock Haninge i bjärt kontrast mot Malmö och Västerås. I Haninge kom frågan om att omorganisera flyktingmottagningen aldrig upp på den politiska dagordningen. Ett sådant krav restes över huvud taget aldrig. Socialförvaltningen satt säker i orubbat bo och ingen ifrågasatte någonsin att det skulle fortsätta att vara så. I båda typerna av sakfrågor, både de

Tabell 7.1. Olika kravs öden i policyprocessen.

Hinder	Etniska värdefördelningsfrågor	Flyktingmottagandets organisation
1: hejdas vid inträdet i policyvalskanalen	Äldreomsorgskrav i Haninge Motstånd mot hemspråksnedsärning i Västerås	Förändringskrav i Haninge
2: hejdas vid inträdet på beslutsarenan	Äldreomsorgskrav i Malmö, första skedet Äldreomsorgskrav i Västerås	Motstånd mot förändring i Västerås
3a: nederlag på beslutsarenan	Motstånd mot hemspråksnedsärning i Malmö Krav på moskébygge i Haninge	Motstånd mot förändring i Malmö
3b:ändras på beslutsarenan	Äldreomsorgskrav i Malmö, andra skedet	
Passerar alla hinder	Motstånd mot nedläggning av rektorsområde i Haninge	Förändringskrav i Malmö Förändringskrav i Västerås

frågor som rör den etniska värdefördelningen och frågan om kampen mellan de organisatoriska subfälten, har vi på detta sätt kunnat identifiera krav som gått olikartade öden till mötes på den politiska hinderbanan. Vi sammanfattar detta i *tabell 7.1*.

Hinderlöparna

I de frågor, som vi betecknat som etniskt grundade – nedskärningarna inom hemspråksundervisningen, frågan om Haninges rektorsområde och frågorna om särskild äldreomsorg för invandrare, samt till en del Haninges tilltänkta moskébygge framträder tre grovt tillhuggna aktörskategorier:

På den "etniska prosidan", dvs. den sida som förespråkar en status quo-ändring till invandrargruppernas förmån eller som försvarar status quo mot förslag som uppfattas inkräkta på invandrarnas rättigheter uppträder invandrarorganisationer. Samarbetsorganisationen för invandrarföreningar i Malmö (SIM) var, vid sidan om lärarfacket en mycket aktiv organisation i motståndet mot hemspråksnedskärningarna. Finska organisationer var ledande i motståndet mot förslaget att lägga ned Haninges invandrarrektorsområde. Det var den islamiska kulturföreningen som tog initiativet till diskussionen om ett moskébygge i Haninge. Finska invandrarorganisationer var också involverade, om än inte drivande, i äldreomsorgsprojekten i Malmö och Västerås.

Övriga aktörer på samma sida kan sammanfattas under rubriken professionella. Det var lärarfacket, som hade den klart ledande rollen i Malmömotståndet mot hemspråksnedskärningen. Frågan om invandrarrektorsområdet engagerade inte på samma sätt den fackliga organisationen i dess helhet, men de grupper som närmast berördes – hemspråkslärarna – utvecklade motståndsaktiviteter på samma sida som de finska organisationerna. Äldreomsorgsfrågorna i Malmö och Västerås skilde sig genom att de inte på detta sätt engagerade hela arbetsgrupper: I båda fallen var det enskilda tjänstemän inom "invandrarbyråprofessionen" och inte yrkesgruppen i sig, som fungerade som eldsjälar och drev kraven framåt.

Moskéfrågan är annorlunda. Där fanns det inte någon yrkesgrupp

som kunde engagera sig som grupp via någon facklig aktion eller genom att vara bas för enskilda tjänstemän. Den islamiska kulturföreningen kom på detta sätt att stå mer ensam än vad invandrarorganisationerna kom att göra i skol- och äldreomsorgsfrågorna.

I termer av politiska resurser är invandrarorganisationerna svaga och medlemsmässigt är de ganska små intresseorganisationer. De organiserar perifera grupper i samhället – medlemmar som också individuellt har små politiska resurser. Organisationerna är ofta beroende av offentliga ekonomiska bidrag för sin överlevnad (jfr Bäck 1983 och 1989). Endast i undantagsfall finns en ideologisk medvetenhet om att organisationen kan spela en roll som påtryckningsgrupp. De organisationer, som vi i våra fallstudier sett uppträda i en sådan roll – finska invandrarföreningar och SIM i Malmö – är undantagsfall. De finska invandrarföreningarna har under lång tid odlat en minoritetspolitisk ideologi, som tilldelar organisationerna en viktig politisk roll. Detsamma kan sägas gälla om SIM, som under hela sin existens varit en arg kritiker av kommunens invandrapolitik.

De yrkesgrupper som ingått allians med invandrarorganisationerna i alla frågor utom i moskéfrågan kan vid en första anblick synas vara resursstarkare. Graden av styrka kan dock förmodas variera en hel del mellan de olika studerade fallen. Bara i hemspråksfallet i Malmö engagerades en hel facklig avdelning, med de resurser som en sådan förfogar över. I de övriga fallen handlade det om mer perifera yrkesgrupper som hemspråkslärare och invandrarbyråtjänstemän, och i äldreomsorgsfrågan om enstaka individer.

”Mot-sidan” har i skol- och äldreomsorgsfrågorna framför allt utgjorts av centrala kommunala byråkratier. I fråga om hemspråksbesparingarna drevs nedskärningskraven framåt av kommunernas skolförvaltningar, vilka också trodde eller ansåg, att de hade den centrala statsmakten bakom sig. Saken uppfattades och/eller beskrevs som att den centrala statsmakten mer eller mindre krävde dessa nedskärningar av kommunerna, och att det i det närmaste var skolförvaltningens skyldighet att implementera denna statliga policy. Initiativet till förslaget om nedläggning av Haninges invandrarrektorsområde kom direkt från skolförvaltningen. I äldreomsorgsfrågorna har motståndet varit mer diffust, men det verkar uppenbarligen ha sin bas i socialförvaltningarna och de idéer om lika behandling som dominerat inom det ”organisatoriska fält” där dessa förvaltningar ingått.

Det är nog uppenbart, att dessa ”motaktörer” är betydligt resurs-

starkare än de etniska "proaktörerna". Däremot är det inte alltid klart, att de har varit beredda att satsa sina maktresurser på just dessa frågor. Att skolförvaltningen i Haninge så pass lätt gav upp sina försök att lägga ned invandrarrektorsområdet kan nog tolkas i termer av att detta trots allt var en mindre prioriterad fråga, en fråga där man inte var beredd att utnyttja alltför mycket av sin access till beslutsfattarna.

De politiska aktörernas roll framstår överlag som mindre aktiv. Det är politikerna som fattar beslut och för- och motsidorna har olika god tillgång till politikerna. Skolstyrelser och socialnämnder har fattat nödvändiga beslut, men förvaltningarnas förslag har uppenbart varit av avgörande betydelse för frågornas utgång. Det är ju heller inte orimligt att förvaltningarna har en bättre tillgång till politikerna än vad proaktörerna haft. Ibland kan man spåra en viss motspänstighet i den politiska organisationen. Malmös hemspråksfråga är ett exempel och i rektorsområdesfrågan i Haninge kom en uppenbar motvilja mot att ta ställning mot invandrarföreningarna till uttryck i beslut om att slussa nedläggningskravet åt sidan.

Politikerna har på detta sätt inte alltid helhjärtat slutit upp på byråkratiernas sida, utan kommit att inta en mellanposition – ibland möjliga att vinna för "den etniska sidan". Denna mellanroll är särskilt tydlig i moskéfrågan: Här var det inte som i de övriga processerna en byråkrati som stod för motståndet. I stället framträdde motståndet bland kringboende i Jordbro. Politikerna var till en början positivt inställda till förslaget om moskébygge. Någon opinion emot syntes inte till, även om man nog anade att det skulle kunna komma en sådan och försiktigt "teknikaliserade" hela frågan. När motopinionen framträdde, tippade de politiska sympatierna över.

Sammanfattningsvis kan de etniska proaktörerna beskrivas som invandrarorganisationer och yrkesgrupper. Omfattningen av respektive kategoris engagemang varierar från en hel facklig avdelning till enskilda tjänstemän. Graden av engagemang och mobilisering från invandrarföreningarna varierar också, och här tycks den ideologiska medvetenheten ha betydelse: Har man en vision av ett framtida samhälle, och vilka rättigheter som tillkommer invandrare och etniska minoriteter i detta samhälle? Har man en uppfattning om att det är en legitim uppgift för den egna gruppen och den egna organisationen att resa politiska krav? I vilken utsträckning det har varit möjligt att upprätta en allians mellan invandrarföreningarna och "producenterna"

synes också vara en omständighet som haft betydelse för processens förlopp och utgång.

På motsidan finns ofta resursstarka kommunala byråkratier som kan åberopa viktiga värden som ekonomisk effektivitet, följsamhet mot central statlig styrning, jämlikhet och rättvisa. En viktig resurs för byråkratierna är en mer direkt tillgång till de lokala politiska beslutsfattarna, som har att fälla avgörandet mellan pro- och motsidorna. I situationer där motopinioner inte framträtt, där starka allianser mellan brukare och producenter uppträtt, eller där byråkratierna lågprioriterar sina krav, finns det en chans för prosidan att vinna mer eller mindre långtgående framgångar på beslutsarenan.

I organisationsförändringsprocesserna har skiljelinjerna gått på ett annat sätt. Förespråkarna för förändrat status quo i Malmö och Västerås har framför allt funnits inom den administrativa ledningen vid invandrarförvaltningarna. Dessa har haft ett starkt stöd i den centrala statsmaktens signaler. I propositionen om det nya statsbidragssystemet för flyktingmottagandet framhölls samordning som ett centralt värde. Propositionen hade till och med uttrycket "samordnat flyktingmottagande" i sin titel. Att föra samman de delar av flyktingmottagandet som tidigare delats mellan invandrar- och socialförvaltningarna i en organisatorisk enhet synes alltså ha stått i linje med den centrala statsmaktens intentioner.

Politikerna i respektive invandarnämnd har också slutit upp kring nyordningen. I båda kommunerna har politiker men framför allt förvaltningsledningarna i andra berörda förvaltningar, främst socialförvaltningen kommit att ingå i alliansen. Här kan man skönja en nyansskillnad mellan de båda kommunerna, i det avseendet att socialförvaltningens ledning i Västerås snabbare och mer oreserverat agerade för en förändring.

Motståndet mot en status quo-förändring har i första hand kommit från socialarbetarkåren. I Malmö var motståndet segt och envist. Under hela beslutsprocessen men också i implementeringsskedet var det tydligt, att socialarbetarna måste släpas in i den nya organisationen. På nästan varje steg gjorde de motstånd. Socialarbetarna försökte också mobilisera yttre intressen i en koalition. Flyktinggruppen vid Västerås socialförvaltning var mindre aktiv och lyckades inte heller upp-
båda någon yttre opinion.

En viktig skillnad i genomförandet i de båda kommunerna, som kan ha haft betydelse är, hur den tidigare organisationen inom socialför-

valtningen hanterades. I Malmö kan man beskriva den nya invandrarförvaltningen som en fusion av den gamla invandrarbyrån och flyktingmottagandegruppen vid socialförvaltningens nordöstra byrå. I Västerås upplöstes däremot socialförvaltningens flyktingmottagandegrupp. Personalen spreds ut på de vanliga socialdistrikten, och den nya invandrarförvaltningen byggde upp en egen ny organisation för att hantera socialtjänstärenden inom flyktingmottagandet.

I de "etniska" frågorna kring hemspråksundervisningen har vi sett att ideologiskt medvetna invandrarorganisationer spelat en central roll. En annan kategori som varit betydelsefull är kommunala tjänstemän. I äldreomsorgsfrågorna har det handlat om eldsjälar vid invandrarförvaltningen. Vi har kallat dem "etniska tjänstemän". I hemspråksfrågorna har det istället handlat om lärarprofessionen, som uppträtt i mer kollektiva former. Yrkesgrupper har också varit viktiga på respektive sida i striden om flyktingmottagandets omorganisering. På förändringssidan uppträder invandrarbyråttjänstemän, administratörer och gamla arbetsmarknadstjänstemän. På försvarssidan återfinns socialarbetarna.

