

Kommunalt mottagande av invandrare och flyktingar – 40 år av utmaningar och erfarenheter

Anna-Maria Sarstrand Marekovic

Fil.Dr i sociologi, Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitetet. E-post: anna-maria.marekovic@lnu.se.

Artikeln handlar om uppkomsten och utvecklingen av ett nytt kommunalt ansvarsområde – inkorporeringen av invandrare och flyktingar – från mitten av 1960-talet och fram till 2010. Materialet består i huvudsak av fallstudier från åtta kommuner. Resultaten visar att kommunernas arbete har kretsat kring frågor om huvudmannaskap, verksamhetsinriktning, personal- och kompetensstruktur samt målgrupper, vilka sammantaget utgör vad jag kallar organisationernas ”inkorporeringspraktiker”. Runt dessa frågor har det kommunala arbetet kretsat utan att finna bestående svar på frågan om hur inkorporeringen av invandrare och flyktingar ska organiseras.

This article investigates what happened when a new field – the incorporation of immigrants and refugees – was to be organized at the local level in Sweden, from the mid 1960s and until 2010. The material comprises mainly case studies from eight municipalities. The results show that the public authorities struggled with questions concerning responsibility, personnel and competence structure, direction of the work, and target groups, which together constitute what I call the organizations’ ‘practices of incorporation.’ It is around these questions that the municipal work with immigrants and refugees revolved, without finding any permanent answers.

Denna artikel bygger på min avhandling i sociologi från 2011 *Från invandrarbyrå till flyktingmottagning. Fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå*. Där analyserar jag organisationsutvecklingen i åtta kommuner: Borås, Eskilstuna, Finspång, Helsingborg, Karlskrona, Malmö, Västerås och Uppsala. Materialet består av flera källor: olika typer av officiella dokument och protokoll, kommunala utredningar, litteratur om de olika kommunerna,

intervjuer med tjänstemän samt egna observationer. Därtill kommer ett tidigare opublicerat material som samlats in av professor emeritus Tomas Hammar och hans forskargrupp i slutet av 1980-talet rörande flyktingmottagandereformens genomförande som jag har fått ta del av. I den följande texten kommer jag att beskriva och diskutera hur utvecklingen av det lokala arbetet med invandrare och flyktingar har sett ut från mitten av 1960-talet och fram

till 2010, och vad det har inneburit i form av förändringar och utmaningar.¹

Introduktion

Efter andra världskriget tog invandringen till Sverige ordentlig fart. Det handlade om flyktingar som kom i efterverkningarna från kriget, men framförallt var det människor som invandrade för att söka arbete i landet. Fram till omkring 1970 skedde en stadig ökning av antalet arbetskraftsinvandrare, personer som främst kom från Finland men även från sydeuropeiska länder såsom Grekland, Jugoslavien och Turkiet. Dessa personer bosatte sig i olika samhällen och kommuner och fick där arbete främst inom industrisektorn. Deras närvaro på arbetsplatser och kontakter med myndigheter, organisationer och sjukvård drog uppmärksamhet till de behov invandrarna hade av samhällsservice. Något statligt ansvar för att hantera denna typ av frågor fanns inte utan det var på lokal nivå, i kommunerna, som det började växa fram organisationer med uppgift att tillmötesgå invandrarnas behov av samhällsservice. Invandrarbyråerna var de första offentliga organen med uppgift att specifikt arbeta med invandrades samhällsinkorporering, eller anpassning som det uttrycktes då. De bildades under en period när arbetskraftsinvandringen till landet var stor, och organisationen och verksamheten anpassades till dessa förutsättningar. När arbetskraftsinvandringen minskade och successivt ersattes av flyktinginvandring behövde även invandrarbyråerna förändras. En fundamental

förändring skedde i mitten av 1980-talet när huvudansvaret för flyktingmottagandet flyttades från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) till kommunerna. Detta fick stora konsekvenser för kommunernas arbete i allmänhet, och för invandrarbyråernas i synnerhet. Flyktingmottagningarna blev de dominerande kommunala organisationerna för att arbeta med flyktingars och invandrades inkorporering.

