

Lunds universitet

Sociologiska institutionen

Integrationspolitiken

ett perspektiv på praktiken

Författare: Anne Harju

Uppsats Soc 464, 61-80 p

Höstterminen 2002

Handledare: Anna-Lisa Lindén

Abstract

Författare: Anne Harju

Titel: Integrationspolitiken – ett perspektiv på praktiken

Uppsats Soc 464, 61-80 p

Handledare: Anna-Lisa Lindén

Sociologiska institutionen, höstterminen 2002

De två första åren i Sverige går majoriteten av de flyktingar som får uppehållstillstånd igenom en introduktion som kommunerna ansvarar för. Målet med introduktionen är att ge flyktingarna förutsättningar att snabbast möjligt nå egenförsörjning, få goda svenska kunskaper och bli delaktiga i samhällslivet. Denna uppsats handlar om introduktionen och syftet med uppsatsen är att utifrån rapporter samt med hjälp av sociologiska teorier belysa och analysera introduktionen, och dess resultat.

Som källmaterial har jag använt mig av fyra dokument som beskriver och utvärderar introduktionen idag. Med dessa fyra dokument som utgångspunkt samt med hjälp av Ahrne, Bourdieu, Foucault, Habermas och Faist försöker jag i uppsatsen svara på följande frågor; Hur ser relationen mellan myndigheter och flyktingar ut? Hur ser relationen mellan myndigheter och icke offentliga aktörer ut? Varför ser den ut som den gör? Och vad blir resultatet för flyktingen? Den offentliga sektorns syfte och funktion utgör ett centralt tema i uppsatsen.

Relationen mellan myndigheter och flyktingar kännetecknas av ett omhändertagande perspektiv och en rationellt organiserad handling. Den enskilde flyktingen är ett "fall" som ska anpassas till rådande strukturer inom introduktionen. Det är det offentliga som står för dessa strukturer och relationer mellan myndigheter och icke offentliga aktörer existerar knappt. Genom att kontrollera introduktionen har det offentliga möjlighet att påverka flyktingars socialiseringsprocess. Denna är viktig att kontrollera utifrån perspektivet att man vill försäkra sig om att den offentliga kulturen och makten lever vidare och reproduceras genom flyktingar. Resultatet för den enskilde flyktingen blir att hon socialiseras in i en offentlig värld och att denna värld blir lika med Sverige.

Transnationella sociala rum utgör dock ett hot mot det offentligas patent på socialiseringsprocessen. Ett sätt att motverka detta hot är att marginalisera flyktingar genom att tilldela dem ett eget habitus med svag position. Risken är då att avståndet mellan system och flyktingars livsvärldar ökar och att vi får ett segregerat samhälle. För att motverka segregation, och också för att säkra sin maktposition i framtiden, behöver det offentliga börja praktisera integration, och inte assimilation, genom att utveckla nya former för styrning.

Innehållsförteckning

1 Inledning	2
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Disposition	3
2 Metod	3
2.1 Avgränsningar	3
2.2 Litteraturgranskning och sökning	3
3 Teoretisk referensram	5
3.1 Nationen, staten och byråkratin	5
3.2 Den offentliga sektorns åtaganden	8
3.3 Det offentliga och den enskilde individen	8
3.4 Nationsgränser och transnationalism	9
4 Invandrings- och invandrapolitik	11
4.1 Svensk invandringspolitik	11
4.2 Svensk invandrapolitik	12
5 Den svenska integrationspolitiken	13
5.1 Den tillämplande integrationspolitiken	13
5.2 Kommunala flyktingmottagandet	13
5.3 Introduktionen	15
6 Utvärderingar av introduktionen	16
6.1 Sammanfattning av rapporterna	16
6.1.1 <i>Individens valmöjligheter och delaktighet</i>	16
6.1.2 <i>Introduktionens förhållningssätt och ersättnings utformning</i>	17
6.1.3 <i>Samverkan mellan olika aktörer</i>	18
6.1.4 <i>Uppföljning av introduktionen</i>	19
7 Analys av integrationspolitiken	21
7.1 Socialisering av individen	21
7.2 Introduktionen - ett sätt att stärka sin makt?	22
7.3 Transnationella sociala rum	23
7.4 Avståndet mellan system och livsvärldar	24
7.5 Den offentliga sektorns åtaganden	25
8 Sammanfattande slutdiskussion	26
Litteraturförteckning	28

1 Inledning

När man som asylsökande i Sverige har fått uppehållstillstånd startar en introduktionsprocess som för många tar flera år. I min C-uppsats vårterminen 2002 följde jag fem bosnien-svenskars liv i Sverige, från det att de steg i land till idag. Samtliga har gått igenom en introduktion som majoriteten av flyktingarna i Sverige går igenom. Det är introduktionen för flyktingar som denna uppsats handlar om. Introduktionen pågår generellt i två år och omfattar bland annat svenskundervisning, samhällskunskap och praktik. Staten har huvudansvaret och kommunerna står för det praktiska genomförandet. Efter introduktionen betraktas den enskilde flyktingen som en invånare med samma rättigheter och skyldigheter som övrig befolkning.

I C-uppsatsen konstaterade jag att introduktionen sköts av offentliga myndigheter och verksamheter. Detta konstaterande väckte många frågor hos mig. Varför är den uppbyggd som den ser ut idag? Varför är det de offentliga myndigheterna som sköter introduktionen? Vad är syftet med introduktionen, vilken människosyn genomsyras den av och vad blir resultatet av den för enskilda flyktingar? Jag blev intresserad av att fördjupa mig i introduktionens syfte och innehåll och dess resultat för den enskilde individen, och bestämde mig därför för att skriva denna uppsats.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utifrån rapporter samt med hjälp av sociologiska teorier belysa och analysera introduktionen för flyktingar, och dess resultat. Fokus ligger på relationen mellan offentliga myndigheter och den enskilde flyktingen samt på relationen mellan offentliga myndigheter och icke offentliga aktörer.

De frågor jag med uppsatsen vill svara på är:

Hur ser relationen mellan myndigheter och flyktingar ut? Hur ser relationen mellan myndigheter och icke offentliga aktörer ut? Varför ser den ut som den gör? Och vad blir resultatet för flyktingen?

1.2 Disposition

Först beskriver jag den svensk invandrings- och invandrapolitik samt den tillämpade integrationspolitiken. Denna beskrivning är till för att ge läsaren en förståelse för uppkomsten och utformningen av dagens integrationspolitik. Sedan gör jag en sammanfattning av fyra dokument i vilka man har utvärderat introduktionen. Det är dessa dokument jag använder som utgångspunkt i uppsatsens sista del, analysen, där jag med hjälp av sociologiska teorier analyserar introduktionen. Jag avslutar uppsatsen med en sammanfattande slutdiskussion.

2 Metod

2.1 Avgränsningar

Att komma som flykting¹ till ett land innebär att man går igenom många förändringar och processer som ligger på olika nivåer. Oftast byter man kultur, vänner, offentligt språk, myndighetssystem, klass, arbete, klimat, bostad etc. Alla dessa yttre förändringar påverkar också individens inre liv, dvs. ens personlighet på ett eller annat sätt. Man kan välja att studera en flyktings väg i Sverige från olika utgångspunkter, t ex ur ett strukturellt eller ett socialpsykologiskt perspektiv. Jag har valt att i denna uppsats analysera introduktionen ur ett strukturellt perspektiv. Jag har valt att avgränsa mig till att studera de strukturer som man som flykting i Sverige kommer i kontakt med i samband med introduktionen och vilken betydelse dessa strukturer har för den enskilde flyktingens integration i Sverige. Den offentliga sektorns syfte och funktion utgör ett centralt tema i uppsatsen.

2.2 Litteraturgranskning och sökning

Backman² betonar nödvändigheten och vikten av att "läsa på" om vad som redan finns skrivet inom det ämnesområde man vill skriva om. Han menar att forskningsprocessen är avhängig av hur väl påläst man är. Genom sökningar på Integrationsverkets och Riksrevisionsverkets (RRV) hemsidor har jag funnit relevant information och relevanta rapporter. Jag har också via universitetsbibliotekets databas, Lovisa, tagit del av forskning kring introduktionen för flyktingar, och dess resultat. Sökord som jag använt mig av är invandrare,

¹ Enligt prop 1989/90:105 skiljer sig flyktingar från andra invandare genom att de inte har möjlighet att fritt återvända till sina hemländer. De kommer i regel från särskilt svåra förhållanden och har därför särskilda behov av stöd den första tiden.