När vi betraktar de frågor som stupat på hinder ett – det vill säga som aldrig tagit sig in i "kanalen för val av policy", icke-frågorna – kan ett antal iakttagelser göras:

I Haninge kom frågan om särskild äldreomsorg för invandrare aldrig upp på dagordningen. Vi kan samtidigt konstatera, att vi aldrig lyckats hitta någon kommunal tjänsteman i Haninge, som kunnat axla "den etniska tjänstemannens" roll. En organisatorisk bas för en sådan eldsjäl har saknats, eftersom den lilla invandrarbyrån varit en integrerad del av socialförvaltningen. Visst har vi också i Haninge funnit exempel på tjänstemän, som engagerat sig för invandrarna, men de har saknat denna organisatoriska bas. De var inte heller, som de "etniska tjänstemännen" i Malmö och Västerås, själva invandrare.

I Västerås blev det aldrig, till skillnad från i Malmö, någon motståndsrörelse mot nedskärningarna i hemspråksundervisningen. Om vi på samma sätt letar efter aktörer som fanns i Malmö, men inte i Västerås, går tankarna direkt till invandrarorganisationerna. Visst fanns det invandrarföreningar också i Västerås, men de saknade en samarbetsorganisation. De hade heller inte, som SIM i Malmö, en tradition av att agera som invandrapolitisk påtryckningsgrupp på kommunen. Rollen gentemot kommunen var snarare en klientroll. Det viktiga för invandrarföreningarna var att få kommunala bidrag för att

kunna driva sin egen verksamhet, snarare än att söka påverka kommunala policybeslut. Slutligen kan man konstatera att den största invandrarföreningen i Västerås – den finska föreningen – var särskilt svag. Till skillnad från många andra finska föreningar i landet var man inte särskilt språkpolitiskt aktiv. Dessutom skakades föreningen vid tillfället av inre problem.

I Haninge blev det – trots regeringens signaler – aldrig tal om någon omorganisation av flyktingmottagandet. De aktörer, som i Malmö och Västerås väckte frågan om en förändring av status quo hade haft sin organisatoriska bas i invandrarförvaltningarna. I Haninge fanns, som vi nyss pekat på, inte någon sådan organisation. Flykting- och invandrarpolitiken i kommunen låg säkert förankrad i socialförvaltningen på ett annorlunda sätt än i de båda större städerna.

I alla dessa tre icke-frågor har det med andra ord saknats en aktörskategori – den politiskt aktiva invandrarorganisationen, den ”etniska tjänstemannen” eller invandrarbyråledningen – som spelat en viktig roll i frågor som nått längre på den politiska hinderbanan. På vilket sätt har då avsaknaden av en aktör eller aktörskategori haft betydelse.

Möjligheter och ramar

I de föregående avsnitten har vi mött tjänstemän, politiker och representanter för invandrarintressen som alla på var sitt sätt har styrt eller påverkat besluten i de invandrarfrågor som vi har studerat.

De i Malmö och Västerås ledande socialpolitikernas uttalanden mot all särbehandling av invandrapensionärer har fått förklara för oss varför de sistnämndas krav på eget boende länge tycktes gå om intet.

Senare kunde vi konstatera hur mobiliseringen av pensionärsintressen gav resultat i form av att pensionärerna med tiden fick igenom åtminstone en del av sina önskemål. Vi har också sett hur i frågan engagerade invandrarbyråtjänstemän, de s.k. mellanhänderna eller de etniska tjänstemännen, i praktiken fungerade som språkrör för invandraråldringarnas intressen och starkt påverkade utgången i äldreomsorgsfrågan. Dessa ansåg ju inte sin roll enbart vara begränsad till att hjälpa pensionärer i akuta problemsituationer, utan i deras uppgift

ingick – ansåg de själva – även att gå till roten med problemen och att ändra på de äldreomsorgsformer där de såg upphovet till de individuella problemen. I vår beskrivning av den nya mottagningsorganisationens genomförande, kunde vi även i det sammanhanget identifiera vissa centrala aktörer. Vad som gång på gång skymtar fram är den centrala roll som vissa politiker, tjänstemän och till och med enskilda ”privatpersoner” har spelat.

Med hjälp av kunskap om dessa aktörers samhällssyn och ideologiska hemvist, liksom om motiv och intentioner bakom deras handlande har vi sedan försökt förklara varför vissa beslut har kommit till stånd och andra inte, varför somliga av dessa har blivit genomförda och andra återigen har runnit ut i sanden.

Samtidigt är det också klart att medan invandrarnas krav på speciell äldreomsorg framstod som helt orealistiska på 1970-talet, gick det bra att i varje fall delvis realisera dem tio år senare. Vi har också sett hur den gamla flyktingenhetens protester inför flyktingmottagandets reformering bara klingade bort på socialförvaltningen i Västerås, medan en motsvarande reformering i Malmö gav upphov till en öppen konflikt mellan anställda vid social- respektive invandrarförvaltningarna. Olika lokala sammanhang har med andra ord inte bara möjliggjort utan också begränsat deras agerande. Men i själva verket kan varken aktörerna med sina värderingar eller den omgivande strukturen ensamt förklara utfallet.

Exemplen ovan illustrerar ett mera generellt problem, aktör-strukturproblemet. Men begreppsparet är problematiskt. Även om man låter struktur beteckna någon form av bestämt socialt, ekonomiskt eller politiskt mönster, kvarstår ändå en rad olösta problem, t.ex. om hur stabil en social process bör vara för att räknas som en struktur (Rothstein 1988). Ett annat problem är att strukturer kan framstå som kinesiska askar, vilket innebär att en struktur alltid ingår i en större struktur, som i sin tur ingår i en ännu mer övergripande struktur etc. Vad man dock anser sig kunna enas om, enligt Rothstein, och som också gör att ingendera av de två, aktör- eller strukturförklaringen, är tillräcklig i sig, är att "[s]amhället bestod både av aktörer med medvetande och därmed med förmåga att välja, att 'handla annorlunda', men vars handlande på olika sätt präglades av, och präglade, strukturella förhållanden" (Rothstein 1988).

Aktörer och strukturer utgör således två olika utgångspunkter för att beskriva den sociala och politiska verkligheten. I själva verket går

de in i varandra och förutsätter varandra. Det problem som vi som vill beskriva verkligheten, exempelvis beslutsprocesser och genomförande, ställs inför, är att denna består av individuellt handlande, och ofta pekar vi också ut en eller en annan aktör bakom en händelse. Men samtidigt gäller också att en enskild politikers eller tjänstemans agerande förutsätter en möjliggörande och begränsande social, politisk och ekonomisk struktur.

För Rothstein innebär strukturer "olika institutionaliseringar", och i fråga om politiska strukturer handlar de mest centrala om valordningar, konstitutionella arrangemang och förvaltningsapparatusens organisering (Rothstein 1988). Inom andra samhällsområden rör det sig om andra former av arrangemang, men även dessa av mer bestående karaktär. Vilka institutionaliserade politiska och ideologiska mönster är i så fall av intresse i vår empiriska undersökning?

Till sådana som främst kan anses ha påverkat beslutsfattarna i vår studie, vill vi räkna framför allt några institutionaliserade idékomplex, bestående av regler för att beskriva och tolka verkligheten, men också för att ange normer för hur denna verklighet borde se ut. Genom att främja vissa typer av handlingar och betrakta andra som mindre populära och mindre "inne", har de satt gränserna för våra aktörers handlande. Särskilt vill vi lyfta fram de socialpolitiska riktlinjerna, de invandrarpolitiska målen, förvaltningspolitiken samt de lokalpolitiska majoritetsförhållandena, som vi menar kan kasta ljus över politikers, tjänstemäns och invandrarrepresentanters handlande i beslutsprocesser rörande hemspråk, invandraräldreomsorg, moskébygge och flyktingmottagandets omorganisering.

Socialpolitiska ambitioner

I våra undersökningskommuner spelade socialtjänsten en central roll för hur invandraräldreomsorgen och det lokala flyktingmottagandet utformades. Ytterst var det den svenska generella välfärdspolitiken och dess jämlikhetssträvanden som hade satt sin prägel på den lokala äldre- och flyktingomsorgspolitiken. Den offentliga servicen skall täcka hela befolkningen och detta efter någorlunda enhetliga regler och standardlösningar på servicen (Rothstein 1994). Den socialpolitis-

ka principen om jämlikhet i termer av lika behandling av samhällsmedborgare, även oavsett nationell bakgrund, visade sig vara en djupt förankrad tanke hos många kommunalpolitiker och -tjänstemän.

I den socialpolitiska ramlagstiftningen, och då framför allt i socialtjänstlagen med dess nyckelprinciper, normalisering, kontinuitet, helhetssyn och flexibilitet, definierar staten å ena sidan individens roll och ansvar, och å den andra det allmännas. Medan normalisering avser en samhällsmedlems möjligheter att så långt som möjligt leva i en normal miljö och under normala förhållanden, handlar kontinuitet om att man söker undvika personbyten och andra avbrott i omsorgen. Att lokala förutsättningar och behovsanpassade lösningar ska styra socialt arbete fastställs i principen om flexibilitet. Helhetssyn sammanfattar slutligen idén om att se personens hela situation i ett sammanhang. Här finns grunden för socialtjänstens arbetsfilosofi, om vilka typer av åtgärder som förväntas leda till önskade resultat. Socialpolitiker och omsorgstjänstemän är i praktiken bärare av denna professionalism, kodifierad i socialtjänstlagen, men dessutom till vardags även påverkad av både gällande praxis och tradition.

Den svenska välfärdsstatens socialpolitiska ambitioner anses vanligtvis vara starkt påverkade av efterkrigstidens socialdemokratiska välfärdsprogram. Målet var ökad jämlikhet mellan olika individer och grupper i samhället, vilket skulle åstadkommas genom en medveten strävan att avskaffa fattigdomen, minska och utplåna de uttalade klassklyftorna och genom att skapa lika villkor och tillgång till samhällets goda. Livet skulle präglas av jämlika livschanser och välfärden skulle komma det stora flertalet i samhället till del genom omfördelning av inkomster och genom att individerna och familjerna tillförsäkras starka sociala rättigheter (Esping-Andersen 1988; Tilton 1988). I sitt bidrag "Jämlikhet, effektivitet och makt" till jubileumsboken "Socialdemokratins samhälle", slår Esping-Andersen fast redan i rubriken hur det centrala var just idén om ökad jämlikhet (Esping-Andersen 1988).

Det brukar hävdas att den svenska välfärdsstaten vid en internationell jämförelse är unik med sina principer om en generell universalism, jämlikhet och styrkan i de sociala och medborgerliga rättigheterna, samt effektivitet (Esping-Andersen 1988). Den historiska kompromissen mellan arbete och kapital som är det för Sverige unika, har inneburit att sociala reformer alltid har förutsatt politiska och sociala koalitioner. Således motiverades jämlikhetsfrämjande åtgärder med

den ekonomiska nytta de skulle medföra. Jämlikheten var inte bara det centrala målet, utan också ett medel. "Demokratisering av livschanser och tillgångar och medbestämmande", uppfattades som ett viktigt medel för att främja ekonomisk effektivitet (Esping-Andersen 1988).

De ökande samhällsekonomiska problemen sedan början på 1970-talet bidrog till den kritik som riktades mot denna välfärdsmodell, en kritik som senare på 1980-talet kompletterades med en mer ideologiskt orienterad kritik. Samhället ansågs inte längre ha råd med denna välfärd där den ursprungliga minimalistiska jämlikheten med tiden hade övergått till en för alla samhällsmedborgare omfattande generell välfärdspolitik på medelklassens levnadsnivå. Den ideologiskt inriktade kritiken argumenterade för att utjämningen av livsvillkor redan hade gått för långt. Inspirerade av 1980-talets nyliberala våg hävdade man att välfärdspolitiken hade en passiviserande verkan på medborgarna. Som passiva bidragstagare tog dessa för givet att välfärdsstaten skulle försörja dem. Det blev viktigt att ställa krav på samhällsmedborgarna och i stället för välfärd i form av generös bidragspolitik var det arbetslinjen som nu skulle gälla. Den rådande högkonjunkturen i slutet av 1980-talet fick arbetslinjen att framstå som en naturlig lösning. Som vi har sett, var detta den bärande policydén i 1991 års reform om ändrat statligt ersättningssystem för kommunernas flyktingåtagande. I stället för passiviserande omhändertagande skulle flyktingarna snabbt slussas in i arbetslivet. När högkonjunkturen övergick i lågkonjunktur, försämrades dock förutsättningarna för arbetslinjens genomförande i början av 1990-talet.

