

Litteraturgranskningar

KARIN BOREVI: *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala 2002: Uppsala Universitet. 343 s.

Kärnan i demokratidebatten handlar om spänningen mellan frihet och jämlikhet. Utan tillräcklig personlig frihet reduceras medborgaren till en passiv och underkuvad mottagare av offentlig service. Utan tillräcklig jämlikhet medborgare emellan blir de demokratiska procedurerna en kuliss i de privilegierade samhällsgruppernas tjänst. Var den rätta balansen mellan frihet och jämlikhet skall ligga kan det inte finnas ett en gång för alla givet svar på; det är detta debatten i ett demokratiskt samhälle skall kretsa kring.

Grundidén bakom den universella välfärdsmodellen är att medborgarna, genom att de garanteras en grundläggande jämlikhet, blir bättre rustade att förverkliga sin personliga frihet. När sociala och utbildningsmässiga resurser definieras som medborgerliga rättigheter blir också friheten verklighet för alla medborgare. Den nordiska välfärdsstaten betonar alltså jämlikheten som en förutsättning för friheten.

I sin konkreta utformning vilar den universella välfärdsmodellen även på en föreställning om grundläggande *likhet*. Det som skiljer medborgare från varandra är tillgången på sociala och ekonomiska resurser. Andra betydande distinktioner behöver inte beaktas. Generellt inriktad välfärdspolitik är en tillräcklig garanti för den känsla av samhörighet mellan medborgare som ett fungerande demokratiskt system förutsätter.

Vad händer då den generella välfärdsmodellen till följd av internationell migration konfronteras med en tilltagande kulturell mångfald? Är det möjligt att förena en välfärdspolitik som betonar jämlikhet och implicit baserar sig på en likhetsföreställning med krav på grupp-specifika, kulturellt och etniskt definierade rättigheter?

Det är detta frågekomplex som Karin Borevis doktorsavhandling handlar om.

Avhandlingen är organiserad i form av sju kapitel. Det första anger undersökningens bakgrund och syfte, placerar in forskningsuppgiften i en bredare teoretisk ram samt utformar dess grundläggande analysverktyg. Kapitel två beskriver undersökningens uppläggning och preciserar de centrala teoretiska begreppen med tanke på den empiriska analysen. De följande fyra kapitlen är empiriska till sin karaktär. De behandlar dels den svenska invandrapolitikens målsättningar, dels invandrapolitik på tre särskilda områden: folkrörelsepolitik, skolpolitik och bostadspolitik. Vart och ett av dessa teman analyseras inom ramen för ett separat kapitel.

Det avslutande kapitlet sammanfattar undersökningens centrala resultat, ställer dem i relation till de teoretiska utgångspunkterna samt reflekterar över den vidare relevansen av avhandlingens analysinstrument.

I avhandlingens första kapitel formuleras ett tudelat syfte med undersökningen (s.10): "...för det första att ge ett bidrag till den teoretiska diskussionen om välfärdsstaten, för det andra att analysera den offentliga diskursen om invandrapolitik i Sverige". Resten av kapitlet ägnas teoretiska och begreppslika frågor. Avhandlingens teoretiska upphängningspunkter hämtas från flera olika håll. Den engelske sociologen T. H. Marshalls medborgarskapsteori har en central ställning; denna teori kompletteras och vidareutvecklas med hjälp av teoretisk litteratur om bl.a. mångkulturalitet, migration och etniska relationer. Särskilt viktigt för avhandlingens analytiska redskap är att dessa teorier också kombineras med element från den teoretiska litteraturen om den sociala miljöns betydelse. I sistnämnda avseende utgör Robert Putnam den teoretiska centralgestalten. Slutligen vilar avhandlingen även på delar av den välfärdsteore-

tiska litteraturen; här är särskilt Richard Titmuss bidrag viktigt.

På basis av den teoretiska diskussionen utvecklas ett analysinstrument som återges med hjälp av tre spänningar: den mellan individen och kollektivet, den mellan etnos och demos och den mellan allmänna och riktade åtgärder.

