Ekonomisk åtstramning och flyktingmottagning

AV ZORAN SLAVNIC

I denna artikel beskrivs och analyseras omständigheterna kring mottagningen av bosniska flyktingar i Malmö i mitten av 1990-talet. Året 1994 blev i Malmö ett år som man minns som året då flyktinginvandringens proportioner fick okontrollerade former[1]. En konsekvens var också intensifieringen av den offentliga debatten rörande flyktingmottagningen och mer generellt invandrares situation[2]. Det hela bär på en sociologisk relevans. Vissa konsekvenser av det svenska välfärdssystemets förändringar, en process som har pågått sedan början av 1990-talet, har synliggjorts. Den stora flyktinginvandringen har tydligt belyst hur dessa förändringar konkret har återspeglats i flyktingars vardagsliv och inte minst i vardagslivet bland invandrare från det forna Jugoslavien.

Vad gäller de strukturella förändringarna kan det hävdas att välfärdssystemets omfattande rationalisering (omstrukturering och nedskärning) sedan början av 1990-talet inte har gått hand i hand med en motsvarande "rationalisering" av välfärdsambitionerna på det ideologiska planet. Fortfarande gäller samma mål, men de skall nu uppnås med minskade resurser. Vad jag har kunnat konstatera, vilket i sin tur stöds av motsvarande studier under samma period, är att gapet mellan välfärdssamhällets alltjämt högt ställda ambitioner och de minskade resurserna för att garantera en livskvalitet i enlighet med dessa ambitioner, har lett till en "anomisk" situation i delar av det offentliga livet. Karaktäristiskt för en sådan situation är att allt fler offentliga aktörer försöker uppnå legitima mål med "icke-legitima" medel. Framgång i vissa dimensioner av mottagnings- och integrationspolitiken är ofta förbunden med misslyckanden i andra. Denna diskrepans tenderar att leda till latenta eller öppna konflikter mellan enstaka aktörer, varvid de mest drabbade ofta blir de som är minst integrerade i systemet, det

---

***Zoran Slavnic** är doktorand vid sociologiska institutionen vid Umeå Universitet. Hans forskningsområde är flyktingpolitik, flyktingskap, etniska relationer. Avhandlingen behandlar flyktingskapets komplexitet.*

vill säga flyktingarna själva. Dysfunktionella rubbningar i det samhälleliga systemet, eller anomie med Robert Mertons beteckning (1938/1949), reflekteras ofrånkomligen i individernas handlingar, när man tvingas hantera livsvillkor och vardagsliv under motsvarande konfliktfyllda sociala kontext. I sammanhanget kommer här bland annat det förhållningssätt som politiker och tjänstemän i Malmö kommun har intagit i flyktingfrågor att analyseras. En aktualiserad fråga är bland annat hur och enligt vilka kriterier tillgängliga, men helt uppenbart otillräckliga, resurser skall fördelas. Prioriteringsfrågan är brännande. Vilka samhällsmedlemmar har mer rätt än andra att bruka dessa resurser? Frågan som nödvändigtvis reser sig, om än oftast implicit, är frågan om vem som överhuvudtaget är samhällsmedlem och vem som inte är det, eller närmare bestämt: frågan om medborgarskapet. Formella tillhörighetsattribut, som passinnehav, tenderar att bli allt mindre väsentliga i förhållande till substantiella tillhörighetsattribut, som det reella tillträdet till kollektiva resurser av olika slag. En del av befolkningen tenderar att inkluderas i en privilegierad social subgrupp. Dess medlemmar, med Brian S. Turners beteckning (1993), ses som "samhällets kompetenta medlemmar", och andra exkluderas såsom varande "ej tillräckligt kompetenta" medborgare.

Ambitionen här är att relatera intryck från eget fältarbete till resultat i annan empirisk forskning och att belysa teoretiska aspekter för att försöka fördjupa kunskaperna om ifrågavarande sociala processer, vilka uttrycks på såväl den samhällsstrukturella som socialpsykologiska nivån. Analysen bygger på en omfattande genomgång av intervjuer som jag har gjort i Malmö under åren 1994-95 med flyktingar och officiella samhällsföreträdare. Officiella dokument tillhandahållna av berörda kommunala och statliga institutioner samt relevanta tidningsartiklar från perioden ifråga har analyserats. Den teoretiska utgångspunkten består i en kombination av teorier som behandlar strukturella förändringar inom välfärdsstaten och teorier som behandlar hur dessa förändringar reflekteras på den socialpsykologiska nivån.

Kommunal politik, besparingar och flyktingmottagning

Enligt Montin (1993) har tre grundläggande politiska diskurser dominerat den svenska kommunalpolitikens reformer från mitten av 1970-talet och framåt. Från början formulerades problemet som "för lite demokrati och för svag politisk styrning" (ibid. s 11). Reformernas mål var således att öka medborgarnas

inflytande över den lokala politiken. I mitten av 1980-talet började dock problemet formuleras som "för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning" (ibid. s 12). Reformernas intentioner försköts då från demokrati till en ökad effektivitet inom den lokala förvaltningen. I slutet av 1980-talet definierades problemet som: "för mycket politik och för mycket offentlig sektor" (ibid.), varvid betoningen i de reformistiska föresatserna kom att ligga på en tydlig separation av politik från serviceproduktion. Därmed gjordes försök att definitivt lämna den gamla folkstyrda förvaltningsdoktrinen[3] och ersätta den med en ny marknadsorienterad doktrin.

De huvudsakliga politiska och administrativa metoder med vilka dessa reformer drevs igenom var en kombination av re-reglering[4] och utgiftsminskning å ena sidan samt politisk decentralisering[5] och avreglering[6] å den andra (Montin & Elander 1995). "You are more free than before to do as you want, but within narrower financial framework" (ibid. s 26). Förändringar i den riktningen blev än mer radikala under 1990-talet med nya reduktioner i de offentliga programmen, liksom med vidare privatiseringar av den kommunala ekonomin. En viktig grundläggande trend av betydelse för hela reformprocessen var för det första att företräde gavs till ekonomi framför politik samt till ekonomisk effektivitet och rationalisering framför demokrati och fortsatt utveckling av välfärdssystemet. Marknaden blev förebilden för distributionen av kommunal service till medborgarna. Medborgarna började allt mer uppfattas som individuella konsumenter i stället för politiskt aktiva medborgare, medan den politiska makten alltmer försköts från den politiska till den administrativa sfären (Montin & Elander 1995). Om välfärdssystemets raison d'être är att skydda medborgarna mot marknadens godtycke, det vill säga att tillhandahålla medborgarna rätten till materiell säkerhet, då är kraven på ekonomisk effektivisering minst sagt en relativisering av dessa rättigheter. I praktiken skapas genom förändringarna ifråga en ny beroendeställning mellan medborgarnas välfärd och marknaden samt som en konsekvens härav en väsentlig minskning av ambitionerna angående välfärdssystemets form och innehåll.

En annan grundläggande trend som har karakteriserat hela reformprocessen har varit att staten har låtit kommunerna stå för merparten av genomförandet av detta praktiskt och ideologiskt sett ytterst känsliga projekt. På samma sätt som kommunerna ända sedan andra världskriget har varit drivfjädern för välfärdsstatens utveckling, varvid dess funktionella och materiella makt ständigt har utö-

kats, har den nu fått ansvaret för att skära ner utgifter för välfärden till en "rimlig nivå". Det är givetvis inte enbart ett ekonomiskt problem, något som Montins och Elanders varning antyder. Varje gång staten hamnar i ekonomiska svårigheter är tendensen att lokala myndigheter får bära en större del av krisbördan än vad som motsvarar deras egentliga roll i krisen (Montin & Elander,1995 s 26). Ett lika betydelsefullt problem uppstår mellan lokala myndigheter och medborgare. Kommunen har traditionellt sett varit en plats där staten och medborgarna "utväxlar" välfärd och lojalitet med varandra. Under de nya omständigheterna har kommunen uppenbarligen fått bära största bördan både för de ekonomiska besparingarna och när det gäller att ta emot och dämpa medborgarnas missnöje i en situation där deras sociala rätt till välfärd har blivit alltmer kringskuren. Samtidigt har lokala politiker och administratörer haft svårt att handskas med "de nya omständigheterna", där nedskärningsstrategierna har varit tvungna att kombineras med den lokala deltagardemokratin, stick i stäv med vad som tidigare har varit fallet (ibid. s 48). Lokala myndigheter har befunnit sig klämda mellan den centrala statsmaktens krav på ökad effektivitet och medborgarna, vars välfärdsförmåner skulle reduceras. Samtidigt har de lokala myndigheterna värnat om sin politiska kredibilitet visavi dessa medborgare.

Det förefaller som om dessa förhållanden har varit grunden också för en tredje grundläggande trend i reformprocesserna, nämligen att de aldrig har kunnat genomföras fullt ut i enlighet med ursprungliga intentioner. I stället för att fullt ut ersättas har den gamla folkstyrda doktrinen, i den vardagliga politiska och förvaltningsmässiga praktiken, beblandats med och fortsatt levt kvar sida vid sida med den nya marknadsorienterade förvaltningsdoktrinen (Bäck & Soininen 1998; Bäck 1992). Den nyskapade modellen för lokalt styre inbegriper inte samtliga element för avsedd ekonomisk effektivitet, samtidigt som den eliminerar enstaka väsentliga delar av välfärdssystemet som tidigare garanterat en känsla av trygghet för medborgarna.

