

# Så formades ”invandraren” – svensk invandrapolitik i nytt ljus

Peter Bauer, *När slutar invandrarna vandra? Integrationsfrågan i statlig, kommunal och skolpolitisk diskurs 1967–2000*, 243 s., Fakulteten för lärande och samhälle, Malmö universitet, Malmö 2023.

**N**ÄR HÖGERPOPULISTISKA och invandringskritiska Sverigedemokraterna tog plats i Sveriges riksdag 2010, med nästan sex procent av valets röster i ryggen, uppstod snabbt en diskussion om hur detta var möjligt. Ett sätt att förklara saken var att det nya riksdagspartiet ställde de frågor om invandringens problem som andra duckade för. Om flyktingmottagandet och dess konsekvenser talade varken politiker i övrigt, forskare eller media klartext, påstods det: Flyktingfrågorna omgärdades ”av ett antal tabun som saknar motsvarighet på andra politiska områden”.<sup>1</sup> Denna trop – i invandringsdebatten ligger locket på – har visat sig seglivad och kan förmodligen betraktas som en bidragande orsak till Sverigedemokraternas fortsatta framgångar. Detta parti, bestående av förmenta sanningssägare, är efter riksdagsvalet 2022 Sveriges näst största.

Särskilt historiskt korrekt är dock inte tesen om tystnaden kring svensk politik om invandring, flyktingmottagande och organiserandet av ett mång-etniskt samhälle. Regelbundet uppblossade debatter kan spåras åtminstone tillbaka till tidigt 1990-tal då den rådande retoriken om ett mångkulturellt Sverige började ifrågasättas av välrenommerade skribenter på de stora tidningarnas debattsidor. Exempelvis före kabinetssekreteraren Sverker Åström ansåg att ett invandringstak borde införas och att urvalet bland annat borde påverkas av om invandraren i fråga ”kommer från ett land eller en kultur vars seder och bruk är så väsensfrämmande att en någorlunda harmonisk anpassning är svår eller omöjlig”. Det måste vara fullt acceptabelt att ta hänsyn till den kulturella ”närhetsfaktorn”, instämde statsvetaren Jörgen Westerståhl, medan en sociolog förklarade det naturliga i att känna obehag inför ”en annan kulturs fysiska närhet i vardagsumgänget, människolukter som inte hör hemma i deodorantsamhället, högljudda

1. Paulina Neuding & Johan Lundberg, ”Vi efterlyser en debatt om invandringens problem”, *Dagens Nyheter* 23.9.2010.

röster i det nordiska tigarbältet".<sup>2</sup> Parallellt med sådana inlägg (vilkas författare likt sina senare motsvarigheter gärna hävdade att de bröt tabun) radikaliserades såväl den politiska retoriken som det främlingsfientliga våldet i Sverige: Partiet Ny Demokrati (ett slags förelöpare till Sverigedemokraterna) valdes in i riksdagen 1991, ett stort antal attentat skedde mot flyktingförläggningar 1991–1992 och den så kallade Lasermannen sköt mot personer han uppfattade som mörkhyade eller mörkhåriga.

Peter Bauers doktorsavhandling i historia, *När slutar invandrarna vandra?*, rör sig bland annat just i denna tid på 1990-talet: "omvärderingsfasen" i svensk invandrapolitik med författarens periodisering och terminologi. I boken analyseras politiska texter på statlig och lokal (Malmö stad) nivå från år 1967 till år 2000. Inledningsåret motiveras med bildandet av Statens invandrarverk, som kan ses som ett slags invandrapolitisk startpunkt i Sverige, medan slutåret föränleds av den officiella omläggningen från "invandrapolitik" till "integrationspolitik" i slutet av 1990-talet. Källmaterialet består av relevanta statliga utredningar (SOU) och propositioner för att undersöka den statliga nivån, medan författaren för att studera Malmö stad har använt sig av beslut och talarprotokoll från kommunfullmäktige samt dokument från den så kallade invandrarnämnden i Malmö. Det lokala källmaterialet, och inte minst undersökningen av invandrarnämnden, möjliggör ett praktiktäna perspektiv som med vissa undantag saknats i historiska studier av svensk invandrapolitik: Hur omsattes övergripande politiska målsättningar i lokala invandrapolitiska program?