Inkorporering

Jag använder begreppet ”inkorporering” när jag pratar om organisationernas verksamheter. Det är ett samlingsbegrepp för det som kan sägas ha varit organisationernas syfte eller mål, men som har uttryckts i olika termer under olika perioder. Under 1960- och början av 1970-talet talade man om ”anpassning”, på 1980- och 90-talen om ”integration”. I början av 2000-talet uttrycktes samma sak som ”delaktighet” och idag är det ”etablering” som är det mest använda ordet. För att studera denna företeelse har jag fokuserat på vad jag har kallat ”inkorporeringspraktiker” som inbegriper *hur* organiseringen sett ut i form av huvudmannaskap, *vem* som har anställts för att utföra arbetet, *vad* som ska göras, det vill säga de verksamheter som bedrivits samt *vilka* grupper man ska rikta sig till. Detta är frågor som behövt hanteras i relation till den praktiska verksamhetens utformning. Dessa olika dimensioner hänger ihop och påverkar varandra.

¹ I texten redovisar jag inte några källor. För vidare information om källor och referenser hänvisar jag till min avhandling (se litteraturreferens).

Invandrarbyråernas tid, 1965–1985

I mitten av 1960-talet fanns inte någon statlig myndighet med ansvar för invandrades inkorporering (Statens invandrarverk bildades 1969). Det fanns inte heller någon sammanhållen politik som riktade sig till invandrare (invandrarpolitiken infördes 1975). Men det började växa fram verksamheter på lokal nivå för att hantera de behov som uppstod i takt med en ökande invandring. De första initiativen kom från organisationer som redan på ett eller annat sätt hade kontakt med invandrare: fackförbund, studieförbund och olika kommunala organ. De invandrarbyråer som bildades fick i vissa fall kommunalt huvudmannaskap redan från början, medan det för andra kunde dröja uppemot tio år.

Initialt handlade byråernas verksamheter om att tillhandahålla service och sprida information, både muntlig och skriftlig, till invandrarna om hur det svenska samhället fungerade och vart man skulle vända sig för att få hjälp. I mångt och mycket var byråerna en slags slussningsorgan. Förutom information blev tolkservice och i viss mån även kurativt arbete verksamheter som byråerna drev. Byråerna skiljer sig dock till viss del åt i relation till vilka verksamheter man initialt ägnade sig åt – i vissa kommuner var det tolkservicen som var den viktigaste, i andra information eller kurativa verksamheter. Den första byrån öppnade 1965 och under de följande fem åren öppnade ytterligare 23 byråer runt om i landet. Den första kraftiga expansionen kom

omkring 1970 då arbetskraftsinvandringen var som störst, och 1974 hade 44 invandrarbyråer öppnat runt om i landet. Den riktigt kraftiga ökningen av byråer skedde i slutet av 1970-talet, vilket med stor sannolikhet har att göra med att den samlade invandrarpolitiken infördes 1975 och betoningen av vikten av att verka för invandrades integration ökade. Mellan 1976 och 1978 fördubblades mer eller mindre antalet byråer, från 49 till 95 byråer. Sedan mattades öppningstakten av i början av 1980-talet, och 1985 fanns 116 byråer i landet.

I början av 1970-talet drog Kommunförbundet för första gången upp riktlinjer för verksamheten på nationell nivå. De förordade att verksamheten skulle organiseras av kommunerna. Det betydde att invandrarbyråerna skulle vara en del av den ordinarie samhällsservicen och många kommuner följde denna uppmaning. Det tog dock lång tid för kommunerna att bestämma hur huvudmannaskapet skulle utformas, det vill säga vilken förvaltning eller nämnd som var bäst lämpad för ansvaret. Mitt material visar att fram till början av 1980-talet kunde byråernas huvudmannaskap ändras upp till fem gånger i en kommun. Men efter det stabiliserades det och byråerna hade antingen kommunstyrelsen eller en särskild invandrarnämnd som huvudman.