Allt detta är egentligen inte något att förvånas över med tanke på den situation som inte bara Sverige, men också majoriteten av andra västeuropeiska välfärdsstater, hamnade i under 1990-talet (Taylor-Gooby 1999), med en rad nya omgivningsvillkor under vilka regeringarna i nämnda länder har varit tvungna att agera. Först och främst har det handlat om ekonomisk globalisering, demografiska förändringar, hög arbetslöshet och statsfinansiella krav dikterade av Maastrichtsavtalet. Dessa faktorer har, enligt Taylor-Gooby, minskat den inter-

ventionsfrihet som regeringar tidigare haft i de traditionella välfärdssystemen. Majoriteten av dessa regeringar har valt åtstramningsstrategier, eller som Taylor-Gooby kallar dem "hollowing out"-strategier, vars viktigaste konsekvens har varit att staterna har förlorat sin autonomi och kontroll över det nationella, ekonomiska och sociala livet (ibid. s 5). Samtidigt har majoriteten av befolkningen fortsatt varit klart och stabilt knuten till traditionella välfärdsvärderingar. Just denna diskrepans mellan regeringarnas agerande, som i verkligheten har betytt avsteg från traditionella välfärdsvärdering, och befolkningens attityder, fortsatt knutna till dessa värderingar, har lett till en "varken-eller" situation vad gäller den ovan diskuterade nya formen av svensk kommunal politik.

Efter denna kortfattade genomgång av den svenska kommunalpolitikens förändringar, kommer intresset att i fortsättningen fokuseras på ett konkret verksamhetsområde för den lokala politiken, nämligen lokal invandrarpolitik, och dessutom i en konkret lokal kontext, nämligen Malmö under mitten och slutet av 1990-talet.

Kommunal invandrarpolitik – exemplet Malmö

Situationen i början av 1990-talet

Malmö är med sina 230 000 invånare, jämte Stockholm och Göteborg, en av Sveriges tre storstäder. Malmö är också en traditionell industristad. Under 1960- och 1970-talen flyttade ett stort antal utländska arbetare in, efterfrågade och välbehövda för den svenska industrin. I dag har cirka 20% av malmöborna invandrarbakgrund, varav ungefär 15000[7] är invandrare från det forna Jugoslavien. Följderna av industrisamhällets strukturella förändring i slutet av 1900-talet har i synnerhet varit kännbar i Malmö, med nedläggningar av stora industrier och en betydande ökning av arbetslösheten. Sedan 1982 har den genomsnittliga arbetslösheten i Malmö varit högre än i landet i övrigt. Den nedåtgående ekonomiska spiralen har ofta satts i relation till den ökade negativa allmänna opinionen gentemot invandrare och mot fortsatt flyktingmottagning som har noterats i Malmö under de senaste tio åren. Den sociala kontexten för den lokala invandrarpolitiken, dess problem och omvandling kan kortfattat beskrivas som ovan för berörd period, närmast mitten av 1990-talet.

Vad gäller tidigt 1990-tal var situationen, enligt Bäck & Soininen (1998)[8], följande. Det politiska beslut som hade öppnat upp möjligheten för den lokala politiska och administrativa verksamheten på det integrationspolitiska planet var

regeringens beslut från 1991 om förändringar i bestämmelserna beträffande den statliga ersättningen till kommunerna för deras flyktingmottagning. Huvudmotivet bakom reformen var ett allmänt missnöje med den dittills gällande lokala flyktingmottagningspolicyn från 1985, den så kallade "Hela Sverige strategin". Idén bakom reformen var att man skulle befrämja flyktingarnas integration genom att involvera ett större antal kommuner i flyktingmottagandet. Till följd av dels bristande erfarenhet av flyktingmottagning i många, i synnerhet mindre, kommuner och dels avsaknad av ordentliga förutsättningar, särskilt vad gäller arbete och utbildning, i flera kommuner vad gäller möjligheten att långsiktigt klara integrationsmålet, ansågs i början av 1990-talet "Hela Sverige strategin" ha lett till passivisering av både lokala myndigheter och av flyktingar själva. Den nya "schablonersättningen" från 1991[9] skulle erbjuda kommunerna större frihet vid resursanvändningen. Tillsammans med implementeringen av eventuellt nya lokalt förankrade idéer hoppades man därvid kunna bidra till invandrares bättre integration. Enligt Bäck & Soininen ökade förvisso 1991 års reform kostnadsmedvetenheten ute i kommunerna. Medvetenheten sammanföll dock med ytterligare en konsekvens av 1985 års reform. Flyktingarnas spridning över hela landet hade kommit att innebära att en ökande skara av lokala politiker, tjänstemän och vanliga medborgare på olika sätt började syssla med invandrarfrågor. Dessa frågor fick i slutet av 1980-talet ett mycket större utrymme i media, parallellt med också en en tilltagande invandrarpolitisk polarisering.

I Malmö verkar dessa processer ha varit relativt sett i högsta grad framträdande. Omstruktureringen av den lokala ekonomin hade inletts tidigare och verkar ha varit smärtsammare här än i andra delar av landet, med bland annat ett väsentligt högre arbetslöshetstal. Under samma period ökade antalet inflyttade invandrare i kommunen, vilka till skillnad från 1960- och 1970-talen nästan uteslutande bestod av flyktingar. Sedan reformen av den lokala flyktingmottagningen från 1985 hade Malmö en ganska hög årlig flyktinginvandring[10], samtidigt som den så kallade sekundära flyktinginvandringen[11] stadigt ökade. En negativ allmän opinion uppkom bland lokalbefolkningen mot fortsatt inflyttning av invandrare. Lokala myndigheter fann sig tvungna att balansera mellan å ena sidan det statliga trycket att ta emot och integrera ett allt större antal flyktingar med användandet av i stor utsträckning egna resurser och å andra sidan trycket från den lokala allmänna opinionen som allt starkare motsatte sig detta åtagande.

Så gott som samtliga politiska partier har haft svårt att anpassa sin generella

syn på flyktingpolitiken till rådande lokala attityder, i synnerhet vad gäller Folkpartiet, vars rekordlåga resultat vid de lokala valen 1991 kan sättas i samband med klyftan mellan partiets och väljarnas syn på flyktingfrågor[12].

Malmös lokala myndigheter har använt sig av skilda strategier i syfte att möta de statliga kraven. Bäck & Soininen (s 104-106) noterar att lokala politiker strategiskt sett utnyttjade debatten om "flyktingproblematiken" under perioden för att ta initiativet i relation till centrala statliga institutioner. Alla åsikter, från den ena ytterligheten till den andra, fick vädras och debatten skärptes till, vilket gav politikerna ett vidgat manöverutrymme för politiska initiativ i spelet med överenskommelser med Statens Invandrarverk (SIV). Ett sådant initiativ var exempelvis förslaget till SIV att helt och hållet upphöra med organiserad flyktingmottagning i Malmö. Politiska poänger samlades hos lokala "missnöjda" väljare, samtidigt som man satte press på SIV att inleda en diskussion om utökad finansiell hjälp, så att aktuella situation kunde klaras upp. Parallellt med detta spel planerades dock nya lokala projekt som förutsatte en ökad invandring, vilket tyder på att lokala myndigheter i realiteten inte själva tog sitt krav om minskad flyktingmottagning på allvar eller räknade med att kravet skulle kunna genomföras.

Staten har å sin sida visat sig vara en "opålitlig" samarbetspartner i och med att de grundläggande förutsättningarna för en framgångsrik implementering av riktlinjerna från 1991års reform uteblev. Arbetsförmedlingens roll, tänkt att vara central, eftersom själva idén byggde på att påskynda flyktingarnas integration i det svenska samhället genom egenförsörjning, visade sig vara högst problematisk (ibid. s 94-95). Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), de lokala AF-kontorens överordnade statliga myndighet, genomgick under perioden en inre organisatorisk förändring, vars främsta målsättning var en ökad målstyrning. En effekt var en avsevärt minskad andel medel i AMS's budget för att förbättra invandrares situation på arbetsmarknaden, jämfört med i mitten av 1980-talet. Resurserna drogs ner eller omdirigerades till andra prioriteringar, exempelvis till att bekämpa ungdomsarbetslösheten. Kommunerna lämnades i ökad grad utan de lokala arbetsförmedlingarnas hjälp vid implementeringen av sina integrationsprogram för flyktingar. Programmen tenderade i samma utsträckning att i praktiken vara dömda att misslyckas.