Invandrarpolitiska riktlinjer

Historiskt sett har den socialdemokratiska jämlikhetsidén varit intimt förknippad med bilden av samhället som ett folkhem, "hemmet känner icke till några privilegierade eller tillbakasatta, inga kelgrisar och inga styvbarn ... I det goda hemmet råder likhet, omtanke, samarbete och hjälpsamhet..." (P. A. Hansson citerad i Tilton 1988). I metaforen om folkhemmet ingår också tanken om att olika delar av samhället bör integreras till en helhet, i en demokrati som omfattar och

integrerar alla. Här finns även avstampet för den svenska invandrapolitiken (Tilton 1988). Den liberala medborgarskapslagstiftningen har uppmuntrat förvärvande av svenskt medborgarskap, men även utan att ta steget fullt ut genom byte av medborgarskap, omfattas invandrare som *denizens* i långa stycken av samma sociala rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare (Hammar 1985 och 1990). Inte heller invandrare bör vara styvbarn i folkhemmet. Samtidigt har årtionden av strävanden att minska och utplåna klassbetingade skillnader i livschanser, naturligtvis även påverkat synen på sociala skillnader byggande på andra kriterier, som till exempel etniska. Social olikhet mellan individer och grupper i samhället, även om de inte har burit klasstämpel, har inte sällan ändå uppfattats som ett potentiellt hot mot jämlikhet och jämlika villkor.

I internationell jämförelse har den svenska invandrapolitiken diskuterats som en framgångsrik kombination av en strävan att integrera de invandrade samhällsmedlemmarna och av respekt för kulturella skillnader. Enligt Castles, vars typologi omfattar tre principiella typer av invandrapolitik, uteslutningsmodellen, den assimilatoriska modellen och den pluralistiska modellen, representerar den svenska invandrapolitiken just det sist nämnda pluralistiska sättet för staten att förhålla sig till sina invandrare (Castles 1994). Dessa godtas som medlemmar i det politiska systemet under det att bevarandet av kulturella skillnader accepteras. Den assimilatoriska politiken däremot kräver av invandrare kulturell assimilation som villkor för fullvärdigt medlemskap, främst representerad av länder som Frankrike och Storbritannien. Slutligen innebär uteslutningsmodellen att inte ens uppfyllandet av assimilationskraven garanterar invandraren rätt till ett fullvärdigt samhällsmedborgarskap. Följaktligen ses till exempel beviljandet av landets medborgarskap som ett undantag som kräver sin speciella motivering, och i regel öppnar endast nationstillhörighet, gamla blods- och etniska band, vägen för nykomlingen att bli landets medborgare. Tyskland anses av Castles vara den främsta representeranten för uteslutningsmodellens invandrapolitik. Sverige, tillsammans med Kanada, Australien och Nya Zeeland räknar han emellertid till de länder där staten förutom passivt accepterande av kulturella skillnader till och med aktivt stödjer kulturell pluralism (jfr Soysal 1994). Med undantag för Sverige tillämpas denna modell i huvudsak av nationsbyggen som grundar sig på invandring och där multikulturalismen enligt Castles är ett resultat av relativt framgångsrik poli-

tisk assimilation men kombinerad med misslyckad kulturell assimilation.

Länge var dock invandrares och minoriteters ställning i det svenska samhället föga problematiserad. Kulturella skillnader var något som kunde upplysas och utbildas bort, snarare än att de skulle vara ett föremål för respekt eller speciellt erkännande. Under tiden efter andra världskriget omfattades samer och tornedalsfinnar som inhemska minoriteter, liksom den utländska arbetskraften och flyktingarna, av folkhemmets primära strävan att skapa jämlika villkor och utplåna sociala skillnader och särdrag. Under senare hälften av 1960-talet tilltog strömmen av arbetskraftsinvandrare och när 1968 års invandrarutredning tillsattes, initierades också en flitig debatt om vilken färdriktning som staten borde välja (SOU 1974:69).

Två möjliga vägar fanns att gå. Starka krafter ansåg att invandrarernas mer eller mindre totala assimilation i det svenska samhället var den enda garantin för jämlikhet och lika chanser för dem och deras barn. Det alternativa perspektivet förespråkade integration utan krav på kulturell assimilation, och utgick från antagandet att om invandrarerna gavs rätt till sin egen kultur och sitt eget språk, skulle detta främja deras integration i det svenska samhället i och med att de kunde känna sig trygga i sin egen identitet (Hammar 1991). Det var också detta sist nämnda synsätt som genomsyrade riksdagens beslut om de invandrar- och minoritetspolitiska målen 1975. Till det redan gällande jämlikhetsmålet lades målen kulturell valfrihet och samverkan. Dessa tre mål fick sammanfatta ideologin för den statliga invandrar- och minoritetspolitiken, ge den en lättförståelig formulering och fungera snarare som riktningsangivelser än som mål vilka man på kort sikt skulle kunna uppnå (Jacobsson 1984). Året därpå, 1976, infördes i regeringsformen en paragraf enligt vilken etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att bevara och utveckla sin kulturella identitet skulle främjas.

De invandrapolitiska målen befann sig på hög abstraktionsnivå och var tämligen allmänt hållna med ett därav följande stort tolkningsutrymme. I valfrihetsmålets förlängning fanns visionen om det mångkulturella samhället, ett samhälle präglad av integration men inte av assimilering. Valfrihetsmålets genomförande krävde enligt regeringen en positiv särbehandling av etniska grupper och offentligt stöd till etniska institutioner såsom invandrarföreningar. Vidare gavs de i Sverige sedan tre år tillbaka bosatta utländska medborgarna rätt

att rösta och kandidera i kommunala val och riksdagen beslutade om invandrarbarns rätt till hemspråksundervisning. Kulturell valfrihet i kombination med åtgärder som syftade till ökat samhällsdeltagande ansågs bäst gynna invandrarnas integration. Att valfrihet inrymmer flera tolkningsmöjligheter, bekräftas även av frågans flitiga debatterande i massmedia och i statliga utredningar årtionden efter riksdagsbeslutet. Tjugo år efter det att riksdagen antog de invandrapolitiska målen, beskriver 1994 års invandrapolitiska kommitté i sitt slutbetänkande hur användningen av begreppen valfrihet och minoritetspolitik hade väckt förväntningar på särskild politik för etniska grupper och minoriteter, och aktivt engagemang från statens sida för att skapa bestående minoriteter med särskilda rättigheter (SOU 1996:55).

Även samverkansmålet öppnade för flera tolkningsmöjligheter, från intresserepresentationen via organisationer i statliga beredningar och beslutsprocesser, till samverkan i de vardagssituationer där invandrare med sina specifika nykomlings- eller etniska intressen mötte skolans värld, sjukvården eller socialvården. Jämlikhet, ett eftertraktat politiskt mål och som begrepp flitigt använt i den politiska debatten, är också det ett både politiskt och samhällsvetenskapligt omstritt begrepp. Det kan syfta till resultatjämlighet, dvs. lika utfall när det gäller fördelningen av sociala och politiska värden i samhället. Men det kan också få innebörden procedurell jämlikhet och då avse lika behandling av och lika spelregler för alla samhällsmedlemmar oavsett deras nationella eller etnisk bakgrund, vilket naturligtvis utesluter all särbehandling. Det blir således möjligt att motivera positiv särbehandling med hänvisning till att detta krävs om man ska uppnå en jämnare värdefördelning mellan individer och grupper i samhället. Men det går lika bra att förbjuda all särbehandling i namn av lika/jämlika spelregler för alla. I verkligheten har särskilda åtgärder för invandrare motiverats utifrån deras nykomlingsbehov och deras etniska behov, exempelvis i form av flyktningmottagandeprogram och i form av stöd till invandrarföreningar och hemspråk. Men det är också möjligt att avvisa sådana särlösningar med hänvisning till att invandrare på lika villkor med andra samhällsmedlemmar bör ta del av den för alla gemensamma servicen.

1980 års invandrarutredning resulterade i 1986 års riksdagsbeslut, med den innebörden att den tidigare invandrar- och minoritetspolitiken nu döptes om till enbart invandrapolitik. Enligt den nya invand-

rarpolitiken var invandrargrupper inte att betrakta som minoriteter i folkrättslig mening. Endast samer och tornedalsfinnar var att se som inhemska minoriteter i Sverige. Ytterligare tio år senare, 1996, konstaterade den 1994 tillsatta invandrapolitiska kommittén, att 1986 års riksdagsbeslut "efter ett tiotal år med ibland mycket långtgående tolkningar och förväntningar på minoritetspolitik och valfrihet för invandrade grupper i det svenska samhället på flera sätt skruvade ner förväntningarna" (SOU 1996:55, s. 68). I regeringens proposition 1997 "Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik", använder man inte längre beteckningen invandrapolitik utan politikområdet går nu under namnet integrationspolitik (Reg. prop. 1997/98:16).

1990-talets Sverige är ofrånkomligen ett mångkulturellt samhälle som kännetecknas av etnisk och kulturell mångfald, konstaterar 1994 års invandrapolitiska kommitté (SOU 1996:55). En helt annan fråga är dock hur staten bör förhålla sig till denna faktiska mångkulturalism, dvs. hur invandrapolitiken ska utformas. Just det faktum att Sverige med åren har blivit mer etniskt mångskiftande, framförs av utredningen som en viktig orsak till att behovet av en gemensam referensram och ett gemensamt språk också har ökat. Faktisk mångkulturalism behöver med andra ord inte gå hand i hand med mångkulturell invandrapolitik utan kan tvärtom användas som argument mot mångkulturalism som policylinje.

Här speglas också det i dag av samhällsvetare allt flitigare diskuterade motsatsförhållande som tycks finnas mellan olika syn på jämlikhet. Den traditionella idén om liberaldemokratiska individuella rättigheter, innebärande jämlikhet i meningen individers lika rättigheter och skyldigheter, ställs i dag mot kraven på statens erkännande av kollektiva rättigheter såsom etniska minoritetsgruppers rätt till egen kultur, ett eget språk och identitet (Kymlicka 1995, Taylor 1994; Habermas 1995). I belysning av 1986 års invandrapolitiska positionsbestämning och 1996 års förslag till integrationspolitik, tycks den svenska invandrapolitiken alltmer ta fasta på de individuella rättigheternas jämlikhet. 1994 års invandrapolitiska kommitté anger att de nya riktlinjerna för integrationspolitiken ska utgå från den grund som är gemensam för alla medborgare i ett demokratiskt samhälle, nämligen "strävan efter jämlikhet, upprätthållande av den valfrihet som följer av medborgerliga fri- och rättigheter och svensk lag, samt behovet av samverkan mellan människor" (SOU 1996:55, s. 309). Inte

grationspolitikens övergripande mål anges vara egen försörjning, delaktighet och medansvar i samhällslivet oavsett etnisk, kulturell och social bakgrund. Den skall rikta sig enbart till nyanlända invandrare och vara i tiden begränsad till att endast gälla under deras första tid i landet. Säråtgärder ska endast komma i fråga under denna övergångsperiod och med det uttalade syftet att främja förutsättningarna för egen försörjning (SOU 1996:55). Begreppet invandrar-/integrationspolitik bör enligt utredningen reserveras för sådana åtgärder och eventuella särregler som behövs för att nya invandrare "kan skaffa sig de svenska verktyg som kan behövas för att de ska klara sig på egen hand i det svenska samhället" (SOU 1996:55, s. 309).

Att invandrapolitiken vid tidpunkten för våra kommunundersökningar, vid övergången till 1990-talet, bestod av riktningsangivelserna, jämlikhet, valfrihet och samverkan, behövde inte betyda att skiljelinjen mellan assimilation och integration i sig hade suddats ut. I verkligheten fanns den naturligtvis kvar mellan anhängarna av de två åsiktsriktningarna. Med utgångspunkt i att policymål och deras genomförande är två olika saker, och att genomförandet är politikens fortsättning med andra medel, är det just i alla enskilda konkreta frågor som avgörandet i sista hand fällt. Det var alltså i enskilda sakfrågor i våra undersökningskommuner där de invandrapolitiska målen ställdes mot andra verksamhetsmål, som t.ex. de socialpolitiska och de förvaltningspolitiska målen. Dessutom filtrerades de nationellt beslutade målen genom det lokalpolitiska systemet. Vad kan vi då säga om utfallet i de av oss granskade policyfrågorna?