Invandrarbyråerna var en slags pionjärverksamheter och därför fanns det inte heller några bestämda uppfattningar om vilken typ av kompetens som personalen behövde. När de första medarbetarna rekryterades till de olika byrå-

erna saknades formella kompetenskrav. Det fick till följd att utbildningsnivån bland de anställda genomgående var låg. (Det fanns naturligtvis undantag, till exempel var utbildningsnivån högre på byråerna i Malmö och Uppsala, vilket åtminstone delvis kan förklaras av närheten till universitet.) Istället lyftes andra meriter fram, framförallt språkkunskaper. Det handlade om att man anställde personer som talade framförallt finska, jugoslaviska eller grekiska på olika positioner. En följd av detta blev att byråerna i stor utsträckning kom bestå av personer med utländsk bakgrund.

När det gällde verksamheter och målgrupper sysslade byråerna, som nämnts, inledningsvis med information till invandrarna och tolkservice. Det var verksamheter som främst riktades till enskilda individer. I mitten av 1970-talet, i samband med att invandrarpolitiken infördes, skedde en förändring eller snarare utökning av byråernas verksamheter. De nya verksamheterna var mer kollektiva till sin karaktär och riktade sig till olika grupper. För det första betonades samarbetet med de olika invandrarföreningarna mer. Konkret innebar det att byråerna började arbeta aktivt för att främja föreningarnas aktiviteter genom olika typer av stöd och bidrag. Detta hänger naturligtvis nära samman med invandrarpolitikens valfrihetsmål som innebar att göra det möjligt för invandrare att bibehålla sin ursprungskuotur. För det andra lyftes andra målgrupper fram som viktiga för att byråerna skulle uppnå sina mål. Det handlade om att även majoritetsbefolkningen behövde få in-

formation och kunskap om invandras situation. Därför arbetade byråerna med olika arrangemang för att sprida kunskap om invandring och invandrarernas situation, ofta i samarbete med invandrarföreningarna. Dessutom arrangerade byråerna utbildningar i så kallad "invandrarkunskap" som främst riktade sig till tjänstemän inom olika myndigheter och förvaltningar.

Sammantaget blev invandrarbyråerna, under de här första 20 åren, etablerade organ i kommunerna, med en tydlig roll och funktion. Detta förändrades radikalt när en ny reform för flyktingmottagande infördes i mitten av 1980-talet.

Flyktingmottagandereformen

Fram till 1985 hade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ansvar för mottagandet av de flyktingar som kom till landet. Kommunernas ansvar gällde kommuninvånarna, vilket innebar att först när flyktingarna fick arbete eller påbörjade en utbildning och flyttade till en kommun så kunde de söka sig till byråerna vid behov. Det som föranledde diskussionen om ett förändrat ansvar var att arbetskraftsinvandringen mer eller mindre totalt avstannat i början av 1970-talet medan flyktinginvandringen successivt ökat. I början av 1980-talet tillsatte regeringen den så kallade Arbetsgruppen för flyktingansvaret (AGFA-gruppen) med uppgift att se över systemet för flyktingmottagande.