Välfärdsstatens kris

Claus Offe (1984/93) har enligt min uppfattning utvecklat en begreppsapparat med vars hjälp man förträffligt kan konceptualisera de förändringar som välfärdssystemen, inklusive det svenska, har gått igenom under de senaste tio åren. Moderna kapitalistiska (välfärds-) samhällen kan enligt Offe uppfattas som system bestående av tre sinsemellan olika men ömsesidigt beroende subsystem: ekonomiskt, politisk-administrativt och normativt. Det ekonomiska subsystemet ansvarar för ackumulering och är i praktiken helt oberoende av de två andra. Dess grundläggande regleringslagar är marknadslagar. Den grundläggande rätten utgörs av den privata äganderätten över produktionsmedel och verksamhetens huvudmål är profiten. Det politisk-administrativa subsystemet (välfärdsstaten) kan på intet sätt påverka dessa tre faktorer. Den kan dock påverka skapandet av en gynnsam omgivning, så att den ekonomiska ackumuleringsprocessen kan fortgå ostört. Det ekonomiska subsystemet har ett intresse av att verka i en stabil omgivning. En sådan omgivning garanteras av staten och för denna tjänst överför subsystemet genom skattemekanismerna en del av profiten till staten. Staten å sin sida har ett starkt intresse av att skydda och stimulera ackumuleringsprocessen, eftersom dess ekonomiska och därmed även politiska styrka är beroende av det ekonomiska subsystemets avkastning, skick och prestationer. Förhållandet mellan staten och det normativa subsystemet vilar på balansen mellan de krav som subsystemet ställer på staten och de förväntningar om lojalitet som staten i gengäld förväntar sig.

Välfärdsstatens styrka och framgång är avhängig dess kapacitet att upprätthålla balanserade förhållanden mellan bägge nämnda subsystem, liksom av förmågan att dämpa eventuella konflikter mellan de två subsystemen. Konkret är medborgarnas lojalitet avhängig de tillgängliga välfärdsförmånernas omfattning, innehåll och konsekventa omsättning i praktiken. Å andra sidan är också ambitionsnivån angående välfärdsprogrammen beroende av statens ekonomiska styrka. Statens ekonomiska styrka beror i sin tur på effektiviteten i det regleringssystem som staten utvecklar i relation till det ekonomiska systemet. Denna effektivitet beror vidare på bland annat medborgarnas lojalitet, varmed cirkeln sluts. Här finns dock ett problem. Statens ekonomiska styrka beror inte bara på dess förmåga, vilja eller önskan att skapa gynnsamma omständigheter för ackumuleringsprocesser. Dess ekonomiska styrka är också beroende av ekonomiska processer som staten inte är i stånd att kontrollera. Just detta faktum betraktar Offe

(1993, Offe & Ronge 1997) som en grundläggande motsägelse i den moderna kapitalistiska (välfärds-) staten. Statens politiska styrka klyvs mellan dess institutionella form, där den politiska makten bestäms och kontrolleras demokratiskt, och dess materiella innehåll, där den politiska makten bestäms av ackumuleringsprocessen. Å ena sidan utropas välståndet och rättvisan som de högsta värdena och motsvarande rättigheter som förbehållna alla, med staten som garant. Å andra sidan befinner sig de materiella resurserna, nödvändiga för garantiernas praktiska implementering, inte under statens kontroll. Krisens kännetecknande drag är att välfärdssamhällets universellt definierade grundläggande värden, rättvisa och välstånd för alla, alltjämt bibehålls i syfte att upprätthålla balansen i systemet i en situation där materiella resurser för målens uppfyllelse ej är tillräckliga.

Både på det institutionella och det individuella planet, i brist på legitima medel och med en fortsatt existens av den legitima "rätten" till välstånd, förekommer allt oftare brukandet av illegitima och illegala medel för att uppnå målet ifråga. Den uppkomna situationen eller tillståndet kan, med hänvisning till Mertons begrepp "anomie" (1938/1949, 1963) och Sroles begrepp "anomia" (1956), kallas anomi. Den förres begrepp hänvisar till kulturellt definierade mål, avsikter och intressen, vilka är accepterade som legitima av en majoritet samhällsmedlemmar. Dessa mål är integrerade och placerade i rådande sociala värdehierarki. Därigenom definierar de det som Merton kallar "a frame of aspirational reference", det vill säga målen blir "worth striving for", något som å sin sida ger mening till det sociala livet överhuvudtaget. Det andra viktiga elementet av sociala och kulturella strukturer är enligt Merton institutionaliserade normer, vilka definierar, reglerar och kontrollerar godtagbara sätt att uppnå tidigare beskrivna mål. Samhällsstrukturens relativa stabilitet är beroende av stabiliteten i förhållandet mellan dessa två element, kulturella strävanden eller "culturally prescribed aspirations" å ena sidan och institutionella normer eller "socially structured avenues for realizing these aspirations" å den andra. Rubbningar av denna relativa jämvikt rubbar även den sociala stabiliteten. Om, exempelvis, alltför stor betydelse tillskrivs kulturellt definierade mål i förhållande till föreskrivna vägar om hur målen skall nås, uppstår en situation där, som Merton metaforiskt beskriver det, "winning the game" blir viktigare än "winning under the rules of the game". Oproportionerlig stor betoning av vissa kulturella mål leder lätt till att medel för att uppnå dessa mål enbart värderas efter sin instrumentella för-

träfflighet, det vill säga att varje medel som garanterar att målen uppnås är bra, oavsett deras moraliska validitet. Detta innebär att aktörer som försöker åstadkomma socialt sett högt uppskattade målsättningar allt mer sällan drar sig för att använda moraliskt tvivelaktiga metoder. Om denna process består över en längre tid blir samhället, enligt Mertons slutsats, instabilt och utvecklar anomie eller "normlessness". Viktigt att understryka är att "anomie refers to a property of a social system, not to the state of mind of this or that individual within the system" ... "It refers to a breakdown of social standards governing behaviour and so also signifies little social cohesion". Vilket innebär att

"Anomie, then, is a condition of the social surround, not a condition of particular people. People are confronted by substantial anomie when, as a matter of objective facts, they cannot rely upon a high probability that the behavior of others will be in rough accord with standards jointly regarded as legitimate" (Merton 1963 s 226-227).

Samtidigt som man kan tala om systemets anomitillstånd, kan man också tala om individuella anomitillstånd. Sroles begrepp "anomia" avser just denna andra aspekt, relaterad till individens psykologiska tillstånd, när en dåligt samhällsintegrerad individ befinner sig i ett läge av "self-to-others alienation". Som redan framförts uppstår den psykologiska anomin som en konsekvens av den sociala anomin. Srole betonar att anomia och anomie står i ett ömesidigt dialektiskt förhållande, eller med hans egna ord,

"Anomia is viewed as a variable contemporary condition having its origin in the complex interaction of social and personality factors, present and past. In short, the condition is regarded as a variable dependent on both sociological and psychological processes" (Srole, s 711).

Srole menar att det finns en tydlig koppling mellan individuella anomiatillstånd och de interpersonella funktionsrubbningar som uppträder i sociala system. Med hänvisning till Erich Fromm ser Srole möjliga individuella flyktreaktioner från detta tillstånd av ensamhet ("aloneness") och hjälplöshet, alltså från individuell anomi, antingen i riktning mot en auktoritär hållning eller mot en tvingande konformism ("compulsive conformity"). I Malmö har jag från den lokala invandrarnämndens sida mött på reaktioner av den auktoritära arten, som en reaktion på social anomi. Institutionsvärlden tenderar att definiera flyktingar som utanförstående visavi det reguljära regelverket avseende medborgares rättigheter.

För att kunna närma sig analysen av en konkret social verklighet är det nödvändigt att vid sidan av nämnda teoretiska perspektiv också beröra begreppet medborgarskap. Under omständigheter av den kris som har drabbat välfärdssystemen har inte bara frågan om att garantera resurser för att uppnå välfärdsmålen och motsvarande praxis blivit problematiska. Ytterligare en viktig fråga som har aktualiserats är frågan om distributionen av dessa, i praktiken allt snävare, resurser, det vill säga distributionen av rättigheten att ta del av resurserna bland olika befolkningsgrupper. T.H. Marshalls skisserade i sin klassiska essä "Citizenship and social class" från 1950 (1950/1992) medborgarskapet som en uppsättning rättigheter och skyldigheter. Marshall uppfattar välfärdsstaten som platsen för "the latest phase of an evolution of citizenship which has been in continuous progress for some 250 years" (s 7). Bottomore (1992) noterar att Marshall´s studie hänför sig till Storbritanniens specifika historiska kontext, perioden efter andra världskriget, och som sådan har väsentliga begränsningar. Marshall's synsätt rörande medborgarskapets struktur kan inte fullt ut tillämpas på dagens förhållanden. Det är till exempel omöjligt att i dag diskutera medborgarskap utan att utgå ifrån och ta hänsyn till den ökande etniska eller etnokulturella mångfalden, som en konsekvens av den internationella migrationens starka ökning under efterkrigsperioden. Denna mångfald öppnar vidare frågan om konceptuella skillnader mellan formellt och substantiellt medborgarskap (Brubaker 1992; Castles 1994). Brubaker pekar på distinktionen mellan formellt medborgarskap, vilket inbegriper formellt medlemskap i en nationalstat, exempelvis att inneha ett lands pass, och substantiellt medborgarskap, vilket inbegriper ett reellt innehav och utövande av civila, politiska och sociala rättigheter som härrör från den medborgerliga tillhörigheten. I det förra fallet handlar det om "general membership status", medan det i det senare fallet handlar om "special membership status" (1992, s 40), helt kort. "The citizenry is a priviledged subgroup of the population" (ibid). Först med hänsyn tagen till distinktionen mellan formellt och substantiellt medborgarskap kan vi närma oss analysen av detta fenomen i dagens välfärdssystem. Där är det enligt Bottomore

> "evident that some of these [social] rights are still very unequally distributed, not only between men and women, but also between groups defined by ethnic and/or cultural characteristic" (Bottomore 1992 s 69).

