

Integration - en ödesfråga i ett nytt perspektiv

Ulrica Messing

Integrationsminister Ulrica Messing inleder temanumret med att betona att integration handlar om att förändra de gamla strukturerna och institutionerna i samhället och utveckla nya former för den faktiska solidariteten som också omfattar de invandrade i samhällsgemenskapen. Integrationsfrågan kan därför enligt henne inte längre begränsas till att handla om hur vi ska förbättra svenskundervisningen för nyanlända flyktingar och invandrare. Det handlar lika mycket om att förnya våra samhällsinstitutioner och göra dem sjödugliga i det Sverige som präglas av en mångfald av etniciteter, kulturer, språk och religioner. Integrationsministern konstaterar att förändringen och mångfalden också väcker en rad nya och komplexa frågeställningar ur ett folkhälsoperspektiv. Hon menar att vi ska inte förmyndaraktigt ordna tillvaron åt de nyanlända, utan utforma samhällets stöd tillsammans med dem som stödet berör. Detta medperspektiv är enligt hennes mening en grundprincip som bör gälla för alla former av konkret integrationsarbete. Departement, lokala myndigheter i kommuner och landstinget och det privata näringslivet ska utgå från samhällets etniska mångfald bland sina anställda.

Inledning

I sin senaste bok, "Att se sig själv i andra - om solidaritet" för idéhistorikern Sven-Eric Liedman (1) ett intressant och fylligt resonemang om begreppet solidaritet som faktum och solidaritet som känsla. Enligt Liedman bygger den faktiska solidariteten på sociala, politiska och rättsliga överenskommelser i ett samhälle. Hela välfärdsstaten vilar på sådana överenskommelser och förhållanden som är konkretioner av den faktiska solidariteten i ett samhälle. Solidaritet som känsla handlar om individens beredvillighet att stödja och hjälpa människor i nöd.

Bokens höjdpunkt är det avslutande kapitlet. Det ägnas helt åt en spännande och idérik diskussion om solidariteten i dagens globala samhälle. Liedman utgår från två huvudfrågor: Vad är det för slags solidaritet som kan ut-

vecklas i dag? Och vad för slags band kan det finnas mellan människor i en värld som präglas av en global ekonomi, snabba kommunikationer och ett minskat ömsesidigt beroende mellan individer, där fler och fler tycks bli överflödiga och irrelevanta?

Jag skall inte avslöja mer om essäns innehåll för att inte förstöra läslusten för presumtiva läsare, utan enbart konstatera att Liedmans utgångspunkter och hans sökande resonemang om förutsättningarna och formerna för solidariteten i dagens globala samhälle har en nära relation till det politikområde som ligger inom mina ansvarsdomäner - integration.

Innebörden av begreppet integration

I sin mest förenklade form uppfattas integration som en rad samhällsåtgärder som riktar

sig till nyanlända invandrare och flyktingar i syfte att underlätta för dessa människor att komma in i det svenska samhället. Det rör sig om språkundervisning, baskunskaper om vårt samhälle och olika typer av stimulansåtgärder för att möjliggöra den nyanlända flyktingens/invandrarens delaktighet i samhället.

Men integration som samhällsfråga har en betydligt djupare innebörd än så. Vid en noggrannare analys inser man snabbt att de åtgärder som riktar sig till nyanlända invandrare och flyktingar inte innebär slutmålet, utan utgör snarare några av grundförutsättningarna för integrationen i samhället. Integration är ingalunda en invandrarfråga, som innebär en ensidig anpassning av den invandrade till det svenska samhället. Det är en samhällsfråga och består av en rad nära sammankopplade

processer som berör oss alla, såväl invandrade som infödda, men också samhället i stort och dess institutioner.

Betraktat ur ett sådant brett perspektiv handlar integration om, precis som Liedman uttrycker det i sin essä, att förändra de gamla strukturerna och institutionerna i samhället och utveckla nya former för den faktiska solidariteten som också omfattar de invandrade i samhällsgemenskapen.

Under 80-talet och större delen av 90-talet överskuggades integrationsfrågorna av de mer akuta och handfasta asylfrågorna (se faktaruta). Debatten om integration har dock glädjande nog vaknat till liv och intensifierats under de senaste fyra åren. Om vi ska kunna föra en fördjupad och nyanserad samhällsdebatt om integrationsfrågan är det enligt min

Några milstolpar i invandrar- och integrationspolitiken

1968

Riksdagen beslutar att invandringen ska vara reglerad. I den proposition som låg till grund för beslutet sades att man ville "upprätthålla principen att invandrare ska ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen".