Våra undersökningsresultat ger vid handen att utrymmet för valfrihets- och samverkansmålen var ganska snålt tilltaget under slutet av 1980-talets andra hälft och i början 1990-talet. Det krävdes t.ex. en lång och segdragen process innan de finska invandrapensionärerna ens delvis fick igenom sina krav på särboende och hemservice på eget språk trots att tillgängliga personalresurser fanns. Ett annat exempel utgörs av beslutsprocessen kring moskébygget i Haninge. Trots allmän religionsfrihet räckte inte samverkans- eller valfrihetsmålen till för att garantera en moské för kommunens muslimer. De lokala nedskärningarna i hemspråksundervisningen genomfördes under protester från invandrarorganisationer och fackliga företrädare. Dessutom tycktes jämlikhetsmålet vara det invandrapolitiska mål som allt oftare användes för att motivera beslut som till och med gick emot målen valfrihet och samverkan. Jämlikhetsmålet, ett gemensamt mål

både för invandrarpolitiken och den allmänna socialpolitiken, tycktes ha företräde. Välfärdspolitikens fokusering på att utjämna sociala skillnader i livschanser, tycktes inte sällan ha kommit i konflikt med idén om kulturell valfrihet. Invandrapensionärernas krav på kommunal hemservice på eget språk, kunde enligt kommunen bidra till att konservera etniska gränser och även andra sociala skillnader och uppfattades därför som stridande mot den allmänna jämlikhetsprincipen.

Förvaltningspolitiken

Den lokala invandrarpolitiken har naturligtvis även påverkats av den förvaltningspolitiska utvecklingen och den decentraliseringsvåg som inneburit att allt större delar av offentliga sektorns åtaganden i dag beslutas och administreras av kommunerna. Till detta har bidragit bl.a. övergången till ramlagstiftning och införandet av styrformer som mål- och resultatstyrning. Vi kan ge en mycket summarisk beskrivning av den förvaltningspolitiska utvecklingen utifrån en typologi omfattande tre förvaltningsdoktriner med var sin syn på staten, statens roll, tjänstemannen, medborgaren och normkällan för myndighetsutövning (Söderlind och Petersson 1988). Medan den lagstyrda förvaltningen i dag anses höra till historien så är det den folkstyrda, och sedan slutet av 1980-talet även den marknadsstyrda, förvaltningsdoktrinen som har representerat statens förvaltningspolitiska ideal. Den folkstyrda förvaltningsdoktrinen, historiskt förknippad med välfärdsstatens frammarsch gör staten till medborgarnas och folkviljans redskap. Eftersom medborgaren förvandlas till uppdragsgivare och tjänstemannen till folkviljans representant och ombudsman, blir representativitet ett viktigt rekryteringskriterium inom den offentliga administrationen.

Den marknadsstyrda förvaltningen har företaget och det privata näringslivets effektivitet som förebilder. Interna resultatenheter fick konkurrens av kooperativ och entreprenader samt av föreningar och organisationer som nya huvudmän och producenter av tidigare offentliga tjänster. Många av de åtaganden som traditionellt ingått i det offentligas ansvarsområde har antingen omorganiserats med marknadstänkandet som grund, eller också helt överlåtits till privata

producenter. Vid övergången till 1990-talet tog förvaltningspolitiken alltmer fasta på marknaden inte bara som ideal för statlig och kommunal verksamhet utan också som lösning på problemen inom den offentliga sektorn (Montin 1989 och 1992; Lundquist 1991; Lundqvist och Pierre 1995).

Statens roll som serviceproducent accentueras och medborgaren blir nu en kund som med sin efterfrågan ger signaler om hur den offentliga tjänste- och serviceproduktionen bör vara utformad. Framhävandet av medborgarnas individuella valmöjligheter får en mer framträdande roll som drivkraft i stället för en starkare betoning av kollektiva lösningar. Redan 1987 års förvaltningslag uppmärksammade serviceaspekten i myndigheternas roll gentemot medborgarna. Den utifrån medborgarnas önskemål differentierade tjänsteproduktionen och medborgarnas ökade valfrihet har också fungerat som en ny legitimeringsgrund för den offentliga förvaltningen (Rothstein 1994).

Marknaden som modell förutsätter naturligtvis att det råder konkurrens mellan olika serviceproducenter, så att det blir möjligt för kunden att "rösta med fötterna", vilket garanterar den mest effektiva serviceproduktionen. Numera har det ofta påpekats att trots den offentliga sektorns anammande av både ideal och språkbruk från näringslivet, saknas ändå allt som oftast denna grundförutsättning som den marknadsstyrda modellen bygger på (Bäck 1992).

Våra beslutsprocesser i tid och rum

Det blir nu möjligt för oss att schematiskt sammanfatta de tidigare beskrivna lokala beslutsprocesserna om invandraräldreomsorgen, hemspråksundervisningen, flyktigmottagandet och moskébygget.

Det socialpolitiska idékomplexet styr den sociala sektorns arbete. Dess grundläggande regler tar sig uttryck i lagar, förordningar, och i vad som betraktas som rätt kunskap i sociala frågor. Socialtjänstens institutionaliserade syn på samhället, tjänstemannen och medborgaren, förkroppsligas framför allt i mer övergripande socialpolitiska beslut och förvaltningens beslut i enskilda ärenden.

Ett svårare avgränsat idékomplex, sprunget ur de generella socialpolitiska strävandena efter ökad jämlikhet utgörs av de invandrarpo-

Tabell 7.2. Social- och invandrapolitiska idékomplex samt den folkstyrda och marknadsstyrda förvaltningsdoktrinen.

Social- och invandrapolitik:	Förvaltningspolitik:	
	<i>Folkstyrda förvaltningen</i>	<i>Marknadsstyrda förvaltningen</i>
Socialpolitiska idékomplexet	1	3
Invandrapolitiska idékomplexet	2	4

litiska målen. De skall genomsyra den statliga och kommunala förvaltningens agerande i frågor som rör invandrare och flyktningar.

I *tabell 7.2.* återfinns som kolumner två av de tre förvaltningspolitiska doktrinerna, nämligen den *folkstyrda* och den *marknadsstyrda*. På matrisens rader har vi placerat de två nämnda idékomplexen, det *socialpolitiska* och det *invandrapolitiska*. Tillsammans ger de fyra renodlade typsituationer, där inslag av den ena eller den andra förvaltningspolitiska doktrinen dominerar i kombination med huvudsakligen socialpolitiska och/eller invandrapolitiska idéer. I den första rutan kombineras traditionella socialpolitiska idéer med den folkstyrda förvaltningspolitiska modellen, en kombination som hade sin största genomslagskraft framför allt under uppbyggnaden av den svenska välfärdsmodellen, och var aktuell även under stora delar av 1980-talet. I ruta nummer två kombineras den folkstyrda förvaltningen med det invandrapolitiska idékomplexet. Vi befinner oss på 1970-talet och riksdagen beslutar om de invandrapolitiska principerna som styrande för invandrar- och minoritetspolitiken. En rad invandrar- och minoritetspolitiska reformer genomförs, bl.a. införandet av hemspråksundervisningen och lokala invandrarnämnder och invandrarbyråer växer fram i den folkstyrda förvaltningspolitikens anda. Den ändring som sker vid övergången till rutorna tre och fyra handlar sedan om ett byte av förvaltningspolitiskt ideal från det folkstyrda till det marknadsstyrda. Vi närmar oss åren mot slutet av 1980-talet och övergången till 1990-talet. I ruta tre dominerar således de socialpolitiska ambitionerna, som jämlikhet och normalisering, men nu influeras deras genomförande av betoning av ökad effektivitet, service och differentiering i tjänsteproduktionen utifrån medborgarnas önskemål. Ruta fyra slutligen, ger en kombination av de invandrapolitiska principerna jämlik-

het, valfrihet och samverkan och en tilltagande förvaltningspolitisk marknadsorientering.

Frågorna om invandraräldreomsorg och flyktingmottagandets organisering hörde ända fram till början av 1990-talet hemma på socialförvaltningen med en klar socialpolitisk anknytning. Schematiskt kan både invandraräldreomsorgen som policyfråga och mottagandets organisering placeras i ruta ett under 1970-talet och även under stora delar av 1980-talet. Beslutsprocesserna styrdes således i första hand av ledande socialpolitiker och socialtjänstens personal. Deras tolkningar av det jämlika samhället och om vägen dit lade grunden för den problemsyn som primärt var den sociala omsorgens; reducering av sociala skillnader, normalisering och likriktning, i sista hand kopplat till viss social kontroll. I den folkstyrda förvaltningsmodellens anda syftade socialförvaltningen och dess tjänstemän som ombudsmän för medborgarna till att realisera generella välfärdsprogram som till exempel universell äldreomsorg och barnomsorg. Att utjämna klyftor i medborgarnas livschanser var en central del av uppdraget och med den motiveringen avvisades också invandrapensionärernas förslag till särlösningar.

I 1980-talets beslutsprocesser om invandraräldreomsorg och i den dithörande argumentationen syntes knappast några spår av det invandrar- och minoritetspolitiska tankegodset. Ett eventuellt undantag var jämlikhetsmålet som ju ingick i de invandrapolitiska principerna men som också var det ledande socialpolitiska målet. I praktiken tolkades jämlikhet liktydigt med lika behandling, och användes som motargument mot invandrapensionärernas krav på service på eget språk. Policyändringen, dvs. en nedtoning av principen om lika behandling, motiverades den också i sista hand utifrån den rådande synen på social omsorg som ett verktyg för ökad jämlikhet, snarare än utifrån principerna om kulturell valfrihet och samverkan med invandrapensionärerna. Argument byggande på idéer om kulturell valfrihet och etniskt åldrande, erkännande av invandraråldringarnas etniska behov av identitet, gemenskap och språk förekom sällan i den lokala debatten.

Om de ansvariga socialpolitikerna och förvaltningstjänstemännen i den folkstyrda förvaltningsdoktrinen anda fungerade som ombud för medborgarflertalet, var de kanske inte lika representativa för invandraråldringarnas erfarenheter och behov. Den rollen hade i stället axlats av tjänstemännen vid den lokala invandrarbyrån. Dessa stod i sin

syn på saken närmare invandrapensionärernas önskemål om service på eget språk.

Vid övergången till 1990-talet ägde, som vi har sett, en klar förskjutning rum i riktning mot en större lyhördhet för invandrapensionärernas krav. Bakom denna utveckling anser vi att vi har kunnat identifiera den marknadsstyrda förvaltningsdoktrins samtida ökade genomslagskraft, något som var speciellt markant just i Malmö och i Västerås. Båda kommunerna sågs, och såg sig själva, som något av föregångare i att ge sig i kast med att realisera den nya förvaltningspolitiken. De nya idéerna ändrade den kommunala förvaltningens självbild med effektivitet, privatisering, anbud och införande av resultatenheter med ökat utrymme för medborgarnas serviceönskemål, som viktiga inslag. Den kommunalt producerade servicen skulle nu anpassas till kunderna, medborgarna, och differentierades utifrån deras individuella önskemål och efterfrågan.

Därmed var valfrihet inte längre en term enbart reserverad för att beskriva ett av de invandrapolitiska målen utan hade nu blivit ett centralt honnörssord inom förvaltningspolitiken. Detta i kombination med de etniska mellanhändernas ökade inflytande i äldreomsorgsfrågan, resulterade i att invandraräldreomsorgen flyttades i vårt schema både högerut och neråt, via ruta tre ända ner till ruta fyra. Vi utgår då från följande resonemang: Invandraräldreomsorgen som policyfråga är kvar på socialförvaltningen och i grunden styrs besluten av de socialpolitiska målen, men i 1990-talets början även av idéer om förvaltningen som serviceproducent. Respekten för medborgarnas valfrihet inför den kommunala servicen sammanfaller således med invandrapolitikens princip om kulturell valfrihet, de invandrapolitiska principerna har åtminstone till synes fått större inflytande över invandraräldreomsorgen. Alltså åstadkom den tilltagande marknadsorienteringen den effekt som invandrapolitiska principer om kulturell valfrihet och samverkan annars hade åstadkommit. Respekten för och erkännandet av de etniska behoven fick ökat utrymme.

På ett liknande sätt fast kanske ännu tydligare gällde denna utveckling för omorganisationen av flyktingintroduktionen. Även här startar vi i ruta ett och flyktingmottagandet i våra undersökningskommuner finns under 1980-talet placerat vid socialförvaltningen. Följaktligen präglades arbetets innehåll och former av socialtjänstens grundidéer för att inskola flyktingarna i de gällande normerna och insatser för att anpassa dem till samhället. En med tiden tilltagande kri-

tik från den centrala statsmakten och senare även från lokala beslutsfattare kom att skapa ett reformeringstryck, och en allt för långtgående omsorg om flyktingarna bedömdes nu kanske till och med ha en passiviserande verkan på dem. Kritiken mot den kostsamma introduktionen i socialtjänstens regi underblåstes även av samhällsdebattens nyliberala tongångar: Jämlikhetsträvan med generösa medelklassvillkor som måttstock hade redan gått för långt och risk fanns att medborgarna förvandlades till kravmaskiner utan eget ansvar för sina livsvillkor. Det var dags att börja ställa krav på dem och därmed naturligtvis även på flyktingarna, hävdades det allt oftare.