I enlighet med detta och i enlighet med min syn på kopplingen mellan detta med-

borgarskapsbegrepp och den verklighet som jag refererar till och här analyserar, kan medborgarskap definieras som

"a set of practices (juridical, political, economical and cultural) which define a person as a competent member of society, and which as a consequence shape the flow of resources to persons and social groups" (B.S. Turner 1993, s 2).

En sådan definition erbjuder möjligheten att se på vilket sätt vissa individer och grupper definieras, hur de inplaceras på en viss plats på en skala av inklusion och exklusion. Deras position på denna skala betingas av besittandet eller avsaknaden av ett antal "legitima" tillhörighetsattribut. Medborgarskapets substantiella attribut blir därmed primära i förhållande till de formella.

Ovan återgivna teoretiska begrepp och analytiska perspektiv utgör enligt min mening en möjlig utgångspunkt för beskrivningen och analysen av effekterna av den svenska välfärdsstatens förändringar under de senaste tio åren för den kommunala integrationspolitikens implementering och konsekvenser.

Flyktinganstormningen

Flyktingmottagandet fortsatte att vara ett av de "heta" politiska ämnena i Malmö även efter den av Bäck och Soininen beskrivna tidsperioden. Debatten om invandringen till Malmö nådde kokpunkten under 1994, då kommunen enligt avtalet med SIV skulle ha tagit emot 950 flyktingar och ungefär lika många personer förväntades flytta in på grundval av andra invandringsformer, exempelvis familjeåterförening. Den sammanlagda siffran för inflyttade flyktingar till Malmö under 1994 uppgick dock till 4859[13] personer. Den lokala pressens sätt att på ett dramatiskt sätt följa utvecklingen bidrog förmodligen till spänningarna och osäkerheten. Antalet flyktingar som kommunen hade "lovat" ta emot under året 1994 (950 st), jämfördes med jämna mellanrum med antalet i praktiken inflyttade, något som hos läsarna måste ha framkallat en känsla av att vara utsatta för ett slags "invasion". Här följer några illustrerande citat:

"700 av 950 bosnier som ska komma under **hela**[14] 1994 redan här och fler kan vara på väg" ("Arbetet", 940322, s 10).

"Malmö har lovat att ta emot 950 flyktingar med uppehållstillstånd i år. Men redan nu har 1300 flyktingar kommit och de har förstahands kontrakt på bostad" (På lätt svenska, 940504)

"I år beräknas 5000 flyktingar och invandrare – drygt 2000 hushåll – bosätta sig i Malmö. Prognosen bygger på det faktum att 2235 redan anlänt till Malmö under årets första fem månader" ("Arbetet" 940629, s 8).

Problemet med sekundär inflyttning

Ett centralt tema i hela debatten var sekundär inflyttning. Problemet hade, som ovan påpekats, funnits ända sedan 1985, men kommit att skärpas ytterligare med införandet av schablonersättningen 1991. En oavsiktlig konsekvens av det nya sättet att finansiera lokal flyktingmottagning var ansträngda förhållanden mellan storstäder i söder och mestadels mindre kommuner i norra delen av landet. Anledningen var en allt oftare förekommande praxis bland flyktingar att redan efter några månader i mindre kommuner på eget initiativ flytta till storstäderna. En del av de statliga medlen, avsedda för att täcka utgifter för flyktingarnas mottagning och integration, omdirigerades parallellt från avflyttningskommunerna. Ibland översteg kvarbliven ersättning kommunens reella kostnad. Inflyttningskommunerna utsattes för såväl extra kostnader, som staten inte alltid var beredd att ge ersättning för, som för osäkerheten vid planering och organisering av den egna verksamheten. De kunde aldrig säkert räkna med exakt hur många flyktingar de skulle att ta emot.

Frustrationen över situationen bland Malmös lokalpolitiker växte sig allt starkare. Vissa kommuner "pekades ut" och "anklagades" för att medvetet utnyttja situationen, något som i viss mån förmodligen var korrekt. Det intressanta är emellertid att även under 1994 stod frågan om sekundärinflyttning i centrum för uppmärksamheten, trots att deras antal (347)[15] nästan hade halverats jämfört med 1993 (670) eller trefaldigt minskat sedan 1992, då 1137 flyktingar sekundärinflyttade till Malmö. En av anledningarna var troligtvis att den största flyktinggruppen under denna period som skulle kommunplaceras var bosnier, för vilka regeringen hade erbjudit de mottagande kommunerna ett extra stimulerande bidrag på 25 000 kronor per flykting. Ifall flyktingarna av egen vilja lämnade kommunen var dessa inte återbetalningsskyldiga till staten. Kommuner dit flyktingarna självmant hade flyttat var dock inte berättigade till detta bidrag.[16]

Flyktingarnas spontana inflyttning och problem med hyresvärdar

Den så kallade spontana flyktinginvandringen till Malmö utgjorde 1994 ett reellt problem. Avtalet mellan Malmö kommun och SIV om placeringen av 950 flyktingar kunde givetvis inte rucka på den grundläggande konstitutionella rättigheten att alla som har laglig rätt att vistas i landet själva bestämmer över sin bosättningsort. Enligt lagen är varje kommun skyldig att ta emot varje person med ett giltigt hyreskontrakt för en bostad inom den berörda kommunens gränser. Under

1994 sammanföll några omständigheter av betydelse för flyktingsituationen i Malmö. För det första fick 50 000 bosnier, efter regeringens beslut i juni 1993, permanent uppehållstillstånd i landet. Merparten av dem fick dock tillbringa resten av det året på flyktingförläggningarna i väntan på att officiellt erhålla beslutet om uppehållstillstånd. Först under 1994 blev de bosniska flyktingarna aktuella för kommunplacering. Eftersom denna procedur oftast tog lång tid och eftersom många redan hade tillbringat nästan två år på förläggning, bredde otåligheten bland flyktingarna ut sig. Många försökte därför ta saken i egna händer vad gällde kommunplaceringen. Malmö var attraktivt för de bosniska flyktingarna, vilket var en annan ofördelaktig omständighet för de lokala politikerna. Malmös största invandrargrupp var redan sedan tidigare från det forna Jugoslavien, vilket var attraktivt för många bosniska flyktingar. Samtidigt betydde närheten till kontinenten och därmed även hemlandets relativa närhet på ett symboliskt plan mycket för flyktingarna, vilka ofta fortfarande saknade klara visioner om den egna framtiden. Den tredje ofördelaktiga omständigheten för Malmös lokalpolitiker var ett stort antal lediga lägenheter i kommunen under ifrågavarande period[17], i synnerhet hos privata hyresvärdar. Detta underlättade anskaffandet av hyreskontrakt och möjliggjordes därmed en stor sekundärinflyttning.

Resultatet av dessa processer var sammanlagt 4859[18] inflyttade invandrare, jämfört med 1945 ett år tidigare eller 2431 två år tidigare, varav 3813 var flyktingar, jämfört med 950 som kommunen hade "lovat" ta emot och 1165 som hade flyttat in året innan. Flyktingarna var från olika länder, men den största andelen, 3451, bestod av flyktingar från före detta Jugoslavien, varav 2415 från Bosnien-Hercegovina. Alla försök från de lokala myndigheterna att hålla inflyttningen under kontroll förblev lönlösa. Försök att upprätta samarbete med de lokala hyresvärdarna visade sig i synnerhet vara problematiska. Det stod klart att inga skriftliga avtal mellan kommunen och hyresvärdarna som skulle kunna reglera lägenhetsuthyrning till nyanlända flyktingar kunde ingås, av rättsliga och politiska orsaker. Man kan inte inskränka på privata företags frihet till ekonomisk verksamhet, man kan inte utan vidare öppet diskriminera invandrare och man kan av konstitutionella skäl inte inskränka medborgarnas rörelse- och bosättningsfrihet. Kommunen ingick ett slags muntlig överenskommelse med privata hyresvärdar om att lägenheter fick hyras ut till flyktingar enbart i samråd med kommunens invandrarförvaltning. Överenskommelsen började dock tolkas

av de inblandade parterna så som det bäst gynnade deras egna intressen. Vissa hyresvärdar, som av olika anledningar ville förhindra enstaka invandrare från att flytta till deras bostäder, utnyttjade överenskommelsen för att dölja en öppen diskriminering. På de lokala tidningarnas debattsidor flammade diskussionen genast upp mellan de som kritiserade sådana händelser och de som rättfärdigade dem. Till slut kritiserade även Diskrimineringsombudsmannen denna typ av diskriminering. Ordförande i den kommunala invandrarnämnden ställde sig dock på hyresvärdarnas sida genom att uttala sig i tidningarna på följande sätt. "Jag har förståelse för deras policy. Det blir större trivsel där det bor färre utlänningar" (Sydsvenskan 94-08-01).