1969

Invandrarverket (SIV) inrättas.

1975

Utredningen Invandrarna och minoriteterna (SOU 1974:69) utgör grund för regeringens proposition. Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975:26). Målet för politiken fastställs: jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Beslutet innebar ett klart avståndstagande från assimilationstanken som ansågs ha spelat ut sin roll.

1986

Rösträttsreformen ger rätt för utländska medborgare som varit bosatta i Sverige minst tre år att rösta i kommunala val.

1985

Nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar. SIV övertar ansvaret från Arbetsmarknadsstyrelsen.

1986

Lag mot etnisk diskriminering stiftas och (DO) inrättas.

1997

Riksdagen antar propositionen Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16). Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för. Den generella politiken ska ta hänsyn till befolkningens sammansättning och säråtgärder för invandrare begränsas till deras första tid i Sverige.

1998

Integrationsverket inrättas

1999

Lagen om etnisk diskriminering skärps och förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering i arbetslivet.

Insikten om integrationsfrågans samhälls-karaktär och integrationsprocessernas ömse-sidighet utgör en av grundbultarna i den nya integrationspolitiken

mening absolut nödvändigt att överge den snäva uppfattningen av integrationen som en invandrarfråga och resonera kring frågan i det breda samhällsperspektivet.

Insikten om integrationsfrågans samhälls-karaktär och integrationsprocessernas ömse-sidighet utgör en av grundbultarna i den nya integrationspolitiken. Det övergripande målet för integrationspolitiken (2) är lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det är också att främja en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Integrationsfrågan kan därför inte längre begränsas till att handla om hur vi ska förbättra svenskundervisningen för nyanlända flyktingar och invandrare. Det handlar lika mycket om att förnya våra samhällsinstitutioner och göra dem sjödugliga i det Sverige som präglas av en mångfald av etnicitet, kultur, språk och religioner.

Parallellt med detta är det också viktigt att konstatera att utgångspunkten för integrationspolitiken inte är den invandrade, utan den förändring som samhället har genomgått som en följd av invandringen.

Var femte invånare har utländsk bakgrund

Det finns inga utvecklade samhällen som är kulturellt homogena. Inga samhällen och kul-

turer utvecklas i isolering. Det svenska samhällets utveckling och historia kännetecknas av etnisk och kulturell mångfald och med stark påverkan från andra folk och kulturer. Men under tiden strax före andra världskriget kan vi ändå tala om en påtaglig homogenitet i Sverige. I förhållande till Central- och Syd-europa var Sverige ett relativt homogent samhälle vad gäller etnicitet, kulturella referenser, språk och religion. Men den enhetligheten bröts bland annat genom arbetskrafts- och asylinvandringen efter andra världskriget.

Var femte invånare har i dag en annan etnisk bakgrund än den traditionellt svenska. Det talas mer än 150 språk i Sverige. Tusentals barn växer upp som aktivt tvåspråkiga, med modersmålet och svenskan. Det finns en uppsjö av miljöer i vårt land där det talas ett annat språk än svenska. Så gott som alla världens stora och små religioner har i dag ett antal troende och en helgedom i Sverige.

I kölvattnet av denna förändring har nya samhällsfrågor växt fram. Människor med utländsk bakgrund har drabbats av en hög arbetslöshet under större delen av 90-talet. Trots att den öppna arbetslösheten nu minskar, är den fortfarande oacceptabel hög bland invånare med utländsk bakgrund. Den höga och långvariga arbetslösheten har lett till ett ökat socialt utanförskap, diskriminering och segregation. Krisåren på 90-talet och det kärva samhällsklimat som krisen skapade har också bidragit till ett växande "vi-och-dom-tänkande" mellan svenskfödda och invandrade och skapat en mental segregation. Det har blivit allt mer vanligt att mekaniskt dela upp Sveriges befolkning i två motsatspar - svenskar och invandrare.

Den etniska segregationen är inte bara begränsad till boendet. Den har sina konkreta återspeglings i alla delar av arbets- och sam-

hällslivet. Vilka samhällsstrukturer vi än granskar - det politiska livet, folkrörelserna och de övriga samhällsinstitutionerna - kan vi med blotta ögat se en uppenbar brist på etnisk mångfald. För att ta ett exempel: det finns inte en enda riksdagsman med afrikansk bakgrund i Sverige, trots att svenskar med afrikanskt ursprung inte längre är ovanliga. En ansevärd del av grundskolans elever har i dag utländsk bakgrund. Men hur många procent av lärarna har det?