Flyktingmottagandets omorganisation resulterade i att verksamheten både ideologiskt och organisatoriskt fick en ny hemvist. Till skillnad från äldreomsorgsfrågan lämnade flyktingfrågan socialförvaltningen som sin organisatoriska bas och den nya flyktingintroduktionen placerades på invandrarförvaltningen, åtföljd av en radikal omstrukturering av mottagandet. Någon mer framträdande roll kom dock inte de invandrapolitiska målen att spela i det nya mottagandet med undantag av jämlikhetsmålet. Arbetslinjen premierades – bort från bidragsberoendet till arbete, motprestationer och självförsörjning i snabbare takt var den nya given.

Vi har också kunnat se hur den terminologi som användes för att beskriva invandrarförvaltningens flyktingintroduktion, var starkt påverkad av den nya förvaltningspolitiken. Flyktingen togs emot vid mottagningsenhetens "kundmottagning" och blev därmed tilldelad rollen som "kund". Från att ha varit en klient i ett uttalat beroendeförhållande på socialförvaltningen fick denne ikläda sig rollen som kund. Att det inte fanns någon annan flyktingmottagning att vända sig till – ifall hon skulle ha varit missnöjd med servicen vid stadens enda – tycktes vara lika lite störande här, som när man i början av 1990-talet vid andra offentliga förvaltningsenheter utan någon egentlig konkurrens och marknad ändå allt oftare använde marknadens språk och principer för att beskriva uppgifterna och organisationen.

Organisatoriskt hade flyktingmottagandet blivit flyttat till invandrarförvaltningen, idémässigt präglades det av marknadiseringen och av socialpolitikens nya arbets- och kravlinje. Vi låter flyktingmottagandet flytta från ruta ett till ruta tre, trots den faktiska organisatoriska hemmahörigheten på invandrarförvaltningen.

Frågan om hemspråksundervisning som utbildningspolitisk fråga kan i sista hand sägas vara underordnat de allmänna socialpolitiska

målen om jämlikhet och allas rätt till utbildning. Samtidigt var införandet av hemspråksundervisningen i mitten på 1970-talet en av de reformer, som vid sidan av arbetstagarnas lagstadgade rätt till svenskundervisning, och utländska medborgares kommunala rösträtt, syftade till att ge konkret innebörd åt de av riksdagen beslutade invandrapolitiska målen. 1990-talets beslutsprocess i hemspråksfrågan handlade således inte om att representanter för invandrarintressen sökte politisera och få igenom kravet på sådan undervisning. Istället rörde den aktuella beslutsprocessen tvärtom de nedskärningar som staten och kommunerna var på väg att genomföra på invandrarundervisningen. Om vi godtar denna beskrivning placerar vi hemspråksfrågan till att börja med i ruta två, och betraktar därmed skolans hemspråksundervisning som ett uttryck för de invandrapolitiska målen och som ett erkännande av invandrarbarnens minoritetsetniska särbehov. Förvaltningspolitiskt dominerar här den folkstyrda förvaltningsdoktrinen. Den lärarpersonal som ansvarade för hemspråksundervisningen kan väl i enlighet med doktrinens grundidéer sägas ha representerat den invandrade delen av befolkningen.

Från statligt håll initierades beslutsprocessen om nedskärningarna med en rapport från RRV som påtalade den bristande effektiviteten i denna undervisningsform. Dels var undervisningsgrupperna alltför små, dels var lärarna inte alla gånger behöriga. Dessutom uteblev hemspråks eleverna från de så nödvändiga lektionerna i ordinarie skolämnen. I riksdagen resulterade beslutsprocessen emellertid inte, tack vare flera turer och protestskrivelser till riksdagens utbildningsutskott, i några konkreta beslut om riktade nedskärningar just på hemspråksundervisningen. Därmed lämnades beslutet om besparingens inriktning över till kommunerna, vilket var att föredra även med tanke på den allmänna ambitionen att decentralisera detaljbesluten till den förvaltningsnivå där verksamheten bedrevs, i detta fall till kommunnivån. Men riksdagsdebatten hade ändå gett uttryck för en klar viljeinriktning: Hemspråksundervisningen bedrevs inte på ett tillräckligt effektivt sätt och den mest naturliga slutsatsen var att utrymme för skolans besparingar fanns, om någonstans, så just inom invandrarundervisningen, och först i andra hand inom skolans övriga verksamhet.

Den lokala beslutsprocessen initierades under det att debatten i riksdagen pågick som bäst. De lokala prioriteringsdiskussionerna ägde rum i väntan på ett statligt beslut om en riktad besparing. Att

riksdagsbeslutet sedan blev ett annat ändrade inte den pågående processen i kommunerna. Jämlikhetsargumentet spelade en viktig roll. Invandrarbarnens frånvaro från den ordinarie undervisningen kunde äventyra deras villkor i arbetslivet. Jämlikhet som en av de tre invandrapolitiska principerna lyftes på det viset fram på bekostnad av valfrihet och samverkan, och inte primärt i sin egenskap av invandrapolitiskt mål, utan snarare som ett generellt socialpolitiskt mål.

De ekonomiska argumenten, behovet av nedskärningar inom skolan, förenade med den framförda kritiken av denna undervisningsform, tycktes bädda för en viss reträtt från målen om kulturell valfrihet och samverkan, menade motståndarna till besparingen. Även här kan vi bakom processen se den marknadsstyrda förvaltningsdoktrinen tilltagande inflytande, med ökad effektivitet i offentlig tjänsteproduktion som en av de mest centrala idéerna. Resultaten ställda mot produktionskostnader, snarare än själva processen, stod alltmer i fokus. Att effektiviteten i att uppnå de önskade resultaten sedan i första hand diskuterades i termer av kostnadseffektivitet och inte i termer av graden av måluppfyllelse, var mer än naturligt. Att bedöma det senare och att relatera detta till kostnader var en komplicerad och än mer svårhanterlig fråga. För detta krävdes en mer ingående granskning av de av riksdagen fastställda målen och bakomliggande intentionerna för hemspråksundervisningen. Därmed kan vi för hemspråksfrågans del skönja en tendens till en rörelse från ruta två till tre, och ökat inflytande för den marknadsorienterade förvaltningspolitiken i kombination med socialpolitikens jämlikhetsideal och enhetlighet som norm.

En fjärde lokal invandrarfråga som har varit föremål för vår granskning är den segdragna beslutsprocessen om moskébygget i Haninge. Den klassificerades dock varken av politikerna eller förespråkarna av moskébygget som en invandrar- eller socialpolitisk fråga. Först och främst diskuterades den som en planfråga, och det lokala offentliga samtalet handlade i mycket om att i stadsplanen hitta en lämplig tomt att överlåta till den muslimska församlingen. Detta visade sig emellertid vara en svårare uppgift än vad som kanske var förväntat, och de invändningar som framfördes av kommuninvånarna mot politikernas förslag till tomt var många. Men argumentationen tog inte sin utgångspunkt i de invandrapolitiska målen. Inte heller återopades den i landet rådande allmänna religionsfriheten som stöd för moskébygget i den lokala debatten. Frågan definierades politiskt som en icke-in-

vandrarfråga, något som väl låg i linje med Haningepolitikernas syn på invandrarfrågor som en angelägenhet för hela kommunen och inte enbart för dess invandrare. Följaktligen hörde dessa frågor hemma i kommunstyrelsen och i den centrala kommunala nämndorganisationen. Man hade avskaffat invandrarnämnden och ersatt den med ett rådgivande organ, ett invandrarråd vars roll starkt ifrågasattes. Till bilden hör också att tanken om att flytta flyktingintroduktionen från socialförvaltningen till en separat invandrarbyrå, som man hade gjort i Malmö och Västerås, heller aldrig var aktuell i Haninge. Invandrar- och minoritetsfrågorna existerade knappast som särfrågor, och inte heller hade dessa någon egen kommunal organisation. Det ena hade lett till det andra, i vilken ordning må vara osagt.

Sammanfattningsvis kan vi säga att den nya förvaltningspolitiken hade en främjande effekt när det gällde invandrapensionärernas etniska särkrav, och därmed även principerna om kulturell valfrihet och samverkan, samtidigt som denna marknadsorienterade förvaltningspolitik fick den omvända effekten i besluten om hemspråksundervisningen. Flyktingmottagandets omorganisering präglades starkt av den nya förvaltningspolitiken och socialpolitikens förskjutning mot en allmän krav- och arbetslinje gentemot medborgarna. Beslutsprocessen i den fjärde lokalpolitiska invandrarfrågan, den om moskébygget i Haninge, saknade slutligen, åtminstone till synes, all koppling till den förvaltningspolitiska utvecklingen, till de socialpolitiska idéerna och de invandrapolitiska principerna.

Den lokala politiska strukturen

En politisk aspekt, som vi lyft fram i de inledande kommunbeskrivningarna och som varit en viktig del av projektets utgångspunkter är vilken betydelse styrkan och stabiliteten i de partipolitiska majoritetsförhållandena har. Vi har t.ex. antagit, att partiernas mottaglighet för minoriteters önskemål blir större, ju smalare de politiska marginalerna är.

Alla de tre undersökta kommunerna var under vår undersökningsperiod styrda av socialdemokratiska majoriteter, men med olika styrka och med olika historia. I Malmö och Västerås fanns en tradition av en i det närmaste hegemonisk socialdemokrati, som i stort sett regerat

sedan införandet av den allmänna och lika rösträtten. I Malmö hade detta tillstånd brutits i och med valet 1985, som för första gången på en mansålder förde en borgerlig majoritet till kommunledningen. I Västerås kom inte detta sammanbrott förrän med det borgerliga segervalet 1991.

I båda fallen ledde valnederlagen till en intensiv omprövning inom socialdemokratin, kanske inte så mycket vad gäller politikens innehåll, som dess stil. Denna socialdemokratiska självkritik har vi sett prov på i redovisningen i kapitel 2. Man såg det egna nederlaget som ett resultat av maktfullkomlighet och bristande lyhördhet inför medborgaropinioner. I Malmöfallet följdes 1985 års nederlag av en ny och mer instabil situation med "oscillerande" majoriteter. Borgerlig majoritet 1985–1988, socialdemokratisk 1988–1991, borgerlig 1991–1994 och återigen en socialdemokratisk kommunledning efter 1994 års val. Om detsamma ska hända i Västerås går ännu inte att säga. Den borgerliga majoriteten avlöstes i 1994 års val av en socialdemokratisk kommunledning med egen majoritet i fullmäktige.

Haninges politiska historia är annorlunda. Kommunen hade visserligen under långa perioder styrts av socialdemokrater, men det var en betydligt svagare socialdemokrati än både den i Malmö och den i Västerås. Majoriteterna var varken bastanta eller stabila, och dessutom plågades partiorganisationen under lång tid av inre motsättningar och fraktionsstrider. Under den mandatperiod som tog slut med 1991 års val styrdes kommunen av en koalition mellan socialdemokraterna och vänsterpartiet. Det senare partiet hade praktiskt taget alltid nonchalerats, och i stort sett betraktats som obefintligt av de socialdemokratiska ledningarna i Västerås och Malmö.

Den politiska historien har betydelse i flera avseenden. Socialdemokratiens starka ställning har troligen haft betydelse för den starka idémässiga position som den socialpolitiska jämlikhetsläran fått i de tre kommunerna. Men det verkar också troligt att graden av partipolitisk hegemoni har haft betydelse för hur intresserad man varit av att ta hänsyn till olika minoritetsintressen.

Om allt annat vore lika, skulle vi med denna utgångspunkt kunna rangordna de tre kommunerna från den mest mottagliga till den mest motståndskraftiga när det gäller försök från utanförstående grupper att rubba status quo: Haninge, Malmö, Västerås. Detta låter som en bestickande förutsägelse. Västerås intar uppenbart en särställning: Vi såg aldrig till något spår av motstånd mot hemspråksnedskärningar-

na; försöken att åstadkomma särskild äldreomsorg för invandrare rann ut i sanden; omorganisationen av flyktingmottagandet kunde genomföras med en helt annan "brutalitet" än i Malmö. På motsvarande sätt synes det som om Haninges invandrare skulle ha en god chans att få igenom sina önskemål när en fråga väl placerats på dagordningen: Motståndet mot nedläggningen av invandrarrektorsområdet var framgångsrikt; mosképlanerna mötte en välvillig hållning från politiker och tjänstemän ända till dess att en fientlig folkopinion började uppträda på scenen.