Å andra sidan fanns det hyresvärdar som för egna ekonomiska intressens skull, ett minskat antal tomma lägenheter, i själva verket struntade i överenskommelsen med kommunen. Ordföranden i invandrarnämnden anklagade vissa hyresvärdar för att medvetet värva flyktingar genom att marknadsföra Malmö som "en bra flyktingstad" (Sydsvenskan 94-08-02). I synnerhet en hyresvärd, Fastighets AB Bohus, pekades ut för att enbart under 1994 ha hyrt ut drygt 250 lägenheter till flyktingar. Bolaget sades till och med i ett fall ha tömt en hel flyktingförläggning, i Osby, och flyttat alla flyktingar till sina bostäder i Malmö. Allt detta var i i direkt motsats till överenskommelsen mellan kommunen och de privata hyresvärdarna. Om denna överenskommelse, liksom om den riktade kritiken mot deras uthyrningspolicy säger en av toppcheferna inom Fastighets AB Bohus följande.

"Jag har läst i tidningen om den här sk överenskommelsen. Vi har inte träffat något sådant avtal. Därför kan vi inte heller ha brutit någon överenskommelse... Men man kan ju ifrågasätta om vi som hyresvärdar verkligen ska vara "poliser" i flyktingpolitiken. För vår del ser vi flyktingarna som lika goda hyresgäster som någon annan. Vi är ett fastighetsbolag och hyr ut lägenheter. Det är det vi lever på" (Sydsvenskan, 940802).

En sak som i synnerhet irriterade den moderatledda kommunledningen var att en framträdande moderatpolitiker under den aktuella tidsperioden både var fullmäktigeordförande i Göteborg och styrelseledamot av det kritiserade bostadsbolaget i Malmö. Han tvekade uppenbarligen inte att sätta sitt bolags partiella ekonomiska intressen framför sitt partis bredare politiska intressen.

Besparingar och icke avsedda konsekvenser

När flyktingarnas inflyttning till Malmö under 1994 blev alltmer okontrollerad var det inte bara privata fastighetsägare som ställde till med bekymmer för de lokala myndigheterna. Det visade sig att även staten ibland, direkt eller indirekt, komplicerade implementeringen av den kommunala politiken. Ett konkret exempel är Invandrarverkets SIV's inställning. Som i andra delar av sitt verksamhetsområde sökte staten under perioden strax före flyktingkrisen rationalisera även SIV's verksamhet. Skilda åtgärder sattes in. De syftade bland annat till att öka administrationens effektivitet, förkorta väntetider för asylansökningarnas behandling, förkorta väntetider för flyktingarnas kommunplacering efter att de hade fått permanent uppehållstillstånd, minska utgifter för förläggningarnas underhåll och så vidare. Vissa av dessa sparåtgärder tenderade förmodligen att uppnå sina mål på andra av flyktingmottagandets aktörers bekostnad. I det konkreta fallet var "den andra aktören" Malmö kommun. Även om kommunen exempelvis aldrig hade framfört öppen kritik mot SIV i nämnda "tömningsfall" av förläggningen i Osby, så är det uppenbart att SIV hade ett eget intresse av att så fort som möjligt tömma förläggningen. I en någorlunda mild form framfördes en kritik på ett möte mellan dåvarande invandrarministern och representanter för Malmö kommun.

"Många förläggningar har varit okänsliga för den situation som råder i Malmö. Vi har haft och har svårigheter att samråda om lämpligt mottagningsdatum. Flyktingar som skaffat ett hyreskontrakt på egen hand ska så snart som möjligt skrivas ut från förläggningen. I väntan på socialbidrag ska inte dagbidrag utgå ".[19]

Det finns ytterligare ett belysande exempel, koppat till förhållandena i Malmö, som illustrerar hur en åtgärd stipulerad av staten kan uppfattas som rationell i en viss kontext och av en viss aktör, men samtidigt kan framstå som problematisk och irrationell i en annan kontext och för en annan aktör, konkret då för Malmö kommun. Det handlar om den nya lagen om mottagande av asylsökande (1994:33) som trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen vilar på följande formella principer.

"Grundprinciperna för mottagandet är att varje asylsökande skall ta sin del av ansvaret för att utredningstiden ska bli så kort som möjligt. Allt efter förmåga skall varje asylsökande ta ansvar för sin och sin familjs försörjning och boende under väntetiden" (SIVAN, 94-06-16).

Den grundläggande idén var således att även inkludera asylsökande i allmänna trender av ekonomisk åtdragning och effektivisering genom rationellt handlande. Mer konkret erbjöd lagen asylsökarna möjligheten att själva ordna boendet. SIV skulle subventionera hyreskostnaderna med 1000 kronor i månaden för familjer och med 500 kronor för ensamstående. Därmed skapades reella möjligheter för SIV att göra betydande finansiella besparingar, men samtidigt gavs också upphov till betydande icke önskade konsekvenser. Man kan inte göra besparingen utan att det sker på någon annans bekostnad. Avsikten bakom den då nya lagliga möjligheten var tydligen att utnyttja de "resurser" som flyktingarna själva förfogade över. Man räknade med att många flyktingfamiljer hade släktingar och vänner sedan tidigare bosatta i Sverige och att flyktingarna hellre skulle vilja bo hos dem än på förläggning. Många flyktingar hade nämligen ansökt om att få bo hos vänner och släktingar under väntetiden, även utan någon ekonomisk ersättning. Med den nya lagen gick staten deras krav och önskemål till mötes, med därtill garanterade hyressubventioner. Invandrarverket å sin sida löste bostadsproblemet för dessa familjer till en kostnad av endast 1000 kronor i månaden, eller mångdubbelt lägre än deras vistelse på en förläggning skulle kosta.

Den andra möjligheten som lagen erbjöd flyktingarna var att även de utan vänner och släktingar kunde ta initiativ och ordna eget boende utanför förläggningen om de så önskade. Många önskade uppriktigt detta, eftersom livet utanför förläggningen trots allt var närmare det som kan kallas för ett "normalt liv". Å andra sidan kunde man på detta sätt också undgå systemets kontroll, bli mer oberoende och friare att utveckla egna framtidsstrategier. Många var beredda att i detta syfte bo i trängre bostäder och att omprioritera den del av bidraget som var avsett för mat och kläder till att betala skillnaden mellan hyrans kostnad och SIV's subvention. Mellanskillnaden på ett par tusen kronor betalade flyktingarna själva, dels genom att godta att bo i mindre och billigare lägenhet[20] och dels genom att skjuta till egna medel.

I praktiken hände emellertid ofta också något annat. På samma sätt som SIV försökte utnyttja situationen så att flyktingarna själva skulle "finansiera" en del av besparingarna, försökte flyktingarna å sin sida utnyttja samma situation för att lasta över betalningen på någon annan. I det konkreta fallet var det Malmö kommun. Enligt mina informanter gick det till på flera sätt. I varje sådant fall handlade det om ett samarbete mellan bosniska flyktingar med temporärt uppe-

hållstillstånd (TUT) och de med permanent uppehållstillstånd (PUT). Många bosniska flyktingfamiljer i Sverige bestod inte enbart av föräldrar och barn, utan hade också med sig far- och/eller morföräldrar. Dessa hade enligt svenska regler rätt till eget boende, fast de oftast fortsatte att bo i ett gemensamt hushåll med sina barn och barnbarn. För det första var det traditionellt sett inget ovanligt och för det andra behövde dessa äldre personer ständig hjälp med språket och att rent allmänt finna sig till rätta i det nya samhället. Oftast hyrde de dock egna lägenheter därför att det ekonomiskt var fördelaktigare för dem. Egen lägenhet berättigade nämligen till hemutrustningslån, som enbart delvis användes för det avsedda ändamålet i och med att de fortfarande bodde hemma hos sina barn. Resten betraktades som "en ren besparing". Som ett, officiellt sett, eget hushåll hade de dessutom högre månadsbidrag. När bosniska kroater med TUT och med rätten till eget boende dök upp på bostadsmarknaden under 1994-95, hyrde många av dessa familjer ut sina "gamlingars" lägenheter till flyktingarna till en kostnad, enligt mina informanter, med upp till 2000 kronor i månaden. Alla blev härigenom nöjda. Lägenheternas formella innehavare "tjänade" 2000 kronor extra i månaden. De nya hyresgästerna fick ett drägligt boende för bara 1000 kronor i månaden, resten subventionerat av SIV. SIV kunde framgångsrikt genomföra sina sparbetingelser. Den enda aktör som hade anledning att vara missnöjd var i det konkreta fallet Malmö kommun som finansierade hela processen.