² Backman, *Rapporter och uppsatser*, 1998

flyktingar och integration - flyktingar. Det finns mycket skrivet i ämnet och även om Backman³ menar att syftet med litteraturgranskning är att sammanställa all litteratur som finns inom området så har jag på grund av tidsbrist fått begränsa valet av litteratur.

I litteratururvalet har jag utgått från syftet med uppsatsen. Eftersom syftet är att göra en analys av den nuvarande situationen har det viktigaste varit att välja ut litteratur som beskriver och utvärderar situationen idag. Jag har velat använda mig av relativt ”färsk” litteratur och har därför i uppsatsen som källmaterial valt att använda mig av tre rapporter⁴ som gjorts på uppdrag av Integrationsverket och RRV samt regeringens kommittédirektiv angående *Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar* (Dir. 2002:87). Det är de senast utgivna rapporterna som utvärderat introduktionen och samtliga har utkommit under åren 2000-2002.

Vid genomläsning och analys av rapporterna har jag sökt efter hur de beskriver och analyserar relationerna mellan olika aktörer inom introduktionen, vad de har kommit fram till vad gäller dessa relationer och vad resultat blir för den enskilde flyktingen.

Det finns en del forskningsrapporter om introduktionen som utgetts under samma tidsperiod. Jag anser att de valda rapporterna räcker som källmaterial för en beskrivning av nuvarande situation, men jag har i uppsatsens analysdel även använt mig av en forskningsrapport⁵. Rapporterna från Integrationsverket och RRV är gjorda på uppdrag av statliga myndigheter och utvärderarnas uppgift har varit att utvärdera en verksamhet som staten ansvarar för. Eftersom både Integrationsverket och RRV själva är statliga myndigheter är risken att utvärderingarna görs inom de givna statliga ramarna, dvs. att de inte ifrågasätter ramarna utan endast organiserar och arbetsformer. Jag anser att forskningsrapporten kan ge en annan vinkling och ett kompletterande underlag till mina frågeställningar då den är kopplat till ett mer övergripande forskningsarbete knutet till IMER-frågor.

³ Ibid. s. 66

⁴ *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare* (2000:5), *Utveckling av introduktionen år 2001*(2002:3), *Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga* (2002:15).

⁵ Kadhim, *Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering*, 2002

3 Teoretisk referensram

Jag har valt att använda mig av generella sociologiska teorier och inte teorier specifikt om migration - med undantag av Faist⁶ - för att belysa och analysera introduktionen och dess resultat. Det finns många teoretiker inom sociologin att hänvisa till och använda sig av. Jag har valt Bourdieu⁷, Foucault⁸, Ahrne⁹ och Habermas¹⁰ för att deras teorier om relationen mellan system och individ ger mig fruktbara teoretiska perspektiv och verktyg i analysen av relationerna flykting – offentliga myndigheter och offentliga myndigheter – andra aktörer. Istället för att redovisa varje teoretiker för sig har jag valt att redovisa dem tillsammans under rubriker som är relevanta för uppsatsen.

3.1 Nationen, staten och byråkratin

Idén om en nation och nationalism (ett suveränt folk, det civila samhället och självbestämmande) uppkom med moderniseringen, och hänger ihop med utvecklingen av en offentlig kultur som bygger på sekularism, demokrati och individualism.¹¹ Byggandet av välfärdsstaten hänger också ihop med denna utveckling. I Sverige började de sociala frågorna anta nya former och andra proportioner än tidigare i samband med industrialiseringen och urbaniseringen kring sekelskiftet 1900. Under 1930- och 1940-talet ökade de sociala utgifterna kraftigt och de viktigaste grunddragen i den svenska välfärdsstaten började framträda. Medborgarnas sociala och ekonomiska välfärd erkändes som en medborgerlig rättighet och en statlig skyldighet.¹² I samband med att staten övertog fler och fler uppgifter växte också dess organisation och byråkratin uppstod.

Att staten, speciellt den västerländska, finns till för att upprätthålla och försvara bl a välfärden och därigenom medborgarnas rättigheter och skyldigheter är ett argument till varför staten existerar. Men också andra argument har förts fram till varför staten har utvecklats och fortsatt att existera.

Foucault¹³ menar med sitt begrepp *governmentalization* att den västerländska staten är en administrativ stat som genom sina institutioner, procedurer, analyser och komplexa former av makt har styrning av befolkningen som sitt huvudmål. Han menar att utvecklingen har gått

⁶ Faist, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, 2000

⁷ Bourdieu, *Praktiskt förnuft*, 1994

⁸ Burhell, Colin & Miller. *The Foucault effect. Studies in Governmentality*, 1991

⁹ Ahrne, *Byråkratin och statens inre gränser*, 1989 samt *Stater som organisationer*, 1998

¹⁰ Ahrne, *Byråkratin och statens inre gränser*, 1989

¹¹ Delanty & O'Mahony, *Nationalism and Social Theory*, 2002

¹² Premfors, 1998:37

från styrning av familjen till styrning av befolkningen. I samband med utvecklingen av stater upptäckte man befolkningen och styrning började handla om kontroll av denna. För att kunna behålla makten över befolkningen behöver staten och dess makthavare kunskap om densamma, därför har man utvecklat verktyg för att inhämta information. Dessa verktyg eller tekniker är samhällseliga institutioner (skolor, offentlig administration, sjukhus, fängelser) och dessa har sedan välfärdsstatens uppkomst fram till våra dagar breddats och utökats. Foucault anser att staten institutionaliserar befolkningen i den sociala stabilitetens och rättsäkerhetens namn. För att lyckas med detta krävs *suveränitet*, *styrning* och *disciplin*. För *suveränitet* krävs att staten är stark. Statens uppgift är därför att stärka sig själv och det gör den genom *styrning*. Bara när statens styrka är känd, är styrning möjlig och därför måste staten införskaffa uppgifter om befolkningen. Styrning sker genom *disciplin* och individen är endast intressant i relation till staten när denne stärker eller hotar statens styrka.

Bourdieu¹⁴ talar om samhällets *sociala rum*, det är ett fält där agenter befinner sig i olika positioner beroende på styrkan och strukturen i deras ekonomiska och kulturella kapital. Positioneringen görs genom distinktioner. *Distinktioner* är särskiljande tecken, en relationell egenskap som existerar endast i och genom relationen till andra agenter egenskaper. Ju närmare agenter befinner sig varandra vad gäller ekonomiskt och kulturellt kapital desto mer har de gemensamt och *habitus* är den enhetsskapande princip som omvandlar dessa relationella egenskaper i en position till en enhetlig livsstil. *Habitus* är differentierande. De är distingerade och ger därför upphov till distinktioner eftersom de bygger på differentieringsprinciper eller aktiverar gemensamma differentieringsprinciper på olika sätt. Styrkan och strukturen i agenter eller grupper kapital avgör vem/vilka som har makten. *Maktens fält* är ett rum med kraftförhållanden mellan olika agenter eller grupper som har ett tillräckligt stort innehav av en av de olika kapitalarterna för att kunna dominera motsvarande fält. Deras inbördes strider intensifieras då styrkan och strukturen av de olika kapitalarterna ifrågasätts.

Enligt Bourdieu¹⁵ är staten ett resultat av en process där olika kapitalarter koncentrerats: den fysiska maktens kapital (polis, armé), det ekonomiska, kulturella, informations- samt symboliska kapitalet. Denna koncentration innebär att staten blir innehavare av ett meta-kapital som ger makt över de andra kapitalarterna och dess innehavare. Koncentrationen leder till att det uppstår ett specifikt kapital som är statligt och som gör det möjligt för staten att utöva makt över de olika fälten och de olika specifika kapitalarterna. Detta innebär att det växer fram ett maktfält där strider förs och där innehavare av olika slags kapital i första hand

¹³ Burhell, Colin & Miller, 1991:99-ff

¹⁴ Bourdieu, 1994:16-47

strider om makten över staten, dvs. det statskapital som ger makt över de olika kapitalarterna och deras reproduktion.