Men bilden av Haninge blir fullständig först när vi lägger märke till att det inte är alla frågor som hamnar på dagordningen där. Äldreomsorgsfrågan var i praktiken aldrig annat än en icke-fråga – det fördes aldrig någon diskussion om att organisera om flyktingmottagandet.

En annan, irriterande omständighet är att det egentligen är ganska sällan som de etniskt grundade invandrarkraven har intresserat de lokala politikerna. Detta är irriterande för hypotesen om de politiska majoritetsförhållandenas avgörande betydelse. Om det har uppstått motstånd mot dessa krav har de snarare kommit från byråkratin än från politikerna. Att förklara den varierande graden av framgång för invandrarna och deras företrädare med den varierande graden av partipolitisk hegemoni blir otillfredsställande, om partipolitikerna endast i liten utsträckning är aktörer. Många forskare har pekat på rollsammansmältningen mellan politiker och ledande tjänstemän (se t.ex. Blom 1993). Det går inte att dra en klar gräns mellan politikerrollen – att fatta beslut på grundval av värderingar och prioriteringar, och tjänstemannarollen – att lydigt verkställa politikernas beslut. Det sker hela tiden en ömsesidig påverkan mellan de båda kategorierna. Sett i ett sådant perspektiv, finns det inte en distinkt politisk respektive en distinkt administrativ kommunledning. Det finns en kommunledning bestående av ledande politiker och ledande tjänstemän. Osäkra parlamentariska majoritetsförhållanden, parlamentarisk instabilitet och bristande partisammanhållning skapar osäkerhet och en eroderad maktbas inte bara för politikerna i kommunledningen, utan för hela kommunledningen. Ett sådant synsätt skulle kunna hjälpa oss att förstå varför den kommunala förvaltningen kan ha större framgångar i beslutsprocesserna i de politiskt stabila situationerna än i de mer instabila situationerna. De förutsägbara majoritetsförhållandena bildar ett skydd för förvaltningen att agera i frågor som bedöms som

mindre centrala av politikerna. Samtidigt innebär instabilitet och knappa marginaler ett incitament för partipolitiska grupperingar att partipolitiserar frågor, som man annars skulle ha låtit förvaltningen sköta på egen hand.

När vi började planera undersökningen hade vi en föreställning om att de politiska majoritetsförhållandena hade en betydelse för hur tillmötesgående politiker och partier skulle vara gentemot invandrargrupperna och deras krav. Ju knappare de politiska marginalerna var, och ju större gruppen invandrarväljare var, desto sannolikare var det att invandrarväljarna skulle kunna fälla avgörandet i det kommunala valet. Ju större denna sannolikhet var, desto mer sannolikt var det att partierna också skulle gå invandrarväljarna till mötes (jfr Bilaga s. 187 ff).

De slutsatser som vi närmar oss i det här avsnittet är i linje med dessa utgångspunkter i så måtto, att vi hävdar att majoritetsförhållandena har en betydelse för öppenheten gentemot minoriteternas krav. Men samtidigt avviker resultaten från vad vi förutsatt, på så sätt att de mellanliggande mekanismerna synes vara andra än vad vi från början förutsett. Det är inte i första hand partiernas röstmaximeringssträvan som öppnar ett system med knappa politiska marginaler för minoritetskrav, utan snarare den försvagning av den politiska och administrativa kommunledningens position som följer av den politiska osäkerheten.

Exemplet Haninge visar dock att det inte räcker med kunskap om majoritetsförhållandena för att förstå hur makten fördelats. Vi tror, att majoritetsförhållandena, på det sätt vi här har beskrivit dem har stor betydelse för utgången av processer på beslutsarenan. Majoritetsförhållandena är en betydelsefull förklaring till utfallet efter "den första dimensionen" inte bara i den enkla meningen att det är viktigt vilket parti eller vilken partigruppering som har majoriteten, utan även genom de maktresurser som skapas för både politiker och förvaltning genom klara, stabila och säkra majoritetsförhållanden. För att förstå vilka frågor som når eller inte når dagordningen behöver vi också beskriva andra delar av den politiskt-administrativa strukturen i kommunen. Vi har framhållit den betydelse olika ideologiska synsätt synes ha haft för hur besluten inom den lokala invandrapolitiken har fattats i de undersökta sakfrågorna. Vi har då särskilt pekat på tre komplex av föreställningar om hur tillvaron är och bör vara beskaffad: "socialpolitiska", "invandrapolitiska" och "förvaltningspolitiska".

De tre undersökta kommunerna skiljer sig åt med avseende på vilket grepp dessa föreställningar har haft över policyprocessen. Visionen om ett mångkulturellt multietniskt samhälle synes oss ha varit mest betydelsefull i de båda större städerna Västerås och Malmö, medan dess roll i Haninges policyprocesser varit underordnad.

På samma sätt framstår de idéer som innefattas i "den nya förvaltningspolitiken" ha varit särskilt inflytelserika i de båda större städerna. De socialpolitiska ambitionerna, som vi beskrivit i ett tidigare avsnitt i detta kapitel, har däremot varit betydelsefulla i alla tre kommunerna.

En bas för de invandrapolitiska idéerna har varit de särskilda invandrarförvaltningarna, som finns i Malmö och Västerås, men inte i Haninge. Särskilda invandrarförvaltningar har framför allt funnits i större kommuner, medan ansvaret för invandrar- och flyktingfrågor i övriga kommuner i första hand varit en fråga för socialförvaltningen.

Det finns ett nära samband mellan den politiska och administrativa organisationen. Om det finns en invandrarförvaltning finns det också vanligen en invandrarnämnd. Om det administrativa ansvaret för invandrapolitiken lagts på socialförvaltningen är det också vanligen socialnämnden som har det politiska ansvaret. Statens invandrarverk kunde redan i en enkät 1976 konstatera att invandrapolitiken antingen sorterade direkt under kommunstyrelsen eller under sociala centralnämnden (Statens invandrarverk 1979). Maritta Soininen (1992) beskriver hur AGFA-reformen ledde fram till att ansvaret för det kommunala flyktingmottagandet i de flesta fall lades till socialförvaltningarna och -nämnderna. I vår studie om statsbidragssystemet till kommunerna för flyktingmottagandet (Bäck och Soininen 1993c och 1993d) kunde vi konstatera, att i omkring tre fjärdedelar av kommunerna hade socialförvaltningen ansvaret för flyktingmottagandet. Särskild invandrarnämnd och -förvaltning fanns bara i ett fåtal större kommuner.

Vi har i vårt material kunnat se hur invandrarförvaltningarna utgjort bas för vad vi kallat "etniska tjänstemän". Ofta är det tjänstemän med egen invandrarbakgrund som sett sig som företrädare för etniskt grundade krav från invandrargrupperna. Vi har också sett hur invandrarförvaltningarna spelat en central roll i skiftet av organisationen inom flyktingmottagandet. I kommuner där denna organisation saknats, t.ex. som i Haninge, har det på det lokala planet saknats alternativ.

Som en andra omständighet, när det gäller mottagligheten för idé-spridning vill vi notera de tydliga skillnaderna mellan de tre kommunerna vad det gäller att allmänt anamma förvaltningspolitiska nymodigheter. Trots den bastanta och stabila socialdemokratiska majoriteten i Västerås har det under lång tid funnits en öppenhet för nya förvaltningspolitiska idéer. Man provade ganska tidigt med en kommundelsnämnd och en distriktsstyrelse; Västerås var en av föregångskommunerna med en efterfrågestyrd organisation för internt stöd och service i den kommunala förvaltningen (Konsult & Service); strax efter valet 1991 beslöt en majoritet av socialdemokrater och folkpartister i kommunfullmäktige om den kanske mest långtgående beställar-utförar-modellen i den svenska kommunvärlden; beställar-utförar-modellen kompletterades under den borgerliga perioden 1991–1994 med ett konkurrensutsättningsprogram.

Även Malmö har erfarenhet av den "kommunala nyordningen" med t.ex. försök med stadsdelsnämnder och ett omfattande privatiseringsprogram framför allt under den andra borgerliga regeringsperioden, 1991–1994. I Haninge har däremot sådana försök med nya organisations- och styrformer varit mer sällsynta. Haninge var visserligen en av de första frikommunerna, men denna status har utnyttjats i relativt liten utsträckning vad gäller den kommunala organisationen (SOU 1988:26). Kommundelsnämnder har aldrig varit allvarligt på tal och moderata ambitioner om privatisering efter maktskiftet 1991 kom av sig med den kommunfinansiella krisen.

Att komma med på arenan och att nå framgång på arenan

Såväl akademiska kolleger som den mer utomstående publiken brukar till den som författat en studie ställa frågan: "Nå, vad har ni nu kommit fram till?" Det brukar för författaren eller författarna inte alltid vara så lätt att svara på en sådan fråga. Den empiriska redovisningen kan innehålla ett myller av detaljer, resonemang och slutsatser. Dessa tolkas sedan i termer av teoretiska föreställningsramar,

som kan vara nog så komplicerade. Det är med andra ord svårt att åstadkomma enkla och entydiga slutsatser.

Ur vårt material och tolkat med våra utgångspunkter framträder ett antal slutsatser, som vi vill framhålla eftersom de rör möjligheterna för en missgynnad grupp att förändra status quo till sin förmån, eller att förhindra försämringar för den egna gruppen. Vi vill lyfta fram dessa slutsatser därför att vi menar, att det är ett viktigt demokratiskt problem, vilka möjligheter underordnade och underprivilegierade grupper har att hävda sina intressen.

För det första måste kravet att förändra eller kravet att förhindra nå fram till den politiska dagordningen. Vi menar oss ha beskrivit, hur ett sådant krav, för att kunna nå upp på dagordningen måste vara förankrat i ett idésystem. Hemspråkskraven eller kraven om särskild äldreomsorg för invandrare kan t.ex. vara förankrade i det invandrarpolitiska idékomplexet. Men det måste också finnas aktörer, som kan fungera som idébärare. Som särskilt viktiga bärare av detta invandrarpolitiska idékomplex har vi pekat ut ideologiskt medvetna invandrarorganisationer när det gällt hemspråksfrågan och enskilda eldsjälar i den kommunala förvaltningen när det gällt äldreomsorgsfrågan.

När ideologiskt medvetna invandrarorganisationer saknats, har motståndet mot försämringar av hemspråksverksamheten uteblivit. När eldsjälarna saknats i kommunförvaltningen har kraven om särskild äldreomsorg uteblivit. I frågan om omorganisation av flyktingmottagandet har skiljelinjerna varit andra, men också här har det varit en förutsättning för att frågan ska föras upp på dagordningen att det har funnits lokala bärare av andra idékomplex än det i den frågan dominerande socialpolitiska idékomplexet, för att frågan alls ska bli aktuell för övervägande. När väl en fråga genom handlandet från idébärarna har förts till dagordningen, kan olika omständigheter ha betydelse för möjligheterna att nå framgång. Bland sådana omständigheter, som vi tycker oss ha iakttagit, märks förekomsten av *ekvifinalitet* – att komma till samma slutsatser från olika utgångspunkter. Låt oss förklara.

Valfrihetsmålet är ett mål som råkar vara gemensamt för det invandrarpolitiska idékomplexet och vad vi kallat "den nya förvaltningspolitiken". Vi tror att detta har haft betydelse för den relativa framgång som krav på särskilt boende för äldre invandrare kan ha haft. Det var ett gemensamt intresse för de ideologiskt medvetna invandrarföreningarna i Malmö och lärarfacket att motarbeta försäm-

ringar av hemspråksundervisningen. Vi tror att detta hade betydelse för den allians som uppstod dem emellan, och som ledde till att motståndet mot nedskärningarna kunde föras så relativt långt som det blev möjligt i Malmö. Ekvifinaliteten kan föranleda synliga allianser, men behöver inte göra det för att vara betydelsefull. Det kan räcka med att inflytelserika grupper talar med samma tunga som den som vill påverka.

Det här är nog olika slags aktörer i de lokala politiska systemen medvetna om. I argumentationen pågår ofta en jakt på värden, som man tror är socialt acceptabla, eller som man tror är ledningens. Därav de malmöitiska nedskärningsmotståndarnas idoga argumentation efter linjen att nedskärningar av hemspråksundervisningen skulle medföra samhällsekonomisk ineffektivitet. Kanske därav olika aktörers strävan att argumentera för eller emot en moské i Jordbro i teknifierade stadsplanetermer.