Kapitel två, där avhandlingens metod och material står i centrum, inleds med en diskussion om valet att fokusera på Sverige. Borevi menar att Sverige är ett särskilt intressant fall när det gäller att empiriskt belysa avhandlingens teoretiska tematik. Dels är landet numera mångkulturellt och därmed utsatt för krav och förväntningar på en konsekvent och tydligt motiverad invandrapolitik. Dels tillämpar Sverige en generell välfärdspolitik som innebär, såsom hon uttrycker det, en särskild "integrationslogik". Det generella teoretiska problemet – att "välfärdsstaten i det mångkulturella samhället står inför principiella spänningsförhållanden" – kan därför fruktbart belysas genom att besvara frågan "hur hanterar välfärdsstaten Sverige de principiella spänningsförhållandena då det gäller politik riktad till invandrare?" (s. 62).

Den empiriska analysen handlar inte om den förda välfärdspolitik som sådan utan om den offentliga *diskursen* om denna politik. Undersökningen försöker inte klarlägga invandrapolitikens kausala bakgrund eller samhälleliga konsekvenser, inte heller de politiska och administrativa processer som fört fram till vissa beslut och styrt beslutens konkreta genomförande. I stället fokuseras på verklighetsuppfattningar, argument och ståndpunkter som deltagare i invandrapolitiska debatter lagt fram. Särskilt efterfrågas hur de tre teoretiskt härledda spänningsförhållandena figurerar i diskursen. I vilka debatter uppmärksammas spänningarna, i vilka inte? Finns det variation beroende på aktörer eller över tid? Är diskurserna heterogena eller homogena i förhållande till spänningarna? Vilka retoriska tekniker används för att hantera spänningarna?

Det är den *offentliga* diskursen som står i fokus. Både för invandrapolitiken i stort och för de tre sektororienterade analyserna görs en avgränsning av debatten till centrala politiska dokument. Borevi granskar de viktigaste utred-

ningarna, regeringspropositionerna med motiveringar samt riksdagsdebatten i anslutning till propositionerna. Var och en av de fyra analyserna täcker i princip en trettioårsperiod: 1970-, 1980- och 1990-talet. Vissa avvikelser från den tidsmässiga ramen förekommer dock.

Materialet är alltså av officiell, ja "officiös" karaktär: det är noga övertänkta byråkratiska och politiska formuleringar som granskas. Metodmässigt fokuseras på diskurserna som helhet – eller, som Borevi uttrycker det: undersökningen har diskurs som analysenhet. Analystekniken är verbalt beskrivande, nyckelformuleringar återges med citat. Kvantifiering av ståndpunkter eller argument företas inte.

Den empiriska analysen visar på tämligen klara förskjutningar i den invandrapolitiska diskursen i Sverige under den gångna dryga trettioårsperioden. Vad gäller de generella målsättningarna för invandrapolitiken betonade 1970-talets debatt behovet att slå vakt om invandranas möjligheter att bevara och utveckla sin egen etniska identitet. Att detta kunde kollidera med behovet att slå broar mellan invandran och den svenska majoritetsbefolkningen verkar man inte ha varit medveten om. Debatten ett decennium senare präglas däremot just av en insikt om en spänning mellan etnos och demos i den ditills förda politiken. Nu ville man klart betona integrationsmålet, varför de kulturbevarande ambitionerna på ett retoriskt plan klart tonades ned. På 1990-talet kretsade diskussionen i hög grad kring spänningen mellan allmänna och riktade åtgärder. Den tidigare förda politiken ansågs ha betonat särskilda till invandrare riktade åtgärder, något som lett till en stigmatisering av invandrargrupper.

I den folkrörelsepolitiska diskursen kan snarlika förskjutningar skönjas. Således betraktade 1970-talets debatt invandranas egna organisationer som instrument för kulturbevarande. Det ansågs felaktigt att påstå att staten genom att stödja invandrarorganisationerna kunde motverka invandranas integration i samhället i stort. På 1980-talet kretsade debatten i hög grad kring en oro att statlig styrning av invandrarförningarna kunde undergräva deras ställning som autonoma organisationer. 1990-talets debatt innebär så en mycket tydlig kontrast till dis-

kursen på 1970-talet. Nu premieras organiserad verksamhet vars syfte är att främja "integration". Begreppet integration förblir för all del vagt, men det är uppenbart att betoningen av organisationernas kulturbevarande uppgift mer eller mindre försvunnit.