Vi känner igen mönstren från det klassiska klassamhället. Vi känner igen det sociala utanförskapet och vanmakten. Men det finns ytterligare en dimension som inte fanns i det gamla klassamhället. Det är den etniska dimensionen. Vi kan inte bortse från den. Tendenserna till social segregation, förstärks av etnisk segregation.

Vad innebär allt detta för Sverige? Hur ska vi som individer och samhällsinstitutioner förhålla oss till den förändring som har ägt rum i vårt land? Hur ska vi tackla de samhällsfrågor som har växt fram i kölvattnet av förändringen? Kan vi som individer ställa oss likgiltiga inför sådana frågor som etnisk diskriminering och främlingsfientlighet och motivera detta ställningstagande med att hävda att dessa företeelser inte drabbar oss, utan dom? Är inte främlingsfientlighet och rasism i första hand ett hot mot demokratin? Vilka krav ställer den etniska, språkliga och religiösa mångfalden på samhället och på dess institutioner? Hur kan vi utveckla en gemensam värdegrund som omfattar oss alla oberoende av bakgrund?

Konsekvenser

Frågorna är många och det finns inga givna svar. Det enda klara svar som kan ges är att vi inte kan blunda för Sveriges nya verklighet

och fortsätta i de gamla spåren som om ingenting har hänt. Var och en av oss och var och en av våra institutioner behöver rannsaka sin syn på den nya verkligheten och plöja nya spår i mångfaldens Sverige.

Förändringen och mångfalden väcker en rad nya komplexa frågeställningar ur ett folkhälsoperspektiv: Hur har exempelvis förändringen påverkat den psykosociala miljön i vårt samhälle? Vad innehåller den etniska segregationen för folkhälsan? Vilka krav ställer den etniska och kulturella mångfalden på den svenska sjukvården? På vilket sätt bör vi förändra äldreomsorgen för att kunna ta emot pensionärer som talar ett annat språk än svenska? Krävs det några särskilda insatser för att förankra det framgångsrika konceptet om förebyggande sjukvård hos den invandrade befolkningen? Krävs det några specifika ändringar för att hantera funktionshindrade personer med invandrarbakgrund?

Min avsikt är inte att rada upp ett komplett frågebatteri, utan att peka på vidden och djupet av de frågeställningar som möter varje samhällssektor i mångfaldens Sverige. Jag har heller inte för avsikt att ge mig in på ett resonemang om integration och folkhälsa. Jag är övertygad om att de som arbetar inom vården har långt bättre förutsättningar än jag att föra ett sådant sakligt resonemang. Jag vill dock lyfta fram några insikter och förhållningssätt som är av stor vikt för det konkreta integrationsarbetet.

Konkret integrationsarbete

Flyktingmottagandet från 70-talet och ända fram till mitten av 90-talet hade en tydlig karaktär av omhändertagande. Mottot och ambitionen var att det sociala Sverige skulle ta hand om flyktingarna. Vi skulle skapa en trygg tillvaro åt dem. Det var inget fel på avsikten,

men omhändertagandeperspektivet var förödande och malde effektivt ner individens initiativkraft och förmåga att stå på egna ben. Självklart behöver samhället ingripa och ge stöd till dem som är i behov av det. Flyktingarna är under ett första skede i behov av samhällets stöd. Men vi ska inte förmyndaraktigt ordna tillvaron åt dem, utan utforma samhällets stöd tillsammans med dem som stödet berör. Detta medperspektiv är enligt min mening en grundprincip som bör gälla för alla former av konkret integrationsarbete.

Under den gamla invandrapolitikens 25-åriga historia utvecklades ett synsätt som tog det för givet att alla samhällsfrågor som berörde invandrare skulle hanteras och åtgärdas inom invandrapolitik. Sysselsättningsfrågorna som berörde invandrare, för att ta ett exempel, hörde enligt denna föreställning inte hemma i arbetsmarknadspolitiken, utan invandrapolitiken. Det finns naturligtvis inga som helst realistiska förutsättningar för att invandrapolitik, eller integrationspolitik ska kunna ersätta alla andra politikområden. Detta felaktiga synsätt och naiva föreställning lever tyvärr fortfarande kvar både hos vissa institutioner och samhällsdebattörer. Det är symptomatiskt när vissa debattörer, med hänvisning till den höga arbetslösheten bland människor med utländsk bakgrund som i huvudsak är en följd av krisen på 90-talet, bestämt hävdar att integrationspolitiken har misslyckats totalt.