Ahrne¹⁶ skriver att de institutionella arrangemangen inte från början har ägt rum inom nationalstaten, men de har efter hand kommit att inordnas under offentlig verksamhet för att få större genomslagskraft. Han menar att statsapparaten utformning, byråkratin, inte kan härledas till en enhetlig maktkälla, utan de organisationsformer och regler som utformats inom staten har ofta kommit till på initiativ av intresseorganisationer som velat slå vakt om vissa intressen. Kraven har framställts i politiska och administrativa beslutsprocesser och blivit till kompromisser. Ahrne¹⁷ menar att man kan förstå den maktutövning som sker genom byråkratiska organisationer genom att se vem eller vilka som har makten över byråkratin.

Enligt Bourdieu, Foucault och Ahrne är statens uppgift inte endast att upprätthålla och försvara välfärden. De vill med sina teorier visa att staten med sin byråkrati har makt över enskilda människor, grupper och därmed samhällets olika delar, och att det ligger i olika aktörers intressen att genom kontroll av staten och dess apparat kunna påverka dessa.

Mycket av Foucaults och Bourdieus teorier går ut på att individen påverkas mer av systemet än vad systemet påverkas av individen. Även om Bourdieu talar om att positionerna i fältet ändras vartefter som maktbalansen ändras, dvs. att systemet inte är oföränderligt, och Foucault i ett senare skede av sitt liv utvecklade ett mer självständigt och handlingsinriktat individperspektiv, så har båda en systemorienterad syn på relationen mellan system och individ. Personligen är jag av den åsikten att individen har ett större handlingsutrymme i systemet än vad både Foucault och Bourdieu ger uttryck för, men samtidigt anser jag att deras teorier är relevanta i en analys av tillämpningen av den svenska integrationspolitiken.

Ahrne talar om staten och byråkratin ur ett organisationsteoretiskt perspektiv. Hans resonemang går ut på att vi ska se stater som organisationer, dvs. staten är inte en enhetlig byråkrati utan består av olika organisationer som individer kan påverka genom, t ex intresseorganisationer. Ahrnes bild av staten är mer nyanserad; han anser att individen har möjligheter att påverka systemet och därmed sitt eget liv. Det är utifrån detta perspektiv jag använder mig av honom i uppsatsen.

¹⁵ Ibid, s. 90-91

¹⁶ Ahrne, 1989:48-ff

¹⁷ Ibid.

3.2 Den offentliga sektorns åtaganden

Det pågår en ständig diskussion kring den offentliga sektorns åtaganden. I Sverige har frågan om den offentliga sektorns åtaganden utgjort den centrala komponenten i den i vårt land fortfarande viktigaste politisk-ideologiska skiljelinjen, den mellan höger och vänster.¹⁸ Grovt förenklat, så har höger stått för en liten offentlig sektor och vänster för en stor.

Inom statsvetenskapen har det funnit olika diskurser om statens roll genom åren. Under mellankrigstiden fanns en stark tendens att nedtona statens roll. Mot slutet av 70-talet talades det om att betona statens stora och självständiga roll i samhällsutvecklingen och under senare år har det argumenterats för ”bringing society back in”.¹⁹

Diskussionen om den offentliga sektorns åtagande berör i högsta grad diskussionen om utformningen av den tillämpade integrationspolitiken, eftersom genomförandet helt sker inom den offentliga sektorn. Jag vill i min analys inte ta ställning i den politiska diskussionen kring den offentliga sektorns åtaganden, utan vill försöka göra en analys av vad nuvarande ”offentliga” uppbyggnad av introduktionen ger för resultatet för den enskilda flyktingen.

3.3 Det offentliga och den enskilde individen

Habermas²⁰ förmedlar med sin teori om system och livsvärldar på ett överskådligt sätt relationen mellan det offentliga och det privata (individens liv, normer, värderingar). Han menar att system och livsvärldar i samband med den moderna välfärdsstatens uppkomst har skiljts åt och att avståndet dem emellan ökar. Han ser en risk för livsvärldar att bli ”koloniserade” av systemet när systemet genom makt och pengar tränger in och penetrerar människors privata liv. Habermas menar att livsvärldar ska skyddas mot systemet och för att motverka en långtgående penetrering från systemets sida krävs en rationalisering av livsvärldar. Denna rationalisering möjliggörs genom att individen deltar i samhällslivet i ett kommunikativt handlande med systemet. I denna uppsats hänsyftar jag på den offentliga sektorn när jag hänvisar till det Habermas kallar system.

Bourdieu²¹ menar att staten svarar för skapandet av socialt garanterat sociala identiteter. Han skriver att i *våra samhällen bidrar staten på ett avgörande sätt till att producera och reproducera verktyg för konstruktion av den sociala verkligheten*.²² Staten är en organiserad

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid, s 18-19

²⁰ Ahrne, 1989:32-51

²¹ Bourdieu, 1994:104-109

²² Ibid, s 106

struktur och instans för att reglera praktikerna och den utövar ett ständigt inflytande och behöver inte ge order eller använda tvång för att skapa social ordning så länge den kan bevara underkastelse till den etablerade ordningen.

Även denna gång redovisar jag två systemteorier som jag använder mig av i min analys. Habermas beskriver förhållandet mellan system och livsvärldar ur ett systemperspektiv, precis som jag tidigare konstaterat att även Bourdieu gör. Enligt Ahrne²³ är en av fördelarna med att frångå systemperspektivet att man då kan tala om hur olika maktsfärer penetrerar vardagslivet på skilda sätt och i olika stor utsträckning. Denna uppsats analyserar introduktionen som de flesta flyktingar i Sverige går igenom. Det är flera offentliga myndigheter inblandade i denna process och ur Ahrnes sätt att se skulle man kunna analysera hur de olika myndigheterna penetrerar flyktingars vardagsliv, dvs. göra en åtskillnad på de olika aktörerna. Detta har jag dock inte gjort utan jag har valt att se alla myndigheter som en enhet som jag kallar den offentliga sektorn eller det offentliga. De utgör tillsammans ett system som påverkar den enskilde flyktingens liv i Sverige och jag använder mig av ett systemperspektiv för att ställa systemet mot den enskilde. Detta för att tydliggöra makt(o)balansen i relationen mellan den offentliga sektorn och den enskilde flyktingen samt mellan den offentliga sektorn och icke offentliga aktörer.

3.4 Nationsgränser och transnationalism

De tidiga sociologiska teorierna växte fram i en tid då idén om nation och nationalism uppkom. De hänger ihop med moderniseringen och utvecklingen av samhällets offentliga kultur inom nationsgränser. Men hur sätter man idag i vår globaliserade värld gränser för ett system eller ett samhälle? Är det överhuvudtaget möjligt?

Enligt Ahrne²⁴ syftar begreppet samhälle på en enhetlighet som i själva verket är en godtycklig geografisk avgränsning, nationalstaten. Det specifika med nationalstaten är att den utgör en kombination av makt och rumslig avgränsning. Man har i staten renodlat vissa maktmekanismer som tillhör nationalstatens funktioner, och hur mycket nationalstaten kontrollerar varierar i olika länder. Ahrne²⁵ menar att idag utmanas och prövas statens positioner både inifrån och utifrån. Inifrån reses allt fler frågor om staters möjlighet att kontrollera och styra landets ekonomiska utveckling och medborgarnas välfärd. Utifrån utmanas statsauktoriteten av olika transnationella processer.

²³ Ahrne, 1989:50-51

²⁴ Ibid, 1989:31-41

²⁵ Ahrne, 1998:9

Transnationalism är en av dessa processer. Genom global migration uppstår transnationella band av både *social* och *symbolisk* karaktär och transnationalism utvecklas. Enligt Faist²⁶ är de *sociala* banden långvariga och hållbara relationer mellan människor som spänner över flera territoriella platser. De *symboliska* banden är inte nödvändigtvis knutna till direkta relationer utan ingår oftast i ett större sammanhang, t ex gemensamma minnen, symboler och förhoppningar om framtiden. Med tiden skapas *transnationella sociala rum* (överskridande länkar), vilka sträcker sig bakom den första generationens migranter. Dessa transnationella sociala rum kan vara ekonomiska, politiska och kulturella. De *ekonomiska* bygger på transnationell produktion, distribution och försäljning. De *politiska* innebär bl a att immigranter använder immigrantlandet för politiskt arbete i ursprungslandet. De *kulturella* innebär att kulturella element från både ursprungs- och immigrationslandet används i den kulturella repertoaren med hjälp av ständig gränsöverskridande kommunikation. Med tiden utvecklas *synkretiska identiteter* (nya identiteter) i det kulturella utrymmet mellan ursprungs- och immigrationsland. Faist²⁷ skriver att medborgarskap i endast ett land korresponderar dåligt med immigranterns liv i transnationella rum. Många immigranter *transpositionerar* sig, dvs. de är lojala mot immigrationslandet men i frågor som berör etnisk, nationell och religiös tillhörighet kan de representera perspektiv som skiljer sig från immigrationslandets officiella politik.