Ett annat sätt att skaffa "lediga" lägenheter hade samma "grundidé" som i det första fallet, med den skillnaden att lägenheterna disponerades av ungdomar som blivit myndiga och därmed förvärvat rätten till eget boende, en rätt som de ibland utnyttjade fastän de i praktiken fortsatte bo kvar hemma hos föräldrarna. Ett tredje sätt var att man och hustru fiktivt skiljde sig och skaffade var sin lägenhet, för att få ytterligare ett hemutrustningslån och högre månadsbidrag, fastän de i praktiken fortsatte att leva ihop. Det är svårt att uttala sig om hur pass ofta förekommande detta har varit, men det har förekommit och det handlar om strategiska och rationella om än legalt tvivelaktiga handlingar under givna betingelser. Det rationella består i ett adekvat handlingsmönster av en spelaktör i en situation där alla egentligen försökte förverkliga en del av sina intressen på bekostnad av andras. Ett annat exempel på flyktingars uppfinningsrikedom är framväxten av en informell arbetsmarknad i samarbete med "gamla Jugoslaver" i Malmö. Här har skapats oförutsedda allianser mellan företrädare för olika

etniska grupper från före detta Jugoslavien, som i en "fredlig" samverkan hjälper varandra och tjänar på detta, medan motsättningar och krigstillstånd utspelas någon annanstans[21].

Lokala politikers och tjänstemäns reaktioner

Hur den nya situationen hanterades av kommunala politiker kan illustreras med tidigare nämnda reaktion från invandrarnämnden och dess ordförande. Hans reaktion illustrerar den "omöjliga" situationen som företrädare för svenska institutioner hamnat i. Systemets ramar och ekonomiska begränsningar gör sig här gällande. Den omtalande politikens främsta mål var i grund och botten "att skapa ett strukturerat och planerat flyktingmottagande i Malmö"[22]. Problemet var dock att flyktingmottagandet i Malmö varken var möjligt att strukturera eller att planera. Den lokala invandrarnämnden med sin ordförande i spetsen kunde inte göra så mycket åt att förbättra läget. Det fanns alltför många opåverkbara faktorer med i bilden. Gapet mellan legitimt mål och bristen på resurser för att uppnå målet med legala medel framkallade en rad situationer där invandrarnämndens ordförande antingen tillgrep minst sagt moraliskt tvivelaktiga metoder för att uppnå målet eller där beteende och offentliga framträdanden helt enkelt utstrålade en känsla av ursinnig maktlöshet.

Den "muntliga" överenskommelsen med hyresvärdarna, där man från officiellt håll ställde sig bakom vissa hyresvärdars helt uppenbart diskriminerande policy mot invandrare, bottnade i att den funktionellt ingick i föresatserna att från officiellt kommunalt håll få bukt med invandrares inflyttning till Malmö. Följande tidningscitat illustrerar förhållningssättet gentemot de hyresvärdar som inte respekterade överenskommelsen, liksom gentemot alla andra aktörer som man menade bar ansvaret för "kaos i Malmös flyktingmottagning".

"Invandrarnämnden är oroad över den spontana inflyttningen av bosnier direkt från förläggningarna. Nämnden misstänker att det är fastighetsägare, och då speciellt Kupolen som "raggar" folk på förläggningarna. 'Vi har ögonen på dem', säger...ordföranden" (Arbetet, 94-03-22).

"Han [ordföranden] säger sig ha hört rykten och anser sig ha vissa belägg för att dels personal på flyktingförläggningarna, dels representanter för hyresvärdar i Malmö gör reklam för Malmö, lockar invandrare hit till lediga lägenheter och skriver kontrakt med dem. 'Har du några bevis för det?' 'Nej men det finns flyktingar som ringer hit och säger att de har kontrakt på en lägenhet och att de nu kommer hit" (Arbetet, 94-01-13).

"Flyktingar som lämnar andra svenska kommuner och flyttar till Malmö, ska inte längre få socialbidrag. Det hjälper inte att de har uppehållstillstånd. De ska få matpengar men inte mer. [Det är därför att] Andra kommuner betalar sina flyktingar för att flytta, tror ... ordförande i Malmö invandrarnämnd" (På lätt svenska, 96-05-04).

Misstankar och hot hade ringa effekt på de aktörer som antingen var utom räckhåll för dessa hot eller alltför mäktiga för att ta någon skada av dem. De enda som inte kunde bjuda direkt motstånd var flyktingarna själva. De var naturligtvis inte helt hjälplösa, vilket också framgår av nämnda exempel på olika handlingsstrategier. Men faktum kvarstår, nämligen att flyktingarna bara kunde agera indirekt genom att utnyttja svagheter i regler och praktiker stipulerade av andra och mäktigare samhälleliga aktörer och faktorer. Dessa har långt ifrån framstått som så dominanta och dominerande som de har varit. Flyktingarna har varit den relativt sett svagaste parten. Formellt sett uppstod den beskrivna konfliktfyllda situationen med skilda intressen och strategiska handlingsvillkor i ett försök att tillhandahålla de bästa förutsättningarna för flyktingars välbefinnande, ett väl strukturerat och planerat flyktingmottagande, men flyktingarna blev i praktiken ett medel i händerna på mäktigare intressen och aktörer i deras strävan att gagna egna mål. Officiella företrädare agerade ibland öppet som anomiska personer i Srole's mening, det vill säga en person som är klämd i klyftan mellan strävan efter ordning och omöjligheten att åstadkomma en sådan ordning, en person som börjat uppfatta sin sociala omgivning, i arbete och i boende, som opålitlig och oförutsägbar och en person som kommit att känna sig hjälplös. Olika flyktreaktioner i detta tillstånd tycks i första hand ha rört sig i riktning mot auktoritärt beteende. Uttryck som "Vi har ögonen på dem" eller "Flyktingar... skall inte längre få socialbidrag" har varit vanliga. En beramad enkät med 13 frågor som invandrarnämnden i Malmö genomförde bland nyinflyttade flyktingarna föranledde också Diskrimineringsombudsmannen att reagera.

"Enkäten omfattar 13 frågor och det man vill ha svar på är bl a vilken hyresvärd invandraren har och varför, varför han kommit till Sverige och just Malmö, varifrån han fått information om Malmö, vem som hjälpt till med kontraktskrivning på lägenhet, om han tror det är lättare att få jobb här än någon annanstans? Den sista frågan är den som personalen och DO reagerat som mest emot. Den lyder sålunda: 'Vet ni om att om ni inte själva kan försörja er efter 18 månader så betalar svenska staten inte längre ersättning till Malmö. Kostnaderna för socialhjälp i Sverige betalas av kommunen och därmed invånarna i kommunen via skatten' " (Arbetet, 94-01-13).

Enkätens syfte var, enligt dess upphovsman, invandrarnämndens ordförande, att samla in uppgifter om det "orättvisa" spelet från Invandrarverkets och hyresvärdarnas sida mot Malmö kommun. Enkäten visar dock tydligt på att flyktingarna implicit inte accepterats som personer med medborgerliga rättigheter. De tycks egentligen inte ha accepterats som samhällsmedlemmar överhuvudta-

get, utan snarast otillräckligt mogna personer, vilka å ena sidan inte bryr sig om ordningen och å andra sidan inte kan begripa vari felet ligger. I kombination med en atmosfär av invasion som flyktingarnas närvaro kom att sprida låg detta till grund för en ökande främlingsfientlighet hos lokalbefolkningen. Enkätens upphovsman underförstod att det går att arbeta "rationellt och planenligt" med flyktingarna enbart om de förstår och accepterar att de, underförstått, egentligen inte hör hemma här, att de är överflödiga och borde vara någon annanstans. Flyktingarna betraktades som otillräckligt kompetenta personer för att kunna behandlas jämbördigt med övriga samhällsmedlemmar och medborgare. Sådana definitioner institutionaliseras lätt och blir i den institutionella praktiken till en grundbult i politiska, ekonomiska, kulturella och andra exklusionsformer. För flyktingarna själva utgör samtidigt en sådan definition referensramen inom vars gränser utvecklandet av egna strategier, nödvändiga för överlevnad under givna villkor, äger rum.

Bilden av det kommunala flyktingmottagandet i Malmö under perioden ifråga är naturligtvis emellertid inte fullständig utan insyn i de problem som lokala tjänstemännen i realiteten var tvungna att brottas med. Det var genom flyktingförvaltningen som flyktingarna mött "systemet". Enligt de tjänstemän som jag har pratat med var deras största problem att antalet flyktingar de fick ta emot var mycket större än vad den lokal flyktingförvaltningen var dimensionerad för. Som en följd av detta uppstod många flaskhalsar i mottagnings- och introduktionsprocessen. Långa väntetider på mottagningskursen och SFI, därefter lång tid innan anmälan på arbetsförmedlingen. Ibland fick man enligt uppgift från introduktionsenheten i Malmös flyktingförvaltning vänta över sex månader bara för att få en handledare. Samtidigt fanns det, enligt samma källa, på den tiden (augusti 1995) omkring 580 flyktingbarn som väntat längre än sex månader på dagisplats. På min fråga om vilken strategi man haft i sin strävan att ta itu med alla problem, var svaret att det framför allt var att öka den egna effektiviteten, såväl inom arbetet med flyktingarna, som i samarbetet med andra samhällsinstitutioner som var ansvariga för flyktingar.