Vid sidan om ekvifinaliteten har vi också särskilt framhållit de politiska majoritetsförhållandenas betydelse. I de kommuner vi undersökt var det under den period vi studerade dem socialdemokratiska kommunledningar. Det är därför inte möjligt att avgöra om majoritetens partifärg har någon särskild betydelse för möjligheten att driva invandrapolitiska krav. Men vi tror, på grundval av vad vi sett i vårt material att det viktigaste inte är vem det är som har majoritet, utan snarare hur man har majoritet. Hur bastant och stabil är majoriteten?

Vi har tolkat våra iakttagelser så, att en politisk ledning som kan vara säker på att utan förhandlingar med andra politiska grupperingar få igenom sina beslut, och att en politisk ledning som känner sig säker på att i nästa val återigen få majoritet, har en styrkeposition. Den politiska och den administrativa ledningen i en kommun är nära integrerade med varandra. Osäkerhet i den ena delen leder till osäkerhet i den andra. Stabilitet i den ena stärker den andra. Detta kan vara en möjlig förklaring till att det varit genomförbart för minoritetsgrupperna att föra sina krav relativt långt i de mer osäkra parlamentariska situationerna än i de mer säkra. Till dessa tre centrala iakttagelser: idébärarnas betydelse för att kravla sig in på arenan, och ekvifinalitetens och den parlamentariska osäkerhetens betydelse för att nå framgång på arenan, kan några ytterligare noteringar göras. Vi tror t.ex., att det har varit av avgörande betydelse för det nederlag, som motståndet mot hemspråksnedskärningarna trots allt led, att dessa uppfattades som implementering av central statlig politik. Ironiskt nog

räckte det med att den centrala statsmakten initierade politiken, den behövde aldrig beslutas. Vi tror på samma sätt, att framgångarna med omorganisationen av det kommunala flyktingmottagandet hjälptes på vägen av att också denna policy uppfattades som statligt initierad. I det lokala politiska systemet är det betydelsefullt om man kan sprida bilden av att staten står på ens sida.

Vidare tror vi, att det är av betydelse vilken vikt en fråga har för en motståndare. Det hade nog blivit betydligt svårare att besegra Hanninges skolförvaltning då den försökte lägga ned invandrarrektorsområdet om detta hade varit en central fråga för skolbyråkratin.

Till sist en avslutande reflektion. Vi har här betonat effekten av den just då på modet varande nya marknads- och företagsorienterade förvaltningspolitiken för den framgång invandrarfrågor kunnat få. Vi har också lyft fram svårigheterna för underprivilegierade och underordnade grupper att påverka i lokalpolitiska system präglade av bastanta och stabila majoriteter. Det finns inte på långt när ett perfekt samband mellan partipolitiska idériktningar och förvaltningspolitisk hållning, men det är nog ändå så, att det är rätt rimligt att förknippa den nya förvaltningspolitiken med de borgerliga partierna, och motståndet mot den med socialdemokratin. På samma sätt finns det nog ett samband mellan socialdemokratin och vad vi kallat "de socialpolitiska ambitionerna".

De socialpolitiska ambitionerna och det invandrapolitiska idékomplexet knyts samman av jämlikhetsmålet på samma sätt som valfrihetsmålet knyter samman invandrapolitiken med den nya företagsorienterade förvaltningspolitiken. Det är med andra ord möjligt att de invandrapolitiska idéerna kan stå i samklang med socialpolitiken eller med förvaltningspolitiken, beroende på om tyngdpunkten läggs på jämlikhets- eller valfrihetsmålet. På samma sätt är det möjligt att invandrapolitiken kan komma i konflikt med endera socialpolitiken eller förvaltningspolitiken. Vi har sett hur socialpolitisk grundade argument i praxis kommit att användas mot de invandrapolitiska kraven, på samma sätt som invandrapolitiska krav gynnats av den nya förvaltningspolitiken.

Sammanfattningsvis kan man säga att framgångsmöjligheterna för de lokala invandrapolitiska kraven har gynnats av den liberalt färgade förvaltningspolitiken och missgynnats av den socialdemokratiskt färgade socialpolitiken. Framgångsmöjligheterna för de lokala invandrapolitiska kraven har också missgynnats av de stabila och bastanta

socialdemokratiska majoriteterna. Det vore möjligt att tolka dessa resultat i partipolitiska termer. Den underordnade och underprivilegerade invandrargruppen har sämre möjligheter att hävda sig i socialdemokratiskt styrda kommuner och bättre möjligheter i borgerligt styrda kommuner. Vi menar att detta är en alltför långtgående och kanske felaktig slutsats. I en del av de situationer vi undersökt har idékomplex, ekvifinalitet och majoritetssituation skurit varandra på ett, för socialdemokratin ofördelaktigt sätt. Vi tror att det är demokratiska problem med majoriteter som är alltför säkra i sadeln, oavsett partifärg, och vi tror att det socialpolitiska idékomplexets jämlikhetsmål ibland i politisk praxis tolkats på ett alltför onyanserat och oflekterat sätt.

Bilaga

Val av invandrargrupper och kommuner

Projektdesignen har i mycket styrts av behoven för den intervjuundersökning som också ingår i projektet och som kommer att avrapporteras i ett annat sammanhang. Den första utgångspunkten var valet av fyra grupper av invandrare som studieobjekt: finländare, jugoslaver, chilenare och iranier. Vi anser att dessa grupper representerar olika grader av kulturellt och geografiskt avstånd. De är dessutom så stora, att vi förväntade oss, att det i många kommuner skulle finnas undersökningsbara populationer. Medan finländare och jugoslaver är äldre invandrargrupper karaktäriserade av stor arbetskraftsinvandring, har chilenare och iranier i stor utsträckning kommit till Sverige som flyktinginvandring. De två senare grupperna skiljer sig emellertid väsentligt åt genom vistelsetid (betyddigt längre för chilenare). De fyra valda invandrargrupperna skilde sig också mycket från varandra med avseende på valdeltagandet i 1988 års val (högt för chilenare, mycket lågt för iranier och mittemellan för finländare och jugoslaver). Nästa steg i vårt urvalsresonemang var att se i vilka kommuner dessa fyra invandrarkategorier var representerade i så stor utsträckning i den kommunala väljarkåren, att det vore meningsfullt att genomföra strukturerade intervjuundersökningar. Som gräns satte vi att det borde finnas minst 100 röstberättigade per kategori inför 1988 års val. Eftersom vi visste att den iranska gruppen hade växt kraftigt, satte vi gränsen för denna grupp vid 50 personer. Det visade sig att sju kommuner uppfyllde dessa kriterier. Om vi ytterligare släppte efter på kriterierna och accepterade, att högst en av grupperna inte uppfyllde storlekskriteriet utökades gruppen med åtta kommuner. Bland dessa 15 kommuner hade vi nu att välja några kommuner för särskilt ingående studium. Ett ytterligare kriterium som vi använde var invandrargruppernas storlek i förhållande till de partipolitiska marginalerna. Tanken bakom detta var helt enkelt att man kunde förvänta sig,

att både invandrarna själv och deras "motparter" skulle komma att agera på olika sätt, om invandrargruppen var så stor att den med sina röster skulle kunna avgöra majoritetsläget i kommunen eller ej.

Tabell B.1. Kommuner i vilka invandrargrupper var pivotala (dvs. kan avgöra majoritetsförhållandet i valet) inför 1988 års val.

En av de valda grupperna pivotal	Invandrarna pivotala	Ingen pivotal
Haninge	Botkyrka	Västerås
Huddinge	Göteborg	
Malmö	Linköping	
Norrköping	Södertälje	
Solna	Täby	
Stockholm	Örebro	
Sundbyberg		
Uppsala		

Denna sammanställning visar, att valet av Västerås var givet. Vi ansåg dessutom, att det var en intressantare situation där någon av våra utvalda invandrargrupper själv hade den storleken i väljarkåren att den skulle kunna avgöra valutafallet, än situationer där denna position tillkom invandrarkollektivet i dess helhet. Bland de åtta kommuner, som uppfyllde detta villkor blir valet med nödvändighet något godtyckligt. Vi stannade för att välja Haninge och Malmö. I kapitel 2 beskrev vi mer utförligt miljöerna i dessa tre utvalda kommuner.

Kommunurvalet styrdes alltså starkt av de krav som vår planerade intervjuundersökning ställde. Den ursprungliga planen innebar att ett urval om cirka 400 invandrare tillhörande de fyra grupperna skulle intervjuas i var och en av de tre kommunerna.

Detta visade sig sedan av resursskäl vara ogenomförbart, och intervjuundersökningen kom enbart att genomföras i Malmö.

Tabell B.2. Genomförda intervjuer.

Intervjugrupp		Antal
Politiker:		23 (24)
	Moderaterna	5 (5)
	Centerpartiet	4 (4)
	Folkpartiet	3 (4)
	Socialdemokraterna	3 (5)
	Vänsterpartiet	3 (3)
	Miljöpartiet	4 (2)
	Övriga partier	1 (1)
Invandrar- föreningar:		11 (15)
	Enskilda intervjuer	11 (10)
	Gruppintervjuer	(5)
Tjänstemän:		23 (28)
	Flyktingmottagning (motsv.)	12 (17)
	Skolan	6 (6)
	Arbetsförmedlingen	2 (2)
	Övriga	3 (3)
Fackliga organisationer		1 (1)
Totalt:		58 (68)

Anm. Siffror utan parentes = antal intervjupersoner. Siffror inom parentes = antal intervjuer.

Referenser

- Bachrach, P. och Baratz, M. S. 1962 "Two Faces of Power" *American Political Science Review*, nr 56.
- Bachrach, P. och Baratz, M. S. 1963 "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review*, nr 57.
- Bachrach P. och Baratz, M. S. 1972 *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: Teoribildning och praktisk tillämpning*, Stockholm Wahlström & Widstrand.
- Baldock, J. och Evers, A. 1992 "Innovations and Care of the Elderly: The Cutting Edge of Change for Social Welfare Systems. Examples from Sweden, the Netherlands and the United Kingdom" *Ageing and Society*, 12, s. 289–312.
- Barrett, S. och Fudge, C. (red.) 1981 *Policy and Action*, London: Methuen.
- Bauböck, R. (red.) 1994 *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot: Avebury.
- Benhabib, S. (red.) 1996 *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Berger, P. och Luckmann, T. 1967 *The Social Construction of Reality*, New York Doubleday Anchor.
- Bjurulf, B. 1994 "Riksdagsvalet 1991" i *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur* i Bäck, H. och Håkansson, A. (red.) Stockholm: SNS Förlag.
- Blom, A. P. 1993 "Kommunala chefer och lokal makt" i Stenelo, L.G. och Norrving, B. (red.) *Lokal Makt*, Lund: Lund University Press.
- Broome, P. och Jonsson, P. 1994 *Äldreomsorgen i Sverige: Historia och framtid i ett befolkningsekonomiskt perspektiv*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, N. 1990 "Deciding for Responsibility and Legitimation: Alternative Interpretations of Organizational Decisionmaking" *Accounting, Organizations and Society*, vol. 15, nr 1/2, s. 47–59.
- Brunsson, N. 1993 "The Necessity of Hypocrisy" i Brunsson, N. och Olsen, J. P. (red.) *The Reforming Organization*, London: Routledge.
- Brunsson, N. och Olsen, J. P. 1990 (red.) *Makten att reformera*, Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. och Olsen J. P. 1993 *The Reforming Organization*, London: Routledge.