Transnationella sociala rum är egentligen inget nytt fenomen, det har alltid funnits gränsöverskridande länkar mellan kulturer och länder. Samhällen har påverkats och förändrats genom dessa länkar. I Sverige finns en färdig introduktion som flyktingar ska gå igenom. En introduktion som flyktingen själv har liten möjlighet att påverka. Varför tar man inte inom introduktionen hänsyn till flyktingars transnationella sociala rum? Varför tar man inte hänsyn till flyktingars tidigare liv och erfarenheter? Och på vilket sätt kan transnationella sociala rum på sikt påverka den offentliga sektorn? Dessa frågor kommer jag att försöka besvara i min analys.

²⁶ Faist, 2000:96-ff

4 Invandrings- och invandrapolitik

4.1 Svensk invandringspolitik

Invandringspolitik handlar, enkelt uttryckt, om de regler som anger vilka som får besöka eller bosätta sig i Sverige. För de enskilda flyktingarna som redan befinner sig i Sverige handlar det om asyltiden, dvs. tiden innan besked om att få stanna eller bli avvisad kommer.

Mellan 1860 och 1917 var invandringspolitiken liberal i Sverige, den baserades på principer om fria rörelser mellan europeiska länder. Efter 1917 fram till 1945 blev svensk invandringspolitik starkt restriktiv. Man ville skydda den inhemska arbetskraften. Omsvängningen till en mer restriktiv invandringspolitik gick hand i hand med idéer kring byggandet av en nationalstat baserad på en gemensam enhetlig kultur. Efter 1945 ledde en snabbt växande ekonomi till efterfrågan på arbetskraft. Länken mellan invandring och arbetskraftsbehov stärktes och 1948 blev Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) organiserande och kontrollerande myndighet av invandrings- och invandrarfrågorna. 1967 infördes en restriktiv kontroll av utomnordisk arbetskraftsinvandring och Statens invandrarverk (SIV) blev 1969 ansvarig myndighet för kontroll av invandrings- och invandrarfrågor.²⁸

Under 1970-talet ökade flyktinginvandringen till Sverige och arbetskraftsinvandringen minskade. Detta föranledde den översyn av invandrings- och invandrapolitiken som kom fram till att invandringen av utomnordiska medborgare måste regleras och samordnas med samhällets politik på andra områden. Översynen ledde till beslut om att invandringen måste anpassas till Sveriges möjligheter att erbjuda bl. a. arbete och bostad.²⁹ Denna idé om balans mellan invandringens volym och ekonomiskt utrymme gäller ännu idag.

SIV har sedan det bildades arbetat både med invandrings- och invandrarfrågor men 1997 beslöt riksdagen att dela på frågorna. Anledningen till detta var bland annat kritiken mot att invandrapolitiken glömdes bort. Många menade att invandringsfrågorna, t ex asylfrågorna, tog för mycket resurser och uppmärksamhet i anspråk. I och med uppdelningen av frågorna bildades två nya myndigheter; Migrationsverket som idag tar hand om invandringsfrågor och Integrationsverket som tar hand om invandrarfrågor (som idag benämns integrationsfrågor).

²⁷ Ibid, s 274-ff

²⁸ Kadhim ,2000:12-14

²⁹ Ibid, s 15

4.2 Svensk invandrapolitik

Invandrapolitik eller integrationspolitik, som det kallas idag, handlar om att invandrare ska vara en del av det svenska samhället och hur vi når detta mål. För den enskilde flyktingen handlar det om livet i det svenska samhället efter det att man fått uppehållstillstånd.

Fram till slutet av 1960-talet dominerades svensk invandrapolitik av assimilationstanken, dvs. att invandrare skulle smälta in i det svenska samhället. Från och med mitten av 1960-talet pågick dock en intensiv debatt angående invandrares situation. Debatten gällde om det var assimilation eller integration som framöver skulle gälla. 1975 fattade riksdagen ett beslut om en samlad invandrapolitik som var baserad på tre mål:³⁰

- *Jämlikhet* – samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter för invandrare som den övriga befolkningen.
- *Valfrihet* – frihet att välja sin egen kulturella identitet inom de grundläggande normer för mänsklig samlevnad som gäller i det svenska samhället.
- *Samverkan* – ömsesidig och omfattande samverkan mellan majoritetsbefolkningen och minoritetsgrupper i frågor av gemensamt intresse.

Dessa mål markerade en ny syn på invandrapolitiken och ett avståndstagande till assimilationspolitiken. Invandrarnas kulturella och språkliga bakgrund erkändes och främjades. Invandrare fick rätt till hemspråksundervisning, radio- och tv-program på det egna språket, invandrarföreningar fick stöd för olika verksamheter m.m. Dessa säråtgärder skulle förverkliga invandrapolitiken. Politiken riktades till invandrare som grupp och satte därmed invandrarskapet i centrum. Detta ledde till att invandrarskap förknippades med det annorlunda och förstärkte uppdelningen ”vi” och ”dom”.³¹ 1996 överlämnade en parlamentarisk kommitté sitt slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55). Detta betänkande är grunden till den invandrapolitiska propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik* (1997/98:16) som idag utgör grunden för svensk integrationspolitik.

³⁰ Kadhim, 2000:17-18

³¹ Prop. 1997/98:16

5 Den svenska integrationspolitiken

Integrationspolitiken vill komma bort från utpekandet av invandrare som en grupp. Det övergripande målet är lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. I propositionen 1997/98:16 påpekas att ingen särskild grupp ska skiljas ut, utan man måste beakta samhällets mångfald inom alla områden. Integrationspolitiken hävdar rätten för den enskilde att vara olik och arbetar för ömsesidig respekt och tolerans. Människor har olika behov och det är de olika behoven som ska avgöra hur man utformar utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, socialförsäkringspolitiken etc. Mångfalden i samhället bör ges genomslagskraft även i den generella politiken. Det finns dock ett undantag där man anser att det är befogat med särskilda insatser och det är för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Regeringen anser att de har särskilda behov och behöver särskilda insatser för att så fort som möjligt få arbete och bostad och bli delaktiga i samhället. Samhällets samlade insatser ska under den första tiden i Sverige ge flyktingen förutsättningar att så snabbt som möjligt bli delaktig i det svenska samhället.³²

5.1 Den tillämpade integrationspolitiken

Staten har det övergripande ansvaret för mottagandet av flyktingar. Under tiden en flykting prövas har Migrationsverket ansvar för personen. När man fått uppehållstillstånd lämnar staten bidrag till kommunerna för att de ska ta emot och ge introduktion till flyktingen. För andra nyanlända invandrare finns som regel inga särskilda introduktionsinsatser. Säråtgärder för flyktingar har skapats eftersom det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande.³³

5.2 Kommunala flyktingmottagandet

Som tidigare nämnts uppfattades invandringen i Sverige fram till 1980-talet som en arbetsmarknadsfråga. Statens invandrarverk hade ansvaret för bl a medborgarskaps- och uppehållsfrågor medan AMS ansvarade för rekrytering av arbetskraft, integrationsfrågor och överföring av kvotflyktingar.³⁴ Sedan 1970-talet har dock invandringen till Sverige ändrat karaktär och idag dominerar flykting- och anhöriginvandringen. På grund av invandringens ändrade karaktär överfördes ansvaret för flyktingmottagandet från AMS till SIV 1985.

³² Ibid.

³³ Ibid.