I en studie som behandlar situationen inom flyktingmottagningen i Malmö under samma period påpekar Fredrik Miegel (1999) att en och samma handläggare hade två olika och ibland rakt motsatta uppfattningar om sitt arbete, allt beroende på vilket sätt man gjorde sin bedömning. Detta gällde de flesta intervjuade tjänstemän. Bedömningen av hur pass framgångsrikt de formella målen

med mottagning, introduktion, SFI och så vidare hade kunnat uppfyllas var att man i stort sett var nöjd. Bedömningen i vilken grad flyktingarna efter introduktionsperioden hade möjlighet att agera som självständiga, jämlika och konkurrenskraftiga aktörer både på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt, var, enligt Miegel, överlag mera pessimistisk. Tjänstemännens grundläggande strategi i en situation av diskrepans mellan mål och resurser, var att öka sin egen effektivitet och på så sätt ersätta bristen på resurser. Man lade också allt större tonvikt på den formella sidan av sin verksamhet. Samtidigt kom denna strategi att innebära att man riskerade att åsidosätta de väsentliga målen som var verksamhetens raison d'ètre. Allt detta återspeglar också, som sagt, enskilda politikers och tjänstemäns reaktioner på ett samhälligt anomitillstånd.

Avslutande diskussion

Man skall naturligtvis undvika allt för kategoriska slutsatser. Samtidigt kan man konstatera att Malmö kommun under 1990-talet bara var en av de aktörer som tvingades att verka under den ekonomiska krisens villkor och de politiska förändringar, vars yttersta mål var välfärdssystemets rationalisering. Med hänvisning till Claus Offes tidigare refererade resonemang (1993) kan man säga att det här har handlat om att statens ekonomiska makt har rubbats av förändringar i det ekonomiska subsystemet bortom statens kontroll. I en sådan situation tvingas staten att svara med åtstramningsåtgärder, eller med "hollowing out strategier", som Taylor-Gooby kallar dem (1999). Målet med sådana strategier är att reducera välfärdsarrangemangen till en nivå som man anser att staten ekonomiskt kan klara. Dessa åtgärder skapar i sin tur spänningar i relationerna mellan staten, det politiskt-administrativt subsystemet, och det normativa subsystemet. Det som aktualiseras är ett allt större gap mellan fortsatt högt uppställda samhälleliga normativa principer om välfärd å den ena sidan och allt knappare möjligheter för medborgare att få ta del av välfärdsarrangemang i enlighet med sådana principer å andra sidan. Effekterna av detta blir att olika aktörer i systemet företar handlingar som allt oftare visserligen är funktionella vad gäller egna mål, uppgifter och intressen, men samtidigt dysfunktionella betraktade ur såväl andra aktörers verksamhetsperspektiv som utifrån ett samlat systemperspektiv. Det handlar med andra ord om en tävlan om samma resurser, en tävlan som i allt väsentligt utgör ett nollsummespel. Förverkligandet av den ena speldeltagarens mål innebär mer eller mindre nödvändigtvis omöjligheten för andra speldeltaga-

re att upprepa samma bedrift. Situationen ifråga kan, med Mertons begrepp (1938/49), betecknas som anomisk. Spelets ofrånkomliga konsekvens blir anomisk: "winning the game" blir viktigare än " winning under the rules of the game". Att vinna spelet har blivit viktigare än att vinna inom ramarna för spelets regler. Spelets regler har blivit allt mindre väsentliga att efterleva, med konsekvenser som ökad osäkerhet hos samtliga aktörer inom systemet. Under givna villkor har det blivit allt svårare att förutse andra aktörernas handlingar.

Detta återspeglar sig givetvis i de individuella aktörernas handlingar inom systemets ramar. Två exempel som har nämnts visar tydligt hur systemets motsägelser direkt reflekteras i individernas handlingar. Det ena exemplet utgörs av det fall där en politiker underordnade både sitt partis och sin funktions politiska intressen under sitt fastighetsbolags ekonomiska intressen. Ett annat exempel, som ännu tydligare illustrerar det motsägelsefulla, är hur ordföranden i Malmö kommuns invandrarnämnd genom "muntliga överenskommelser" med privata hyresvärdar försökt att förhindra människors rätt till rörelse- och bosättningsfrihet och ställt sig på de hyresvärdars sida, vars policy helt uppenbart inbegrep element av etnisk segregering och en rad moraliskt och lagligt tvivelaktiga åtgärder mot flyktingar, i syfte att utveckla "en väl organiserad, effektiv och human flyktingmottagning".

Bilden av den verklighet som här har beskrivits och analyserats är dock ännu inte komplett. Det handlar nämligen inte enbart om att man, enkelt uttryckt, med olika legitima och illegitima metoder har försökt dryga ut begränsade resurser att förverkliga olika välfärdsambitioner i en situation där dessa ambitioner har befunnit sig i obalans med tillgängliga resurser. Det har också handlat om tillgängliga resursers fördelning. Vilka grupper och individer har mer rätt än andra att använda dessa resurser i en situation då dessa inte räcker för alla? Vilka grupper och individer riskerar att först exkluderas från möjligheten att använda tillgängliga resurser? Man kan med hänvisning till Brubakers (1992) och Turners (1993) medborgarskapsbegrepp, anta att formellt medlemskap i samhället allt mindre utgör en garanti för att det sociala medborgarskapets rättigheter i Marshalls mening realiseras (1950/1992). Kriterierna för att kunna ta del av fulla rättigheter blir allt mer substantiella. Den ökande medvetenheten om invandrares kostnad ute i kommunerna i slutet av 1980- och i början av 1990-talet har haft en konkret innebörd, vilket Bäck och Soininen (1998) belyser. Ett sådant medvetande är alltid i praktiken komparativt och går hand i hand med frågan om huru-

vida ifrågavarande grupp är mer eller mindre kostsam än andra grupper, om den förtjänar att kosta mer än vissa andra grupper och om den i det specifika sammanhanget behöver kosta så mycket eller om kostnaderna kanske kan sänkas. Sådana jämförelser är dock aldrig strikt formella, det vill säga att gruppen A formellt jämförs med gruppen B eller C, utan innebörden är alltid substantiell och framträder således alltid som jämförelser mellan gruppen "invandrare" (med substantiella attribut) och exempelvis gruppen "arbetslösa ungdomar" eller "pensionärer". I jämförelserna uppkommer en implicit fråga. Får gruppen invandrare kosta si och så mycket, när det finns si och så många arbetslösa ungdomar, och så vidare. Frågans substantiella innebörd är helt enkelt vem som har större rätt än andra till social trygghet i samhället, arbetslösa ungdomar eller invandrare, och så vidare. Som regel drar invandrare och flyktingar det kortaste strået i sådana jämförelser. Bäck och Soininen (ibidem) ger också exempel på omprioriteringar, till exempel när medel avsedda för att förbättra invandrares situation på arbetsmarknaden i början av 1990-talet riktades om till andra substantiella prioriteringar, bland annat för att anställa arbetslösa ungdomar.

Ytterligare ett talande exempel utgörs av Folkpartiets valfiasko vid de lokala valen i Malmö 1991. Partiet var i detta läge gisslan under en av de grundläggande principerna i såväl liberal filosofi som liberal politisk praxis, nämligen att "alla människor har lika moraliskt värde", i en situation då det politiska klimatet dominerades av andra substantiella eller partikulära principer, som till exempel att "vår maktutövning måste ta ett större moraliskt ansvar gentemot individer tillhörande vårt folk än gentemot invandrare".

Den ökända trettonde frågan i enkäten som den lokala invandrarnämnden genomförde bland flyktingarna är förmodligen det bästa exemplet på den institutionella praktik som i själva verket gör kategorin invandrare och flyktingar som social grupp till en underförstått "inkompetent" befolkningsgrupp. Det var som om frågan antydde att när tiden för flyktingarnas statligt finansierade vistelse i kommunen var över, då skulle varje relevans av deras formella medlemskap i samhället upphöra, det vill säga de formella rättigheternas relevans som härrör från denna samhällstillhörighet, samt alla motsvarande substantiella rättigheter. Flyktingarna borde inte vara där, eller närmare bestämt här. Ekonomisk åtstramning, som en aspekt av välfärdsstatens kris, medverkar till att skapa en anomi som bidrar till exkludering av flyktingar och en försvagning av det ömsesidiga förtroendet mellan medborgare och myndigheter.

Noter

Föreliggande artikel utgör utvidgning och omarbetning av en delrapport inom en nordisk jämförande studie om flyktingmottagande i ett återvändningsperspektiv som publicerades i Berg, B. & Schierup, K-U (ed) "Integration – retorik, politik, praktik; Om bosniska flyktingar i Norden", Nord 1999:5, København. Författaren vill tacka Nihad Bunar för översättning av det första utkastet av artikeln från kroatiska, samt Lars Göran Karlsson som gjorde språkgranskningen av de slutliga versionerna av texten.

[1] Sammanlagt invandrade 4859 personer till Malmö under 1994, jämfört med 1945 året innan eller 2431 under 1992. 3813 av dessa inflyttare var flyktingar, jämfört med 950 som var det antal som kommunen hade lovat att ta emot samma år eller 1165 som hade flyttat in året innan (uppgifter från en skriftlig rapport av Gunnar Bergström, Invandrarförvaltningen Malmö stad).