Nu är det inte politiken som sådan som står i fokus för Bauers avhandling utan snarare den problematisering av "invandrare" och invandrar-skap som leder fram till en viss form av politik. Sociala kategorier – som "invandrare" – existerar inte essentiellt, skriver Bauer, utan konstrueras, exempelvis genom politiska program avsedda att lösa specifika problem. Med hjälp av statsvetaren Carol Bacchis så kallade WPR-metod (*What is the problem represented to be?*) undersöker författaren de invandringspolitiska åtgärder som föreslås på statlig och lokal nivå under olika perioder och söker de problemformuleringar och föreställningar om "invandrare" som ligger till grund för dem. Med Bauers ord handlar avhandlingen därmed om hur politiken (eller policy) skapat olika typer av invandrarsubjekt. Syftet preciseras som "att undersöka hur den sociala kategorin invandrare (eller dess dåtida motsvarighet) tillskrevs innebörd i invandrar- och integrationspolitiken på statlig och lokal nivå" (s. 19).

---

2. Sverker Åström, 'Sätt tak på invandringen', *Dagens Nyheter* 25.8.1990; Jörgen Westerstähl, 'Hellre tyst än rasist', *Dagens Nyheter* 20.11.1991; Lorentz Lyttkens 'Toleransen är en svår konst', *Svenska Dagbladet* 29.11.1991.

Avhandlingen följer bakgrunden till de invandrapolitiska program som växte fram i Sverige i spåren av de första efterkrigsdecenniernas immigration, då flyktingar och andra invandrare i första hand hade betraktats som en resurs för den expanderande välfärdsstatens arbetsmarknad och ett relativt oreflekterat assimilationsideal rådde. Bauer laborerar med tre invandrapolitiska epoker eller faser. Den första är "etableringsfasen" från slutet av 1960- till slutet av 1970-talet då invandrapolitiska målsättningar tar form på statlig nivå, en särskild invandrarmyndighet skapas och Malmö inrättar en invandrarbyrå. Det är under denna tid som mångkultur blir officiell ideologi, med ledorden "jämlighet, valfrihet, samverkan", och hemspråksundervisning börjar erbjudas på skoltid. Därefter följer "utvärderingsfasen", där Bauer undersöker implementeringen av hemspråksreformen och andra invandrapolitiska program, och slutligen "omvärderingsfasen" från 1980-talets andra hälft, då den mångkulturella invandrapolitiken, med fokus på säråtgärder, successivt övergavs till förmån för "integrationspolitik" där "delaktighet" och "egenförsörjning" dyker upp som nyckelbegrepp.

Beskrivet så är det en tämligen traditionell bild av den svenska invandrapolitikens förskjutningar som Bauer förmedlar. Avhandlingen kommer flera gånger också till slutsatser som ligger nära tidigare forskning, exempelvis Karin Borevis *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället* (2002), Christina Johanssons *Välkomna till Sverige?* (2006) och Mats Wickströms avhandling från Åbo Akademi, *The multicultural moment* (2015). Bauers epokinledning är för övrigt (uttryckligen) inspirerad just av Borevis avhandling. Man kunde också nämna statsvetaren Kristina Boréus *Diskriminering med ord* (2005), som saknas i Bauers litteraturlista även om Boréus likt honom undersöker invandrarbegreppets diskursiva sammanhang.

Vad Bauer bidrar med är en omläsning och närläsning av centrala policydokument där det statliga ställs mot det lokala, där lägesändringarna från 1960- till sent 1990-tal lyfts fram och där just konstruktionen av begreppet "invandrare" står i fokus. Författaren visar övertygande hur policydokumenten – på olika grunder – kontinuerligt producerat mer eller mindre som avvikande framställda "invandrarsubjekt", även när ambitionen – som på 1990-talet – varit den motsatta.