Samma år genomfördes en reform som ledde till ett samarbete mellan SIV och landets kommuner vad gäller flyktingmottagande. Samarbetet innebär att SIV träffar överenskommelser med kommunerna om att ta emot flyktingar och lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagande. Grunden till reformen var samtidigt idéer kring decentralisering av makt ut till kommunerna och medborgarna och den nya socialtjänstlagen. Man ansåg att kommunernas socialförvaltningar med den nya socialtjänstlagen som instrument var SIV:s naturliga samarbetspartners.³⁵ En annan anledning var att man ville ha klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun.³⁶ Detta förhållande mellan stat och kommuner gäller till stor del även idag och man kan säga att dagens flyktingmottagande har utvecklats i samförstånd mellan SIV och kommunerna.³⁷

Sedan 1991 betalar staten till kommunerna en schablonersättning för varje flykting som kommunerna tar emot och en grundersättning som är oberoende av antalet mottagna flyktingar. Den tidigare ersättningen gav full kostnadstäckning och man ansåg att den inte uppmuntrade kommunerna till att se till att flyktingar snabbt kom i arbete. Ett passiviserat bidragsberoende utvecklades hos många flyktingar och med en schablonersättning ville man från statens sida stimulera kommunerna att vidta effektiva åtgärder för att påskynda integrationsprocessen.³⁸ Det finns dock en tidsmässig gräns på 3,5 år för det statliga ansvaret när det gäller ersättning till kommunerna.

För den enskilde flyktingen som får uppehållstillstånd i Sverige innebär kommunernas introduktionsansvar att hon via kommunens omsorg får en introduktion in i det svenska samhället. Idag är introduktionstiden två år i de flesta kommuner och *när introduktionen är avslutad har myndigheterna inga speciella skyldigheter mot flyktingar jämfört med andra invånare.*³⁹ Flyktingar anses då inte vara i behov av säråtgärder utan har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som övrig befolkning.

³⁴ Kadhim, 2000:19.

³⁵ Ibid. s.20.

³⁶ Bengtsson 2002:94

³⁷ Ibid. s 119

³⁸ Ibid. s 148-150

5.3 Introduktionen

Målet för introduktionen är ge flyktingar förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, goda svenskkunskaper samt förutsättningar att bli delaktig i samhällslivet.⁴⁰ Kommunen ska tillsammans med den enskilde flyktingen göra en plan för hennes introduktion. Planen ska innehålla undervisning i svenska (sfi), arbetspraktik om möjligt, samhällskunskap och information om svenskt arbets- och vardagsliv⁴¹. Hon bör också få svenska kontakter genom t ex föreningar. Efter avslutad introduktion ska hon vara etablerad i svenskt arbets- och samhällsliv.

Under tiden individen går i ett introduktionsprogram får denne sin försörjning tillgodosedd genom introduktionsersättning eller försörjningsstöd (socialbidrag). Introduktionsersättning lämnas i enlighet med de normer som varje kommun fastställer.

I den integrationspolitiska propositionen⁴² poängteras vikten av en helhetssyn och samordning mellan olika myndigheter och aktörer som är delaktiga i introduktionen, för att denna ska bli så effektiv som möjligt för individen. En överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandare träffades i april 2001 mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Denna överenskommelse var ett led i utvecklingsarbetet för att öka sysselsättningen bland invandrare. Överenskommelsen ska utgöra en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka och effektivisera samarbetet mellan berörda myndigheter. Detta för att flyktingar och andra nyanlända invandrare snabbast möjligt ska kunna uppnå egen försörjning och delaktighet i det svenska samhället.⁴³

³⁹ Ibid s. 96

⁴⁰ Prop 1989/90:105

⁴¹ Prop 1997/98:16

⁴² Ibid.

⁴³ Regeringens kommittédirektiv 2001:87

6 Utvärderingar av introduktionen

I denna uppsats har jag använt mig av tre rapporter i min analys av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar:

- *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare.*⁴⁴
En kartläggning som vände sig till de kommuner som tagit emot minst sju flyktingar under perioden 1 januari - 31 oktober 1999. 113 av 119 kommuner besvarade enkäten.
- *Utveckling av introduktionen år 2001.*⁴⁵ Rapporten presenterar de insatser och den utveckling som skett under 2001 för att förbättra introduktionen. Rapporten bygger bl a på Integrationsverkets löpande kartläggningar av de 30 största flyktingmottagande kommunerna.
- *Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga.*⁴⁶ RRV har granskat 212 individuella introduktionsplaner upprättade i 24 kommuner under perioden januari till juni år 2002. De har också under denna tidsperiod besökt 20 av dessa kommuner och där intervjuat tjänstemän och flyktingar.

Förutom dessa tre rapporter har jag också använt mig av regeringens kommittédirektiv 2001:87, *Översyn av mottagande och introduktion för flyktingar*.

6.1 Sammanfattning av rapporterna

Vid genomläsning och analys av rapporterna har jag sökt efter hur de beskriver och analyserar relationerna mellan olika aktörer inom introduktionen, vad de har kommit fram till vad gäller dessa relationer och vad resultat blir för den enskilde flyktingen. Utifrån denna utgångspunkt som grund har jag valt att dela in rapporternas resultat under följande rubriker: *Individens valmöjligheter och delaktighet, introduktionens förhållningssätt och ersättnings utformning, samverkan mellan olika aktörer samt uppföljning av introduktionen.*

6.1.1 Individens valmöjligheter och delaktighet

I den centrala överenskommelsen om en ny inriktning för nyanlända flyktingar och invandrare betonas att det är individens förutsättningar och behov som ska stå i fokus för

⁴⁴ Integrationsverkets rapportserie 2000:5

⁴⁵ Integrationsverkets rapportserie 2002:3

⁴⁶ RRV 2002:15

insatserna under introduktionen.⁴⁷ I den integrationspolitiska propositionen⁴⁸ slås fast att individen själv mer än tidigare ska vara med och utforma sin introduktion.

Samtliga tre rapporter konstaterar att den enskilde individens möjlighet att själv utforma sin introduktion är begränsad. Även om Integrationsverket⁴⁹ pekar på att *allt fler kommuner har uppmärksammat betydelsen av individens eget inflytande över sin introduktion* så konstaterar RRV i sin rapport att individen fortfarande har ett begränsat utrymme att påverka innehållet i introduktionen:

*Idag förutsätts i de flesta kommuner i vår granskning att introduktionen följer en huvudprocess, som i stort sett alla bör gå igenom och helst i samma ordning.*⁵⁰

Individanpassningen handlar enligt RRV om att alla ska genom samma process men i olika takt.

Vad gäller sfi-undervisningen så är målet att den ska vara anpassad efter individens behov och kunskaper. Integrationsverkets båda rapporter visar att undervisningen har blivit mer individuellt anpassad, man tar exempelvis mer hänsyn till individernas utbildningsnivå. Men rapporterna påpekar också att det fortfarande finns behov av förbättringar. I RRV:s rapport konstateras att individanpassningen av svenskundervisningen är låg och att detta är särskilt påfallande i de mindre kommunerna. Dessa har problem med att erbjuda individanpassad undervisning och RRV menar att ett ökat samarbete mellan kommuner torde kunna lösa problematiken.

6.1.2 Introduktionens förhållningssätt och ersättnings utformning

En av anledningarna till att kommunen blev anordnare av flyktingmottagandet var samtidigt idéer kring decentralisering av makt ut till kommunerna och medborgarna samt den nya socialtjänstlagen. Enligt Kadhim⁵¹ har reformen lett till att socialtjänsten och socialtjänstlagen ofta har utgjort ramen för den lokala invandrapolitiken och därmed har flyktingmottagandet tenderat att förskjutas mot ett omhändertagande i överensstämmelse med socialtjänstlagens principer.

Integrationsverkets båda rapporter visar att det fortfarande är socialtjänsten som är huvudansvarig för flyktingmottagandet i majoriteten av kommunerna och att försörjningsstöd är den vanligaste ersättningsformen till deltagarna i ett introduktionsprogram. I kommittédirektiven 2001:87 påpekas att ett långvarigt beroende av försörjningsstöd riskerar att bryta ner

⁴⁷ Regeringens kommittédirektiv 2001:87

⁴⁸ Prop 1997/98:16

⁴⁹ Integrationsverket 2002:3, s. 40

⁵⁰ RRV 2002:15, s. 77

människors egen kraft och därmed försvåra för dem att få arbete. I direktiven skriver man att en introduktionsersättning som är kopplad till ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram är lämpligare än försörjningsstöd. RRV:s rapport visar att det pågår ett förändringsarbete i flera kommuner som besökts. Introduktionen sorterar inte längre under socialtjänsten och en introduktionsersättning med tydliga krav införs i allt fler kommuner.