[2] Några tidningsrubriker i lokalpressen från denna period, vilka samtidigt speglade och skapade allmänhetens inställning, var exempelvis "Vild" flyktingflytt till Malmö", 'Malmö stoppar Bosnienflyktingar", 'Flyktingpolitiken på väg kollapsa på grund av inflyttning", 'För många flyttar hit", 'Flyktingmottagandet en katastrof", 'Skärpt ton mot flyktingar", 'Flyktingarna inte bara Malmös ansvar", 'Oansvarigt låta Malmö översvämmas av flyktingar", 'Flyktingar kostar 300 milj", 'Malmö får betala flyktingpolitiken", 'Malmö mot kollaps" och 'Vi drar in socialbidragen".

[3] Bäck & Soininen (1998) beskriver denna doktrin som historiskt förknippad med välfärdsstatens utveck-ling. Enligt doktrinen betraktas staten som ett uttryck för medborgarnas vilja. Därmed blir medborgarna till uppdragsgivare och tjänstemännen till folkviljans representanter och ombudsmän.

[4] Re-reglering inbegriper de åtgärder som företas för att göra den aktuella regleringen effektivare eller att ersätta de aktuella reglerna med nya instrument i syfte att på ett mer effektivt sätt uppnå samma mål (Hanf 1989, cit.ef. Montin & Elander 1995 s 33).

[5] Tre decentraliseringsformer har varit dominerande: 1) 'Export" av statliga funktioner på lokal kommunal nivå, 2) I stället för en detaljerad och lagstadgad reglering av bestämda kommunala verksamheter enbart 'ram-lagar" där den konkreta regleringen överlämnas åt kommunerna samt 3) subkommunala reformer och de lokala myndigheternas decentralisering (ibidem s 31).

[6] Gamla regleringsscheman lämnas därhän eller omdefinieras i en situation då nya och annorlunda mål skall uppnås (ibidem s 33).

[7] Statistik från Invandrarförvaltningen Malmö stad, 1996-11-04.

[8] Bäcks och Soininens genomgång bygger på en komparativ analys av invandrarpolitikens implementering i tre svenska kommuner, Malmö, Västerås och Haninge. Deras beskrivning av de lokala myndigheternas politiska och organisatoriska anpassning till staten respektive den lokala allmänna opinionen motsvarar den jag själv kunde konstatera i Malmö i mitten av 1990-talet.

[9] Kommunen fick för varje emottagen flykting under de första 3-4 åren en fast summa pengar att självständigt disponera. Idén var att ju fortare de lokala myndigheterna kunde arrangera så att berörda flyktingar kunde bli ekonomiskt självförsörjande, desto lönsammare blev verksamheten för de lokala myndigheterna.

[10] I början handlade det om 400 flyktingar per år, för att under 1989 och 1990 uppgå till 600 flyktingar per år.

[11] Den så kallade sekundärinflyttningens flyktingar är från början placerade i annan kommun, men kommer efter hand och som regel på eget initiativ att flytta, ofta till större städer i södra Sverige. Problemet för de nya inflyttningskommunerna har varit att de nyinflyttade flyktingarna vanligtvis saknat arbete och således har varit beroende av socialbidrag. Processen av sekundärflyttning har varken

kunnat kontrolleras eller på rättslig väg kunnat stoppas. Individen har rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo.

[12] Bjurulf 1994, citerad efter Bäck & Soininen 1998, s 101.

[13] Invandrarförvaltningen Malmö stad, 1996-04-11

[14] Fetstil i original.

[15] Enligt en officiell rapport från Invandrarförvaltningen Malmö stad, 1996-04-11.

[16] "Flyktingpolitiken på väg kollapsa på grund av inflyttning" – Arbetet, 94-04-22

[17] 'Situationen i Malmö betr. inflyttning, mottagning och introduktion av flyktingar och andra nyanlända invandrare", Underlag vid möte med invandrarminister; Invandrarförvaltningen, Malmö stad, 94-05-24.

[18] Samtliga statistiska data angående inflyttning till Malmö kommun under denna perioden kommer från Invandrarförvaltningen Malmö stad, 96-04-11

[19] 'Situationen i Malmö betr. inflyttning, mottagning och introduktion av flyktingar och andra nyanlända invandrare", Underlag vid möte med invandrarminister; Invandrarförvaltningen, Malmö stad, 94-05-24.

[20] Ett sådant boende skulle i de flesta fall inte vara möjligt att ha i Invandrarverkets regi för det skulle strida med bestämmelser om minimal boendestandard för asylsökande som SIV måste leva upp till.

[21] Se vidare Slavnic, Z. 2000

[22] Arbetet 1994-01-13.

Referenser

"Arbetet", 940113; 940322; 940422; 940629;

Bottomore, T. (1992). "Citizenship and Social Class, Forty Years On" in Marshal, T.H. & Bottomore, T. *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Chicago.

Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Bäck, H. (1992) *Politiskt ansvar och kommunalförvaltningens styrbarhet : om partipolitisering, målstyrning och marknadsstyrning*, Stockholm Universitet, Företagsekonomiska institutionen, Stockholm.

Bäck, H.,Soininen, M. (1998). *Den kommunala invandrarpolitiken – arenor, aktörer och barriärer*, SNS Förlag, Stockholm.

Bäck, H.,Soininen, M. (1998). "Immigrants in the Political Process." *Scandinavian Political Studies* 21(1): 29 - 50.

Castles, S. (1994) "Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe", in Baubock, R. (ed) *From Aliens to Citizens – Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot.

Invandrartidningen På Lätt Svenska - "PLS", 940504; 960504;
Marshal, T.H. (1950/1992). "Citizenship and Social Class" in Marshal, T.H. and Bottomore, T. *Citizenship and Social Class*, Pluto Press. Chicago
Merton, R. (1938/1949), "Social Structure and Anomie", in Merton, R. *Social Theory and Social Structure*, Free Press, NY.
Merton, R (1963). "Anomie, Anomia and Social Interaction: Contexts of Deviant Behavior", in White, Riley, M. (ed) *Sociological Research*, Hbj. College & School Div.
Miegel, F. (1999) "Administration av en konstruktion – Om mottagandet av bosniska flyktingar i Malmö" i Berg, B. & Schierup, C-U. (red.) *Integration – retorik, politik, praktik, Om Bosniska fliktingar i Norden*, Nord 1999:5, Köbenhavn.
Montin, S. (1993). *Svenska Kommuner i Omvandling*, Novemus – Högskolan i Örebro.
Montin, S., Elander, I. (1995). "Citizenship, Consumerism and Local Government in Sweden." *Scandinavian Political Studies* 18(1): 25 - 51.
Nyhetsbrevet *"SIVAN"* från Invandrarverkets huvudkontor, 940616;
Offe, C. (1993) "Contradictions of the Welfare State", *The MIT Press*, Cambridge, Massachusetts.
Offe,C., Ronge, V. (1997), "Theses on the Theory of the State", in Goodin, R.E. and Pettit, P. (Eds) *Contemporary Political Philosophy – An Anthology*, Blackwell Publishers.
"Situationen i Malmö beträffande inflyttning, mottagning och introduktion av flyktingar och andra nyanlända invandrare", Underlag vid möte med invandrarministern, Malmö stad, 94-05-24.
Slavnic, Z. (2000) "Konflikt och interetnisk solidaritet: Integrationsprocess bland flyktingar i Malmö", Under utgivning i Slavnic, Z. *Existens och temporalitet – Om det samtida flyktingskapets komplexitet*, Akademiska avhandlingar vid Sociologiska institutionen Umeå universitet, No 19 2000.
Srole, L. (1956) "Social integration and certain corollaries: an exploratory study", *American Sociological Review*, 21, December 1956, pp.709-16.
"Sydsvenskan", 940801; 940802;
Taylor-Gooby, P. 1999. "'Hollowing Out' Versus The New Interventionism – Public attitude and welfare futures." in *The End of the Welfare State? - Responses to state retrenchment*, edited by Stefan Svallfors & Peter Taylor-

Gooby. London & NY: Routledge.
Turner, B.S. (1993). "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", in Turner, B.S. (ed) *Citizenship and Social Theory*, Sage Publications, London
"Utländska medborgare och personer med utländsk bakgrund i Malmö 1 jan 1996", Invandrarförvaltningen Malmö stad, Gunnar Bergström, 96-04-11.

Abstract

Economic tightening and refugee reception

According to an agreement between Malmö municipality and SIV (Swedish Immigration Authority), 950 refugees who had been granted PUT (permanent residence permit), were allowed to move to Malmö during the 1994. Altogether, approximately 2000 foreigners were expected by local authorities to be moving to Malmö in the same period. But the real number was slightly less than 5000, and 4000 of those people were refugees. This paper aims to discuss sociologically relevant institutional aspects of this event, focusing on the consequences of the gap between the still high political aims of the Swedish welfare system and the lack of resources for these aims to be realised. The article focuses also on the related issue of citizenship. It argues that formal attributes of belonging more and more lose their importance and relevance, while at the same time substantial attributes of belonging become central as a criterion for which social groups should or not have access to material resources.