Därför är det oerhört viktigt att tydligt markera att integration, precis som jämställdhet, är en fråga som måste genomgå varje enskilt politikområde. Integrationspolitik är summan av de integrationsåtgärder som initieras inom ramen för hela det politiska fältet. Det finns inga förutsättningar för att lyckas med integrationen i Sverige, om det inte sker

Det finns inga förutsättningar för att lyckas med integrationen i Sverige, om det inte sker en medveten och långsiktig samverkan mellan olika politikområden

en medveten och långsiktig samverkan mellan de olika politikområdena.

Det åtgärdsprogram för integration och mångfald som jag presenterade nyligen, innehåller en rad beslut och initiativ som innebär att integrationsfrågorna ska genomgå alla politikområden. Rent konkret innebär det att varje minister och varje departement ska arbeta med integration inom sitt sakområde. Motsvarande arbetssätt ska också gälla myndigheternas verksamhet. Varje myndighet ska utgå från samhällets etniska och kulturella mångfald och utforma sin verksamhet utifrån mångfaldens behov. Samma synsätt och arbetssätt är också i högsta grad giltigt för alla andra samhällsinstitutioner och deras verksamhet, inte minst gäller detta vården.

Konkret handlar integration om deltagande och delaktighet i arbets- och samhällslivet, i alla sektorer och på alla nivåer. Så är det inte i dag. Som jag beskrev ovan råder det snarare en skriande brist på etnisk och kulturell mångfald i samhällets strukturer. Ju högre upp man kommer i hierarkierna, desto tunnare blir mångfalden.

Handlingsplaner

En grundförutsättning för ökad etnisk mångfald är självfallet ökad sysselsättning. Men det räcker inte med det. Det krävs också ett medvetet och systematiskt arbete. Regeringen har därför beslutat att upprätta en handlingsplan för att främja ökad etnisk och kulturell mångfald inom regeringskansliet. Ett motsvarande

Integration är en fråga för oss alla

beslut har även fattats för de statliga myndigheterna.

Ökad etnisk och kulturell mångfald är nödvändig för att bryta segregation, men det är också viktigt för att höja kompetensen och trovärdigheten hos våra myndigheter och främja utvecklingen i samhället. Det är dessa insikter som ligger bakom regeringens beslut att upprätta mångfaldsplaner. Dessa argument är självfallet giltiga både för det privata näringslivet och för lokala myndigheter i kommuner och landsting.

Det finns ibland en märkbar otålighet i integrationsdebatten, en orealistisk förväntan att regeringen genom några superåtgärder ska kunna vända på utvecklingen och skapa integration med blixstens hastighet. Jag har förståelse för denna otålighet och sympati med dessa förväntningar. Men integration är inget 100-meterslopp. Det rör sig om flera maratonsträckor. Det krävs tålamod. Det krävs ett långsiktigt och medvetet arbete. Och det krävs samverkan. Integration är en fråga för oss alla.

Har vi en rimlig chans att lyckas med att

bryta segregationen och skapa ett Sverige för alla? Jag tror inte att vi har råd att misslyckas. Men utan att behöva formulera mig drastiskt, vill jag hävda att förutsättningarna är goda. Jag är optimist. Den ekonomiska krisen är över. Det går bättre och bättre för Sverige. Tillväxten och sysselsättningen ökar. Nu har vi reella möjligheter att bekämpa ojämlikheten, motverka segregation och öka delaktigheten i samhället. Men det gäller att alla tar sitt ansvar och arbetar aktivt för att främja mångfalden i arbets- och samhällslivet.

Sven-Eric Liedman (1) avslutar sin lovvärda essä med ett antal konkreta förslag. Ett av dem lyder som följande: "Att inte låta solidariteten bli enbart känslösam utan förankra den i kraftfulla institutioner." Detsamma skulle kunna sägas om integrationen: Det går inte att bara önska fram integration, det gäller också att kämpa för det och förankra det konkreta integrationsarbetet i våra institutioner.

REFERENSER

1. Liedman, S-E. (1999) *Att se sig själv i andra - om solidaritet*. Stockholm: Bonniers Alva.
2. Regeringens proposition *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik*, 1997/98:16.