Att flyktingmottagandet ligger under socialtjänsten har lett till att ett omhändertagandeperspektiv har dominerat arbetssättet. I samtliga tre rapporter konstateras dock att tyngdpunkten håller på att förskjutas från ett omhändertagandeperspektiv till ett arbetsmarknadsperspektiv. Man menar dock att det borde finnas ett ännu större fokus på arbetslivet både inom sfi och introduktionen i övrigt – i rapporten *Utveckling av introduktionen år 2001* förordas t ex att arbetsplatsförlagd introduktion ska finnas som en valmöjlighet.

6.1.3 Samverkan mellan olika aktörer

Den centrala överenskommelsen om en ny inriktning för nyanlända flyktingar och invandrare mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska kommunförbundet syftar bl a till att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter. Det har under årens lopp påvisats allvarliga brister i de berörda myndigheternas samarbete och samsyn och det har konstaterats att dessa brister påverkar den enskilde flyktingens möjlighet att så snabbt som möjligt bli delaktig i det svenska samhällslivet negativt.

Samtliga tre rapporter pekar på fortsatta brister i myndigheternas samverkan och samarbete. Men i rapporten *Utveckling av introduktionen år 2001* konstateras att utvecklingen går åt rätt håll, speciellt för de parter som ingår i den centrala överenskommelsen, även om arbetsförmedlingarnas insatser inom introduktionen fortfarande är begränsade. I rapporten påpekas dock att andra parter än de som ingår i den centrala överenskommelsen måste involveras, t ex hälso- och sjukvård, näringsliv, frivillig organisationer, universitet/högskola. RRV är inte lika positiv i sin rapport. Man menar bl a att det finns stora brister i samverkan mellan olika aktörer. Exempelvis fungerar informationsöverföringen mellan Migrationsverket och kommunerna dåligt när det gäller flyktingars bakgrund. Det finns heller ingen kompetenssamverkan över myndighetsgränserna som motsvarar enskilda flyktingars behov och sfi är många gånger isolerad från andra introduktionsinsatser.

Inom ramen för sfi ingår undervisning i samhällskunskap men RRV påpekar i sin rapport att det finns brister vad gäller deltagarnas kunskaper om det svenska samhället vid introduktionstidens slut. Detta beror, enligt RRV, på att sfi-lärarnas kompetens i första hand

⁵¹ Kadhim 2002:21

riktas mot språkundervisning och att det finns en bristande samverkan mellan olika viktiga aktörer. Man menar att arbetsförmedlingen och andra aktörer borde ha en mera självklar roll vid vägledning och information inom sfi-undervisningen. I sin rapport frågar sig RRV om den centrala överenskommelsen verkligen har nått igenom i praktiken.

6.1.4 Uppföljning av introduktionen

I den integrationspolitiska propositionen⁵² står att introduktionen behöver förbättras så att den passar varje individs behov och förutsättningar. Därför föreslås att introduktionen ska följas upp. Varje myndighet förväntas följa upp sin egen verksamhet medan det samlade uppföljningsansvaret ligger på Integrationsverket.

Av de tre rapporterna framgår att kommunernas egen uppföljning av introduktionsverksamheten måste förbättras. Alla är överens om att den individuella introduktionsplanen, som kommunerna har en skyldighet att upprätta för att få statliga pengar, måste utvecklas för att den ska kunna fungera som ett uppföljningsinstrument. Det finns överlag ett behov av bättre uppföljningar av introduktionsverksamhetens kvalitet ur ett kundperspektiv. Kommunernas uppföljning av introduktionen har mer handlat om att följa upp ekonomin än om att följa upp individerna och ta del av deras synpunkter. Integrationsverket⁵³ konstaterar dock att kommunerna till viss del ändrat inriktning så att individens synpunkter på introduktionen nu är en viktig del av uppföljningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att de tre rapporterna visar på en samstämmig bild av dagsläget i den svenska integrationspolitiken. Regeringens kommittédirektiv 2001:87 bekräftar denna bild och regeringen har därför tillsatt en utredning som ska se över mottagande och introduktion för flyktingar. Arbetet ska vara färdigt den 31 mars 2003.

Även om resultatet är samstämmigt finns där en viss skillnad mellan Integrationsverkets rapport *Utveckling av introduktionen år 2001*⁵⁴ och RRVs⁵⁵ rapport *Att etablera sig i Sverige*. Utifrån båda rapporterna kan man utläsa att förbättringar under de senaste åren har skett, men Integrationsverkets rapport visar på en något mera positiv bild än RRV:s. Vad denna skillnad beror på kan jag bara spekulera i, det kan te x ligga i Integrationsverkets intresse att visa upp en mera positiv bild eftersom de själva är huvudansvariga för verksamheten. Skillnaden kan också bero på att man har utvärderat olika kommuner och att dessa kommuner skiljer sig åt.

⁵² Prop. 1997/98:16

⁵³ Rapport 2002:3

⁵⁴ Rapport 2002:3

⁵⁵ RRV 2002:15

Den bild av introduktionen som tonar fram i samtliga rapporter är en paketslösning som individen har ett begränsat inflytande över och där innehållet i majoriteten av fallen inte är anpassat efter individens behov och kunskaper. Under introduktionen försörjer sig de flesta på försörjningsstöd och ett omhändertagandeperspektiv utifrån socialtjänstlagen är många gånger utgångspunkten i relationen mellan handläggare och flykting. Svenskundervisningens isolering och bristande samverkan mellan olika aktörer leder till att individen får ”börja om” hos varje aktör och att integrationsprocessen därmed förlängs. I regeringens kommittédirektiv⁵⁶ konstateras också att även om flyktingars möjlighet till egenförsörjning på grund av konjunkturen förbättrades under slutet av 1990-talet, så visar uppföljningar att många efter avslutad introduktion haft små möjligheter att få arbete.

Slutsatsen man kan dra utifrån vad som redovisats i rapporterna och i regeringens kommittédirektiv är att många flyktingar efter avslutad introduktion varken uppnått goda svensk kunskaper, egenförsörjning eller fått verktyg för att bli delaktiga i det svenska samhällslivet.

⁵⁶ Regeringens kommittédirektiv 2001:87

7 Analys av integrationspolitiken

Det källmaterial som jag använt som utgångspunkt för min analys utvärderar introduktionens organisering och arbetsformer. Inte någon av rapporterna och inte heller kommittédirektiven går utanför de fastställda ramarna och ifrågasätter ramarnas innehåll. Detta beror säkert till viss del på att uppdraget inte är formulerat på ett sådant sätt att detta ska göras. Men det kan också vara som Bourdieu⁵⁷ skriver, att när man reflekterar över staten så riskerar man att använda sig av ett statstänkande. Det finns en risk att tanke kategorier som produceras och garanteras av staten tillämpas, och att man just därför inte kan se den mest grundläggande sanningen om staten. Kadhim⁵⁸ menar att forskningen kring den tillämpade invandrarpolitiken har utformats som uppföljningsforskning och fokuserat på kartläggning samt i viss mån på analys av flyktingmottagandets organisering och arbetsformer. Han menar att forskning inte bör omfatta bara organisations- och implementeringsfrågor utan också frågor om stat, politik och ideologi samt samhällsliga inklusions- och exklusionsprocesser.

I denna analysdel försöker jag gå utanför introduktionens ramar och med hjälp av sociologiska teorier analysera introduktionen i ett vidare perspektiv. Den offentliga sektorns syfte och funktion och resultat för flyktingen av detta utgör ett centralt tema i analysen.

7.1 Socialisering av individen

Offentlig politik har spelat stor roll vid uppkomsten av det moderna välfärdssamhället, både i Sverige och i andra industrialiserade länder. Framväxten av institutioner och myndigheter har lett till byråkratisering och diskussionen kring varför och hur byråkratin infiltrerar och bestämmer över individers liv har förts sedan dess uppkomst. I Sverige har offentlig politik och den offentliga sektorn spelat en stor roll speciellt efter 1960-talet, och det är i denna kontext jag vill sätta in utformningen av introduktionen.