AGFA-gruppens uppdrag handlade främst om att utreda huvudmanna-

skapsfrågan och att förändra formerna för mottagandet så att flyktingarnas behov kom i centrum. Det handlade i praktiken om att flytta fokus från arbetsmarknadens behov till att det istället var flyktingarnas eller individernas behov som skulle styra utformningen av mottagandet. Gruppen tog sin utgångspunkt dels i de invandrarpolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan, som gruppens medlemmar stod bakom, dels i den relativt nya socialtjänstlagen som införts 1980. Ideologin bakom lagen, att alla skall behandlas lika, stämde väl överens med invandrarpolitikens målsättning om jämlikhet. Tanken var alltså att dessa två kunde vävas samman och bilda utgångspunkten för planerandet av mottagandet på lokal nivå. Gruppen gav dock inte några förslag på hur det konkret skulle se ut, utan poängen var att varje kommun själv, utifrån egna förutsättningar, skulle organisera detta. Utredningen pekade alltså aldrig ut vare sig socialtjänsten eller invandrarbyråerna som definitiva huvudmän för mottagandet.

Gruppens ursprungliga förslag gick ut på att ca 60 kommuner skulle engageras i mottagandet. De kommuner som valdes ut var kommuner med erfarenhet av arbetskraftsinvandring, god arbets- och bostadsmarknad samt tillgång till utbildningsmöjligheter. Denna plan kom dock aldrig att realiseras, vilket i stor utsträckning berodde på förändringar i omvärlden. Implementeringen av reformen dröjde några år och under den tiden tredubblades flyktinginvandringen till landet. AGFA-gruppens förslag byggde på en uppskattning om att 3000-5000 flyktingar kom till lan-

det per år. Men 1985 var siffran redan uppe i 15 000 asylsökande. Det blev helt enkelt uppenbart att de 60 utvalda kommunerna inte skulle kunna ta emot så många flyktingar. Det som då skedde, det vill säga att allt fler kommuner drogs in i mottagandet, har benämnts ”Hela-Sverige-Strategin”. Benämningen var inte Invandrarverkets egen utan tillkom i efterhand. Att påstå att det handlade om en strategi är alltså missvisande. Snarare handlade om att det blev nödvändigt att successivt utvidga antalet kommuner för att kunna ta emot det stora antalet flyktingar som kom. Reformen genomfördes alltså inte på det sätt som var avsett.

Flyktingmottagningarnas tid, 1985–2010

Vad hände då i kommunerna när de ställdes inför uppgiften att organisera mottagande av flyktingar? Vad vi kan se är att när de skulle implementera reformen blev framförallt socialtjänstlagen vägledande medan den invandrarpolitiska ideologin hamnade i skymundan. Det medförde att många kommuner, men långt ifrån alla, valde att låta socialtjänsten vara huvudman för mottagandet. Sett över ett längre tidsperspektiv blir den här trenden än tydligare eftersom socialförvaltningarna, i olika konstellationer, har fått allt större inflytande under perioden. För att nyansera bilden kan man säga att det lokala arbetet har haft stora problem att definiera var frågorna hör hemma. Obeslutsamheten i frågan avspeglas i den variation och instabilitet som kommunerna uppvisar när det gäller valet av huvudman. Under drygt 20 år, från

1985 och fram till början av 2000-talet, ändrades mottagningarnas huvudmannaskap i snitt fyra gånger i varje kommun som jag studerar i min avhandling. Det flyttades från kommunstyrelse eller invandrarnämnd till socialförvaltning, eller i motsatt riktning, och därifrån vidare till olika typer av individ- och arbetsmarknadsenheter. Det viktiga att lyfta fram är att det inom kommunerna hela tiden pågick kritiska diskussioner om olika organisatoriska lösningar. Kritiken mot socialförvaltningen handlar om att en institutionell sammankoppling med socialtjänsten antas kunna leda till att flyktingarna kopplas samman med det klientel som ibland benämns de ”bidragsberoende socialfallen”. Flera intervjuade tjänstemän berättar med mycket känsla om sina farhågor för detta. I ett fall resulterade det till och med i att föreståndaren lämnade sin post:

”Den dåvarande invandrarbyråchefen slutade i protest när man överförde invandrarbyrån [och därmed flyktingmottagningen, min anm.] till socialnämnden. Och det har ju lett till att flyktingmottagningen har fått den här ’socialfallsstämpeln’ på sig”. (Föreståndare)