"Vetandet" (med Bauers terminologi) bakom denna dikotomisering mellan "invandrare" och "svenskar" har emellertid skiftat. Avvikelser i materiellt hänseende (t.ex. arbetslöshet och socialt utanförskap), som stod i fokus under 1970-talet, ledde till en invandrapolitik inriktad på säråtgärder: egenorganisering via invandrarföreningar, en specifik invandrarförvaltning på statlig och lokal nivå samt så småningom hemspråksundervisning. Men målsättningen, skriver Bauer, var inte som tidigare att försöka omvandla invandrare till svenskar "utan snarare att skapa ett samhälle som

accepterade olikhet" (s. 79). I policydokumenten från 1980- och 1990-talen skiftar fokus mot "kulturellt avvikande" och leder fram mot den integrationspolitik som råder ännu på 2020-talet. I denna är den invandrapolitiska målsättningen "kulturell valfrihet" borta sedan länge. Bauer poängterar hur individualiseringen av de "problem" som omger invandrarfrågorna kan ses mot bakgrund av 1990-talets nyliberala omstöpning av den svenska välfärdsstaten: det sociala utanförskapet – som förvisso ska motverkas – anses nu handla om "invandrarna" snarare än att det ges strukturella förklaringar. I detta sammanhang lades också Malmö invandrarbyrå ned medan Statens invandrarverk omvandlades till Migrations- respektive Integrationsverket.

Man kan notera hur just kulturaliseringen av den invandrapolitiska problembilden – och av migranten – är ett successivt framväxande tema i det källmaterial Bauer undersöker och ett fenomen som accelererar med det ökande flyktningmottagandet under 1980- och 1990-talen. I takt med detta är det också nya invandrargrupper som förfrämligas medan nordbor och västeuropeiska immigranter befäster sin privilegierade status. Fixeringen vid "kultur som problem" i materialet redan under 1980-talet blir också intressant mot bakgrund av den föreställning om "tabun" och "oviljan att tala klarspråk" om invandringen som refererades i granskningens början. I själva verket går det att spåra en kontinuitet i många av de undersökta dokumenten: en patriarkal och omodern icke-västerländsk kultur kontrasteras mer eller mindre explicit mot en modern och jämställd inhemsk. Med vad som möjligen var en freudiansk felskrivning talar en statlig utredning från sent 1980-tal om "de nya främlingarnas" närvaro i Sverige. En av författarens slutreflektioner är därmed att integrationens misslyckande – eller påstådda misslyckande – bland annat handlar om beslutsfattarnas missvisande bild av invandrare, en bild som kontinuerligt, men utifrån varierande kunskapsunderlag, "utgått från homogena kategorier som inte existerar reellt" (s. 227).

Bauers avhandling både bekräftar och nyanserar det vi tidigare visste om den svenska invandrapolitikens diskursiva metamorfoser under 1900-talets sista decennier. Som bok betraktad medför emellertid den metodologiska apparaten och koncentrationen på texter en aningen mekanisk och blodfattig framställning. Här handlar det även om stil, och därmed kanske om tycke och smak, och Bauers närläsning är definitivt värdefull. En bredare kontextualisering kunde ändå ha varit en tillgång både för läsaren och författarens tolkningar. För att återknyta till granskningens inledning: den rätt brutala stämning som omgav flyktningfrågorna kring 1990 mera antyds av författaren än ges ett förklaringsvärde till förskjutningarna i sättet att tala om "invandrare". Bauers och den valda metodens ringa uppmärksamhet på aktörer (mer än vissa kollektiva sådana) bidrar också till att framställ-

ningen stundtals rör sig i ett slags tomrum. Författaren uppmärksammar exempelvis den relativt positiva synen på ”invandrarkultur” i en skolpolitisk utredning från 1997 (”kulturkrockar kan berika” hette det bland annat), i en tid då integrationspolitiken i övrigt övergett målsättningen ”kulturell valfrihet”. Diskrepansen noteras men ges egentligen ingen annan förklaring i avhandlingen än att det på 1990-talet fanns ”en tveeggad syn kring invandrare” på statlig nivå (s. 222). Undersöker man emellertid vilka som stod bakom respektive synsätt finner man att skolkommissionens text från 1997 författades av en rad experter från utbildningsväsendet, medan 1996 års invandrapolitiska utredning, som anses ha begravt mångkulturalismen till förmån för integrationspolitiken, utarbetades av en parlamentarisk kommitté bestående av elva politiker ledda av tidigare fackföreningsmannen Björn Rosengren. Man kan misstänka att de senare på ett annat sätt än de förra hade fingret i luften för att känna hur opinionsvindarna blåste. Men det är förstås alltid orättvist att som läsare önska sig ett perspektiv som författaren uttryckligen inte har valt.

*Mattias Tydén*