Flyktingar anses ha speciella behov under sin första tid i Sverige. Eftersom det är den offentliga, med staten i spetsen, som ansvarar för upprätthållandet av välfärden, har staten huvudansvaret för flyktingpolitiken medan kommunerna ansvarar för det praktiska genomförandet; introduktionen. Problemet med introduktionen är dock att deltagarna i hög grad endast kommer i kontakt med offentliga myndigheter och verksamheter. Enligt

⁵⁷ Bourdieu, 1994, s 87

⁵⁸ Kadhim, 2000:38-39

Kadhim⁵⁹ har invandringspolitikens felaktiga arbetsmetoder och byråkratisering inneburit enorma kostnader och byråkratisering utan att man lyckats med integration av flyktingar i det svenska samhället. Det finns en risk för att det offentliga genom introduktionens utformning socialiserar in flyktingar i en offentlig värld och att integration med det övriga svenska samhället därmed försvåras. Introduktionen är ett exempel på hur systemet penetrerar individers livsvärldar. Genom pengar och makt styr det offentliga flyktingarnas liv. Deltagarna i introduktionen går igenom en huvudprocess som det offentliga har utformat åt dem. Det offentliga står för flyktingarnas försörjning och många blir efter introduktionen kvar inom den offentliga sfären. Med allt detta sammantaget blir risken stor för det Habermas⁶⁰ kallar kolonialisering av livsvärldar och därmed en stark offentlig påverkan på flyktingar.

7.2 Introduktionen – ett sätt att stärka sin makt?

Ett omhändertagandeperspektiv utifrån socialtjänstlagen är i de flesta fall utgångspunkten i relationen mellan myndigheter och individ inom introduktionen. Enligt Kadhim finns det *förhärskande attityder som definierar flyktingar och invandrare som socialt och kulturellt handikappade, vilka behöver normaliseras för att kunna integrera sig i det svenska samhället*.⁶¹ Risken är att man med rådande attityd och inställning från det offentligas sida är man med och försvårar förutsättningarna för individen att snabbast möjligt bli integrerad i samhället.

Bourdieu⁶² menar att staten svarar för skapandet av socialt garanterat sociala identiteter. Staten producerar och reproducerar också enligt honom verktyg för konstruktion av den sociala verkligheten. Genom sitt omhändertagandeperspektiv skickar det offentliga ut signaler till övriga samhället om att flyktingar är handikappade som behöver normaliseras. Detta är den sociala identitet som tilldelas dem. Det offentliga ger dem en egen position i det sociala rum⁶³ som utgörs av det svenska samhället och särskiljer dem därmed från de övriga agenterna (svenskarna) i rummet. På detta sätt är det offentliga med om att skapa en gemensam habitus⁶⁴ för flyktingar, även om flyktingar i sig utgörs av en heterogen grupp. Den habitus som skapas åt dem är den att vara omhändertagen och beroende av välfärdsstaten.

⁵⁹ Ibid, s 3

⁶⁰ Ahrne, 1989:50-51

⁶¹ Kadhim, 2000:75

⁶² Bourdieu, 1994:104-106

⁶³ Ibid, s 45

Kan det vara så att det offentliga genom att på detta sätt marginalisera flyktingar vill se till att de inte utgör ett hot mot de offentligas ställning och makt? Enligt Foucault⁶⁵ institutionaliserar staten befolkningen i den sociala stabilitetens och rättsäkerhetens namn. Staten har, oavsett vem som för tillfället har makt över den, ett intresse av att stärka sig självt. Det gör den genom styrning av befolkningen och styrning sker genom samhälliga institutioner. Introduktionen kan ur detta perspektiv tolkas som ett sätt att från statens eller den offentliga sektorns sida att behålla kontrollen över flyktingar. Genom att kontrollera socialiseringsprocessen och därmed ha insyn i, och makt över flyktingars liv har det offentliga en möjlighet att skapa lojala flyktingar som snarare förstärker än försvagar den offentliga sektorns makt.

Kontroll av flyktingars socialiseringsprocess för att trygga den offentliga sektorns ställning är förmodligen extra viktigt när det gäller flyktingar eftersom de har levt ett eget liv utanför de svenska ramarna. Det offentliga vill fortsätta reproducera maktens fält⁶⁶ och inte se något hot mot jämviktsläget som utvecklats tillsammans med övriga aktörer som varit verksamma och engagerade i samma sociala rum, det svenska samhället.

7.3 Transnationella sociala rum

Ahrne⁶⁷ påpekar att statsauktoriteten utmanas och prövas av transnationella processer. Dessa processer kan av det offentliga upplevas som ett hot mot dess makt och kontroll över befolkningen. Detta på grund av att det är svårt att kontrollera individer som har egna nätverk och formade identiteter inom en annan stat än den svenska. Många flyktingar transpositionerar⁶⁸ sig, dvs. de är lojala mot Sverige men i vissa frågor som t ex religiös, etnisk och nationell tillhörighet representerar de emellertid perspektiv som skiljer sig från svenska offentliga myndigheters perspektiv. Hos många utvecklas med tiden transnationella sociala rum.⁶⁹ Rapporterna visar att systemet, i detta fall introduktionen, tar liten hänsyn till flyktingars tidigare liv och kunskaper, och de transnationella sociala rum de lever inom i Sverige. Risken blir därmed större för flyktingar än för övrig befolkning, att flyktingar skapar egna livsvärldar som inte interagerar varken med varandra, systemet eller det ”svenska” samhället. Och möjligheterna från det offentligas sida att kontrollera och påverka dessa isolerade livsvärldar minskar.

⁶⁴ Ibid, s 19

⁶⁵ Burchell & Miller, 1991:99-ff

⁶⁶ Bourdieu, 1994:47

⁶⁷ Ahrne, 1998:9

⁶⁸ Faist, 2000:281

7.4 Avståndet mellan system och livsvärldar

Ett av välfärdsstatens stora problem, enligt Habermas,⁷⁰ är att avståndet mellan system och livsvärldar ökar och att integrationen dem emellan är komplicerad. Med sitt sätt att agera gentemot flyktingar är risken stor att offentliga myndigheter bidrar till att öka avståndet mellan system och flyktingars livsvärldar.

Flyktingar är ingen enhetlig homogen grupp utan består av ett brett spektrum av individer, vilka speciellt i början av sin tid i Sverige, besitter ett svagt kulturellt, ekonomiskt och politiskt kapital. Eftersom attityderna från det offentligas sida många gånger är att flyktingar är handikappade som behöver normaliseras, är det möjligt för dem att behandla flyktingar som ”fall”. Enligt Ahrne⁷¹ blir en människa ett ”fall” när hon möter en rationellt organiserad handling. En rationellt organiserad handling skiljer sig från en social handling genom att det är en handling mellan en yrkesutövare och ett ”fall”. En social handling däremot är en handling som sker mellan människor.⁷² Idag är relationen mellan handläggare och flykting inom introduktionen mer en rationellt organiserad handling än en social handling. Risken med denna människosyn är att flyktingar utvecklar egna livsvärldar som inte interagerar med systemet och att avståndet mellan system och livsvärldars ökar.

Habermas⁷³ menar att en rationalisering av livsvärldar genom ett kommunikativt handlande skapar möjligheter för en överenskommelse mellan system och livsvärldar. Utifrån Habermas teori vore en överenskommelse mellan introduktionen och flyktingars livsvärldar möjlig, om systemet blir mer lyhört inför den enskildes behov och flyktingar aktivt deltar i samhällslivet. Ahrne⁷⁴ skriver att genom att gå med i organisationer kan individer få makt och påverka staten, eftersom det är genom intresseorganisationer som statsapparatus utformning uppstår. Introduktionen och andra integrationspolitiska frågor skulle enligt detta resonemang kunna utformas utifrån flyktingars livsvärldar, om flyktingar själva gick med i intresseorganisationer. Därmed skulle risken för en ökning av avståndet mellan system och livsvärldar minska.

⁶⁹ Faist, 2000:96-ff

⁷⁰ Ahrne, 1989:32-34

⁷¹ Ibid, s 26

⁷² Ibid, s 27

⁷³ Ibid, s 50-51

⁷⁴ Ibid, s 163

7.5 Den offentliga sektorns åtaganden

Den offentliga sektorns åtaganden är en relevant diskussion i frågan om relationen mellan offentliga och icke offentliga aktörer inom introduktionen. Förutom att samverkan inom introduktionen mellan offentliga aktörer är bristfällig så är samverkan mellan offentliga och icke offentliga aktörer nästan obefintlig. Det är nästan uteslutande offentliga aktörer som är inblandade i introduktionen.