- Bäck, H. 1983 *Invandrarnas riksorganisationer*, Stockholm: Expertgruppen för invandrarforskning.
- Bäck, H. 1989 *Jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige*, Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Bäck, H. 1990 *Att vilja, att kunna, att bära. En studie över statens styrning av den kommunala ekonomin*, Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi.
- Bäck, H. 1992 *Politiskt ansvar och kommunförvaltningens styrbarhet: Om partipolitisering, målstyrning och marknadsstyrning*, Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi.
- Bäck, H., Hammar, T., Malmström, C. och Soininen, M. 1993 "La participation électorale des immigrés en Suède" i Le Cour Grandmaison, O. och Wihtol de Wenden, C. (red.) *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris: Editions la Découverte.
- Bäck, H. och Håkansson, A. (red.) 1994 *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*, Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, H. och Peura, M. 1990 *Finska och jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige*, Stockholm: Delegationen för invandrarforskning.
- Bäck, H. och Soininen, M. 1993a "Electoral Participation among Immigrants in Sweden: Integration, Culture and Participation" ECPR workshop *The Political Participation of Ethnic Minorities in Europe*, University of Leyden, 28 april.
- Bäck, H. och Soininen, M. 1993b "Electoral Participation among Immigrants in Sweden: Integration, Culture and Participation" *New Community*, vol. 20, nr 1 oktober, s. 111–130.
- Bäck, H. och Soininen, M. 1993c *Flyktingmottagande i förändring*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Bäck, H. och Soininen M. 1993d *Från löpande räkning till påse pengar*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Bäck, H. och Soininen M. 1994 "Invandrarnas valdeltagande" i *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*, Bäck, H. och Håkansson, A. (red.) Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, H. och Songur, W. 1996 *Ädelreformen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv*, Ädelutvärderingen 1995:11 Stockholm: Socialstyrelsen.
- Castles, S. 1994 "Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europa" i *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Bauböck, R. (red.) Aldershot: Avebury.
- Dahl, R. A. 1961 *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1992 "Demokrati som procedur" i *Idéer om demokrati*, Stockholm: Tiden.
- Demker, M. 1992 " 'Stäng gränserna!' Svenskarnas åsikter om flyktingmottag-

- ning" i Holmberg, S. och Weibull, L. (red.) *Perspektiv på krisen*, Göteborg: SOM-institutet.
- DiMaggio, P. 1983 "State Expansion and Organizational Fields" i Hall, R. och Quinn, R. (red.) *Organizational Theory and Public Policy*, London: Sage Publications.
- DiMaggio, P. 1988 "Interest and Agency in Institutional Theory" i Zucker, G. (red.) *Institutional Patterns and Organizations, Culture and Environment*, Cambridge: Harper & Row.
- Ds A 1978:1 *Sverige och flyktingarna*.
- Ds A 1981:11 *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar*.
- Ds A 1991:79 *Introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar*.
- Esping-Andersen, G. 1988 "Jämlikhet, effektivitet och makt, socialdemokratisk välfärdspolitik" i Misgeld, K., Molin, K. och Åmark, K. (red.) *Socialdemokratins samhälle*, Kristianstad: Arbetarrörelsens Arkiv.
- Filinson, R. 1992 "Ethnic Ageing in Canada and the United States: A Comparison of Social Policy" i *Journal of Ageing Studies*, vol. 6, nr 3, s. 273–287.
- Fryklund, B. och Petersson, T. 1989 *"Vi mot dom" det dubbla främlingskapet i Sjöbo*, Lund: Studentlitteratur.
- Gaventa, J. P. 1980 *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana: University of Illinois Press.
- Gregory, R. 1989 "Political Rationality or Incrementalism?" *Policy and Politics*, vol. 17, nr 2, s. 135–153.
- Grillo, R. D. 1985 *Ideologies and Institutions in Urban France* Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutmann, A. 1994 (red.) *Charles Taylor. Det mångkulturella samhället och erkännandets politik* Göteborg: Daidalos.
- Habermas, J. 1994 "Kampen för ömsesidigt erkännande i den demokratiska rättsstaten" i Gutmann, A. (red.) *Charles Taylor. Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*, Göteborg: Daidalos.
- Haldén, E. och Kjær, P. 1994 *Politik och institutionalisering. Det institutionella perspektivet inom statsvetenskapen*, COS (Center for Offentlig Organisation og Styrning) forskningsrapport 6/1994 Köpenhamn.
- Ham, C. och Hill, M. (red.) 1984 *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, London: Harvester/Wheatsheaf.
- Hammar, T. (red.) 1985 *European Immigration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammar, T. 1990 *Democracy and the Nation State*, Aldershot: Avebury.
- Hammar, T. 1991 "Cradle of Freedom on Earth: Refugee Immigration and Ethnic Pluralism" i Lane, J.-E. (red.) *Understanding the Swedish Model*, London: Frank Cass.
- Hernes, G. 1978 *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Hokenstad, M. C. och Johansson, L. 1990 "Caregiving for the Elderly in Sweden: Program Challenges and Policy Initiatives" i Biegel, D. E. och Blum, A. (red.) *Ageing and Caregiving: Theory, Research and Practice*, San Francisco: Sage Publications.
- Holmberg, S. och Weibull, L. (red.) 1992 *Trendbrott?*, Göteborg: SOM-Institutet.
- Håkansson, A. 1994 "Det kommunala valresultatet i Malmö: Hade kommunala faktorer någon betydelse?" i Bäck, H. och Håkansson, A. (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*, Stockholm: SNS Förlag.
- Jaakkola, M. 1983 *Sverigefinländarnas etniska organisationer*, Stockholm: Expertgruppen för invandrarforskning.
- Jaakkola, M. 1989a *Den etniska mobiliseringen av Sverigefinnarna*, Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Jaakkola, M. 1989b *Rinkebyn koululakko. Skolstrejken i Rinkeby*, Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Jacobsson, B. 1984 *Hur styrs förvaltningen?*, Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. 1989 "Beslut och styrning mellan organisationer." i Sjöblom, S. och Ståhlberg, K. (red.) *Den mångtydiga styrningen*, Åbo: Åbo Akademi.
- Jacobsson, B. (red.) 1994 *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jenkins, W. I. 1978 *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*, New York: Martin's Press.
- Kymlicka, W. (red.) 1995 *The Rights of Minority Cultures*, Oxford: Oxford University Press.
- Lane, J.-E. (red.) 1991 *Understanding the Swedish Model*, London: Frank Cass.
- Lindblom, C. 1959 "The Science of Muddling Through" *Public Administration Review*, nr 19, s. 79–88.
- Lindblom, C. 1979 "Still Muddling, Not Yet Through" *Public Administration Review*, nr 39, s. 517–526.
- Lippincott, R. C. och Stoker, R. P. 1992 "Policy Design and Implementation Effectiveness: Structural Change in a County Court System" *Policy Studies Journal*, vol. 20, nr 3, s. 376–387.
- Lipsky, M. 1980 *Streetlevel Bureaucracy*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lukes, S. 1974 *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
- Lundquist, L. 1991 *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. 1994 *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. och Pierre, J. (red.) 1995 *Kommunal förvaltningspolitik*, Lund: Studentlitteratur.
- March, J. och Olsen, J. P. 1989 *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.

- Mazmanian, D. och Sabatier, P. (red.) 1983 *Implementation and Public Policy*, Glenview Illinois: Scott Foresman.
- Meyer, J. W., Boli, J. och Thomas, G. M. (red.) 1994 *Institutional Environments and Organizations, Structural Complexity and Individualism*, London: Sage Publications.
- Meyer, J. W., Boli, J. och Thomas, G. 1987 "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account" i Boli, J., Meyer, T., Thomas, G. och (red.) 1994. *Institutional Environments and Organizations, Structural Complexity and Individualism*, London: Sage Publications.
- Montin, S. 1989 "Från demokrati till management. Decentralisering i kommunerna." *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 2.
- Montin, S. 1992 "Privatiseringsprocesser i kommunerna" *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1.
- Municio, I. 1987 *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande*, Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Petersson, O. och Carlberg, I. 1989 *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*, Stockholm: Carlssons.
- Peterson, T., Stigendal, M. och Fryklund, B. 1988 *Skånepartiet. Om folkligt missnöje i Malmö*, Lund: Arkiv förlag.
- Phillips, A. 1995 *The Politics of Presence*, Oxford: Clarendon Press.
- Premfors, R. 1989 *Policyanalys*, Lund: Studentlitteratur.
- Prop 1975:26 *Om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*
- Prop 1983/84:124 *Mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.*
- Prop 1983/84:144 *Invandrings- och flyktingpolitiken.*
- Prop 1989/90:105 *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunen m.m.*
- Prop 1990/91:100 *Budgetpropositionen.*
- Prop 1990/91:115 *Om vissa skollagsfrågor.*
- Prop 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.*
- Rothstein, B. 1988 "Aktör-Strukturansatsen. Ett metodiskt dilemma" *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1.
- Rothstein, B. 1994 *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag.
- RRV 1988 *Invandrarverket och den lokala flyktingmottagningen*, Revisionsrapport, Dnr 1986:903.
- RRV 1990 *Invandrarundervisning i grundskolan*, Dnr 23/90/069.
- Sabatier, P. 1986 "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis" *Journal of Public Policy*, vol. 3.
- Sahlin-Andersson, K. 1992 *Imitating and Editing Success. The Construction of Organizational Fields and Identities*, Stockholm: Stockholm School of Economics.

- SfU 1983/84:27 *Socialförsäkringsutskottets betänkande om mottagandet av flyktingar och asylsökande.*
- Sjöblom, S. och Ståhlberg, K. (red.) 1989 *Den mångtydiga styrningen*, Åbo: Åbo Akademi.
- Soininen, M. 1992 *Det kommunala flyktingmottagandet. Genomförande och organisation*, Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Soininen, M. 1993 "1985 års flyktingomhändertagande: från reformbeslut till genomförande under ändrade villkor" i Westin, C. (red.) *Invandring, forskning och politik*, Stockholm: Centrum för invandringsforskning.
- Songur, W. 1992a *Att åldras i främmande land. Om mellanösternspensionärer i det svenska samhället*, FoU-rapport 1992:15, Stockholm: Stockholms Socialtjänsts Forsknings- och utvecklingsbyrå.
- Songur, W. 1992b "Åldrandet i ett främmande land" i Songur, W. (red.) *Minoriteter och åldrande*, En engångstidskrift om äldre invandrare.
- SOU 1974:69 *Invandrarna och minoriteterna.*
- SOU 1984:58 *Invandrar- och minoritetspolitiken.*
- SOU 1988:26 *Frikommunförsöket. En rapport om försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse.*
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans. Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden.*
- Soysal, Y. 1994 *Limits of Citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Statens invandrarverk 1979 *Invandrarfrågornas politiska förankring i kommunerna*, Norrköping: Statens invandrarverk.
- Stenelo, L.G. och Norrving, B. (red.) 1993 *Lokal Makt*, Lund: Lund University Press.
- Stjernquist, N. och Magnusson, H. 1988 *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, Ds 1988:36.
- Söderlind D. och Petersson, O. 1988 *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala: Diskurs.
- Taylor, C. 1994 "Erkännandets politik" i Gutmann, A. (red.) Charles Taylor. *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*, Göteborg: Daidalos.
- Thomas, G., T. Meyer, Boli, J. och Ramirez, F. (red.) 1987 *Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual*, London: Sage Publications.
- Tilton, T. 1988 "Ideologins roll i socialdemokratisk politik" i Misgeld, K., Molin, K. och Åkermarck, K. (red.) *Socialdemokratins samhälle*, Kristianstad: Arbetarrörelsens Arkiv.
- Tunevall, C. M. 1993 *AMV:s medverkan i det samordnade flyktingmottagandet. Lägesrapport*, Stockholm: AMS.
- Wallenberg, J. 1994 *Kommunernas framtid*, Stockholm: Fritzes.
- Van de Ven, A. 1983 "Three Rs of Administrative Behaviour. Rational, Random

- and Reasonable" i Hall, R. och Quinn, R. (red.) *Organizational Theory and Public Policy*, London: Sage Publications.
- Westin, C. (red.) 1993 *Invandring, forskning och politik: En vänbok till Tomas Hammar*, Stockholm Centrum för invandringsforskning.
- Younis, T. (red.) 1990 *Implementation in Public Policy*, Worcester: Billings & Sons.
- Zucker, G. 1988 *Institutional Patterns and Organizations, Culture and Environment*, Cambridge: Harper & Row.

I en idealbild av samhället och den politiska demokratin har alla individer samma politiska resurser. Men vad händer i ett samhälle som inte lever upp till den idealbilden? Vad händer i ett samhälle som består av olika starka grupper?

Det är på den lokala nivån, i kommunerna, som det allmännas invandrapolitik utformas i praktiken. Här beskrivs och analyseras hur beslut fattas i invandrapolitiska frågor i kommunerna. Centrala frågeställningar är hur politiska frågor och krav organiseras in på – och bort från – beslutsarenan. Vem får vara med och vem stängs ute? Vilka betingelser kan det finnas för att politiska krav skall vinna framgång eller lida nederlag?

Analyserna görs utifrån ett rikhaltigt empiriskt material, som beskriver besluts- och icke-beslutsprocesser i invandrapolitiska frågor i tre kommuner – Haninge, Malmö och Västerås – under första hälften av 90-talet. Konkreta sakfrågor som behandlas är t.ex. motstånd mot nedskärningar i hemspråksundervisningen, krav om särskilda boendeformer för äldre invandrare och omorganisering av flyktingmottagandet. Boken kan läsas som en beskrivning av hur den lokala praktiken i invandrapolitiken formas. På ett mer allmänt plan handlar den också om vilka möjligheter en relativt marginell grupp i samhället har att driva sina frågor och försvara sina intressen när de hotas.

Henry Bäck är professor vid förvaltningshögskolan i Göteborg.
Maritta Soininen är universitetslektor vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

SAS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-724-8



9 789171 507242