Att socialförvaltningen och socialtjänstlagen har varit dominerande i mottagandet har även påverkat vilken personal som rekryterats till verksamheten. Oberoende av om kommunerna organiserade mottagningen med invandrarbyrå eller med socialtjänst som huvudman anställdes socialsekreterare eller socionomer som så kallade flyktingsekreterare. Det innebar att kom-

petenskraven för anställning höjdes, jämfört med hur det var under invandrarbyråernas tid. Det fick också till följd att det anställdes fler personer med svensk bakgrund. Språkkunskaper var inte längre lika viktiga vid anställning. Däremot var olika former av ”kulturkompetens” meriterande. Kulturkompetens handlar i det här fallet om att ha direkta eller indirekta erfarenheter av invandring eller flyktingskap, vilket setts som värdefullt. En av informanterna uttrycker det så här:

”Själva erfarenheten av att själv ha kommit som invandrare är väldigt viktig. Då är det lätt för mig att föreställa mig hur det är för de här människorna. Råkar de ut för något då kan jag förstå vad det beror på. Det är ett plus om man har en sådan bakgrund. [...] Jag har upplevt att de [flyktingarna, min anm.] är mycket friare när de pratar med mig. De kan själva se att jag inte är från Sverige ursprungligen. Så de känner en viss trygghet”. (Tjänsteman)

Även verksamheterna påverkades av kopplingen till socialtjänsten. Kommunernas ansvar innebar att de förväntades driva en särskild introduktionsverksamhet för de nykomna. Vissa inslag var obligatoriska, till exempel undervisning i svenska för invandrare (sfi), tillhandahållande av bostad, samhällsinformation samt kurativt och socialt stöd, men hur de skulle utformas lämnades till de enskilda kommunerna att avgöra. I många kommuner var det de sociala behoven som sattes i centrum. En av mina informanter beskrev hur arbetet gick till under 1980-talet:

”Vi hjälpte till att registrera flyktingarna, anmäla dem till sfi, barnen skulle också anmälas till en skola eller till barnomsorg. Vi hjälpte dem att flytta in i lägenheter, handla möbler och sånt. [...] Vi gick nästan hand i hand med dem, kan man säga, till folkbokföringen och skrev in dem. Vi följde dem till banken när de skulle öppna konto och när de skulle söka id-kort då var det också vi som gick och hjälpte till”.
(Tjänsteman)

Det uppmärksammades snart att en konsekvens av betoningen på de sociala behoven blev att flyktingarna fick en svagare arbetsmarknadsanknytning. Det var upptakten till ”arbetslinjens” återinträde i flyktingintroduktionen, för första gången sedan AMS avsagt sig ansvaret för denna. Successivt har fokus flyttats från sociala behov till arbetsmarknadsintroduktion vilket även påverkade utformningen och innehållet i verksamheterna. Två sådana exempel är införandet av så kallade individuella introduktionsplaner (IPL) och introduktionsersättning. Dessa delar av det nya systemet innehåller tydliga arbetsmarknadsincitament, men även fler kontrollmekanismer. Till exempel utformas IPL som ett kontrakt mellan förvaltningen och flyktingen, som förbinder sig att uppnå vissa mål under introduktionen. Tanken är att introduktionsperiodens utformning så långt som möjligt ska efterlikna arbetslivet och den innehåller därför aktiviteter som uppfyller en normalarbetsvecka på 40 timmar. Deltagaren, vilket är den nya benämningen istället för klient, ska genomföra vissa aktiviteter och uppnå vissa mål. Det har därför blivit vikti-

gare att registrera och följa upp närvaron vid de planerade aktiviteterna, till exempel svenskundervisning, samhällsinformation, praktik eller annan verksamhet. Ogiltig frånvaro innebär avdrag från ersättningen. En av förestandarna berättar om systemet:

”Vi vill lära dem att om man är sjuk så får man inte behålla hela lönen så vi tar en karensdag och sedan får de 80 procent av beloppet och från åttonde dagen måste man ha sjukintyg. På det sättet är det precis som med ett arbete. [...] Det är för personens egen skull, att man får det här egna ansvaret för sitt liv, [...] vi ska inte ta ansvaret ifrån dem. De är ansvariga, självständiga och starka personer. Ett viktigt instrument är just att kunna få egen ekonomi”.
(Föreståndare)

Utvecklingen av kommunernas verksamhet visar att den har blivit alltmer individuellt inriktad, vilket har skett på bekostnad av de kollektiva verksamheterna. I flera kommuner har informationsverksamheten till allmänhet och myndigheter minskat eller helt försvunnit. Dessutom har kontakten med invandrarföreningar minskat och förändrats. Det handlar framförallt om att synen på föreningarna blivit en annan. Betoningen av deras roll för invandrargruppernas kulturbevarande och identitet, som starkt betonades under 1970- och 80-talen, har nästan helt övergetts. Istället menar många att interna kulturbevarande aktiviteter snarare leder till att föreningarna segregerar och isolerar sig från övriga samhället. Dessutom har kommunerna börjar styra föreningarnas verksam-

het i högre utsträckning. Det handlar i högre grad om att lyfta fram kommunernas vilja och behov snarare än föreningarnas. De bidrag som tidigare var självklara har börjat villkoras. I likhet med de individuella flyktingarna får invandrarföreningarna skriva på kontrakt där de lovar att bidra med någon form av motprestation, som kommunen definierar, för att få sitt bidrag.

Vad händer nu?

Det kommunala arbetet med invandrare och flyktingar karaktäriseras av att det har varit svårt att finna tydliga och bestående svar på frågorna om hur inkorporeringen ska organiseras. Det är ett område som hela tiden kritiseras och ifrågasätts. Organisationerna, det vill säga invandrarbyråerna och deras efterträdare flyktingmottagningarna, måste förhålla sig och anpassa sig till nya politiska direktiv och reformer, men också till förändringar i sammansättningen av huvudmålgruppen. Det handlar såväl om antalet invandrare och flyktingar som lever i kommunerna, som om att olika grupper kan tänkas ha olika behov. Sammantaget visar min avhandling att införandet av kommunalt flyktingmottagande hade en genomgripande effekt på invandrarbyråernas inkorporeringspraktik. Det ledde till att majoriteten av invandrarbyråerna lades ner under 1990-talet. I vissa enskilda fall har de levt kvar, ibland endast till namnet, eller så har vissa verksamheter inkluderats i mottagningarnas praktik, men i det stora hela har de fått allt mindre utrymme för att slutligen avvecklas och försvinna.

Den senaste i raden av förändringar

genomfördes i december 2010, som ett led i den så kallade etableringsreformen. Reformen innebär att det övergripande ansvaret övergår till Arbetsförmedlingen. Det statliga ansvaret har alltså återupprättats, och även den institutionella kopplingen mellan flyktingar och arbetsmarknad som bröts i och med flyktingmottagarreformen 1985. Detta skifte väcker naturligtvis en mängd frågor. Det handlar om vilka konsekvenserna av detta skifte kommer att bli: vilka nya verksamheter utvecklas och vilka gamla verksamheter kommer att hamna i skymundan för att kanske helt försvinna? Och naturligtvis, vilka konsekvenser kommer det att få för nyanländas inkorporering i samhället? Min avhandling, och de erfarenheter av drygt 40 års lokalt arbete med invandrare och flyktingar som den täcker, utgör den bakgrund som kommande förändringar kan jämföras med och kritiskt granskas mot.

Referenser

- Sarstrand Marekovic, Anna-Maria (2011). *Från invandrarbyrå till flyktingmottagning: fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå*. Diss. Växjö: Linnéuniversitetet, 2011