I rapport Integration 2001 står det att *frågorna om mångfald och integration berör alla i samhället. Ingen myndighet eller annan aktör kan på egen hand "skapa integration". Strategiska aktörer behöver arbeta tillsammans.*⁷⁵

Varför är inte icke offentliga aktörer inblandade i introduktionen i större omfattning än vad som sker idag? Foucault⁷⁶ menar att för att kunna behålla makten över befolkningen behöver staten kunskap om densamma. Det kan hos de offentliga myndigheterna finnas en rädsla för att förlora makt och kontroll, om icke offentliga aktörer involveras i introduktionen. Ju fler som blir inblandade och som är med och påverkar, desto mindre möjlighet har det offentliga att påverka introduktionen, socialiseringsprocessen och kontrollen över flyktingarna.

I Sverige pågår en diskussion om den offentliga sektorns åtaganden, och diskussionen är en central skiljelinje mellan höger och vänster.⁷⁷ Anledningen till varför man inte blandar in icke offentliga aktörer kan också vara att man är blockerad av denna diskussion. Att utöka den offentliga sektorns åtaganden för att behålla makten inom det offentliga är kanske viktigare än att se till individens bästa.

Vilka anledningar det än finns så visar rapporterna att nuvarande "offentliga" utformning av introduktionen många gånger inte ger flyktingar förutsättningar att snabbast möjligt bli integrerade i det svenska samhället. Premfors⁷⁸ skriver att det är en illusion att tro att marknaden eller det civila samhället spontant kunde ha åstadkommit välfärden eller att dessa icke-statliga institutioner i framtiden skulle ges huvudansvaret för att upprätthålla välfärden. Det offentliga, med staten i spetsen, har ansvar för den tillämpade flyktingpolitiken men frågan är, om att ha ansvaret också betyder att man ska stå för hela genomförandet.

⁷⁵ Integrationsverket, 2001, s. 18

⁷⁶ Burhell, Colin & Miller, 1991:99-ff

⁷⁷ Ahrne, 1989:48-ff

8 Sammanfattande slutdiskussion

Syftet med denna uppsats har varit att utifrån rapporter och med hjälp av sociologiska teorier belysa och analysera introduktionen för flyktingar, och dess resultat. Det finns flera förklaringar till varför introduktionen ser ut som den gör idag och jag har med denna uppsats velat ge ett perspektiv.

I uppsatsen har jag diskuterat relationen mellan myndigheter och flyktingar inom introduktionen och konstaterat att relationen kännetecknas av ett omhändertagande perspektiv, och en rationellt organiserad handling mellan en yrkesutövare och ett ”fall”. Den enskilde flyktingen är ett ”fall” som ska anpassas till rådande strukturer och det är det offentliga som så gott som helt står för dessa strukturer. Relationer mellan myndigheter och icke offentliga aktörer existerar knappt eftersom samverkan dem emellan nästan är obefintlig. Genom att kontrollera introduktionen och därmed flyktingars livsvärldar har det offentliga möjlighet att påverka socialiseringsprocessen. Socialiseringsprocessen är viktig att kontrollera utifrån perspektivet att man vill försäkra sig om att den offentliga kulturen och makten lever vidare och reproduceras genom flyktingar. Resultatet för den enskilde flyktingen blir att hon socialiseras in i en offentlig värld.

Transnationella sociala rum utgör dock ett hot mot det offentligas patent på kontroll av socialiseringsprocessen, eftersom transnationella rum är processer utanför det offentligas kontroll. Ett sätt att motverka detta hot och att stärka sin makt är att tilldela flyktingar ett eget habitus med svag position i det sociala rum som utgörs av det svenska samhället. För den enskilde flyktingen blir resultatet att hon marginaliseras. Transnationella sociala rum behöver dock inte endast vara negativa för den enskilde flyktingen. De kan ge utrymme för flyktingar att leva sina liv mellan två eller flera länder och kulturer, och på detta sätt ge dem möjligheter att röra sig utanför den marginaliserade position som tilldelats dem. Risken med att, från det offentligas sida, försöka marginalisera flyktingar blir alltså att isolerade livsvärldar skapas och att avståndet mellan system och livsvärldar ökar. Det offentligas möjlighet att kontrollera flyktingars socialiseringsprocess minskar därmed.

Ett genomgående tema i uppsatsen har varit strukturens betydelse för flyktingars integration. Hjälper eller stjälper dagens strukturer den enskilde flyktingens integration?

⁷⁸ Premfors, 1998:50

Min slutsats blir att dagens introduktion många gånger stjälpes snarare än hjälper flyktingar. Man talar om att den enskilde flyktingen ska stå i fokus och att arbetet ska utgå utifrån dennes behov men i praktiken är det individen som ska anpassas till strukturen. Jag frågar, vem har nytta av vem? Är det flyktingar som har nytta av introduktionen eller introduktionen som har nytta av flyktingar? Perspektivet jag velat ge i uppsatsen, är att introduktionen är ett sätt för det offentliga att assimilera flyktingar till en offentlig värld för att därmed stärka sin egen makt. Det kan alltså vara så att det är introduktionen som har mer nytta av flyktingar än tvärtom.

I Sverige har man sedan 1970-talet talat om integrationspolitik och inte assimilationspolitik. Assimilation handlar om att flyktingar ska smälta in i det svenska samhället och kulturen. Med integrationspolitik hävdas rätten för den enskilde att vara olik. Man talar om ett mångkulturellt samhälle där människors olika behov ska utforma den allmänna politiken. Frågan är om inte de offentliga talar om integration men i praktiken menar assimilation. Att integration endast är ett ”korrekt” ord som används när man talar om integrationspolitikens utformning. Om man från det offentligas håll fortsätter med att tala om integration, men praktisera assimilation är risken stor att vi i Sverige får ett segregerat samhälle med isolerade världar som inte interagerar med varandra, med systemet eller det ”svenska” samhället. För att motverka detta bör det offentliga kritiskt granska sig själv utanför de existerande ramarna och på riktigt börja praktisera integration. Riktig integration handlar om att flyktingar ska ha en möjlighet att integreras i hela det svenska samhället, och att det svenska samhället ska integreras med flyktingar. Det är ett givande och tagande, där representanter för samhällets olika aktörer i praktisk handling bör delta. Och för att detta ska bli möjligt kan inte den offentliga sektorn ha monopol på den tillämpade integrationspolitiken. Man behöver utveckla nya former för den tillämpade integrationspolitiken, och kanske är det så att förekomsten av transnationella sociala rum på sikt kommer att tvinga fram dessa former. Hur dessa former kan se ut skulle kunna vara ett ämne för fortsatt forskning.

Litteraturförteckning

- Ahrne, Göran (1989). *Byråkratin och staten inre gränser*. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Ahrne, Göran (1998). *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm.
- Backman, Jarl (1998). *Rapporter och uppsatser*. Studentlitteratur, Lund.
- Bengtsson, Marie (2002). *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Bourdieu, Pierre (1994). *Pratiskt förnuft. Bidrag till en handlingsteori*. Daidalos, Göteborg.
- Burhell G, Colin G & Miller P (red) (1991). *The Foucault effect. Studies in Governmentality*. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- Delanty, G & O'Mahony, P (2002). *Nationalism and Social Theory*. Sage Publications, London.
- Faist, Thomas (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transactional Social Spaces*. Oxford University press, New York.
- Kadhim, Abdul M (2000). *Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering*. No. 20, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Premfors Rune (1998). Den komplexa staten i Ahrne, Göran (red) *Stater som organisationer*, kap. 2. Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm.

Rapporter

- Integrationsverket (2000). *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare – en kartläggning*. Rapportserie 2000:5, Norrköping.
- Integrationsverket (2001). *Rapport Integration 2001*. Norrköping.
- Integrationsverket (2002). *Utveckling av introduktionen år 2001*. Rapportserie 2002:3, Norrköping.
- Riksrevisionsverket (2002). *Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga*. Rapport 2002:15, Stockholm.

Övrigt

Kommittédirektiv 2001:87. *Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar.*

Proposition nr. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.*

Proposition nr. 1989/90:105. *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*