Inom skolpolitiken har det funnits en spänning mellan enhetsskolans/grundskolans princip om lika utbildningsmöjligheter för alla barn och behovet att tillmötesgå önskemål om kulturellt baserade särlösningar. Särlösningarna blev aktuella i diskursen redan före 1970-talets breda invandrarpolitiska debatt i Sverige. På detta område har Borevi därför gått tillbaka till 1960-talets diskussion. Den skolpolitiska diskussionen under denna tid knäsatte en princip som kom att gälla till slutet av 1980-talet. Enligt denna kunde minoritetsskolor i sällsynta fall bli aktuella, men dessa var uttryckligen undantag baserade på särskilda omständigheter. I övrigt gällde regeln för lika grundutbildning för alla barn; härvid betonades även värdet av en "allsidig social miljö", innebärande bl.a. att barnen genom skolan kom i personlig kontakt med olika etniska grupper och kulturella traditioner. Sedan slutet av 1980-talet har betoningen dock vilat på föräldrarnas rätt att välja skola för sina barn. Den ståndpunkt som moderaterna länge var ensamma om har alltså blivit mera allmänt omfattad. Socialdemokratiska debattörer har emellertid försökt framställa individuell valfrihet och en allsidig social miljö som sinsemellan förenliga värden.

Inom bostadspolitiken existerar teoretiskt sett samma spänning mellan individuell valfrihet och en allsidig social miljö som på skolområdet. I verkligheten är statens möjligheter att ingripa i medborgarnas val av bostad betydligt mer begränsade. I den egentliga bostadspolitiska debatten förekom inga inlägg med den innebörden. I den invandrarpolitiska diskursen fr.o.m. mitten av 1980-talet gav man däremot uttryck för en styrningsideologi med målet att undvika koncentrationer av invandrare till storstadsregionerna. Denna syn blev emellertid inte allmänt omfattad. En spänning har också förekommit mellan allmänna och riktade åtgärder. På 1980-talet sågs riktade åtgärder som undantag, medan 1990-talets storstadspolitik gör åtgärder avsedda för invandrarrika bostadsområden till regel.

Att välja någon av polerna i ett spänningsförhållande är emellertid inte det enda sättet att komma till rätta med spänningen. Aktörerna kan också försöka hantera spänningen genom en retorisk strategi. Borevi framhåller härvid betydelsen av de terminologiska förskjutningar som skett i diskursen. "Assimilering" gav tidigt vika för "anpassning". "Utlänning" försvann till förmån för "invandrare". Senare har själva invandrarbegreppet börjat förekomma allt sparsammare. "Integration" och "mångfald" kommer i stället för begrepp som antyder att det rör sig om något som handlar om bara personer och grupper av icke-svensk härkomst. Alla dessa nya nyckelord signalerar en retorisk strategi avsedd att hantera de tre spänningsförhållandena.

Avslutningsvis reflekterar författaren över användbarheten av det analysinstrument avhandlingen opererat med. Hon finner att redskapet fungerat väl när det gäller att registrera och beskriva de svenska aktörernas förhållningssätt gentemot de tre spänningsförhållandena. Hon konkluderar att analysinstrumentet därmed framstår som ett fruktbart verktyg för studiet av välfärdspolitik även utanför Sverige.

Borevi är utpräglat eklektisk i sitt förhållande till teorier. Avhandlingen har en stark teoretisk förankring, men det är samtidigt svårt att placera in den i någon bestämd teorifälla. Marshalls medborgarskapsteori utgör nog en sorts övergripande ram inom vilken Borevis analysapparat konstrueras, men någon direkt tillämpning av en färdig modell är det definitivt inte frågan om. Genom att föra in den sociala miljön (och därmed Putnam) i den teoretiska ramen beträdder författaren marker som i studiet av invandrings- och minoritetsfrågor torde vara rätt jungfruliga.

Greppet vittnar om åtskillig självständighet och resultatet är i allt väsentligt lyckat. Det analysverktyg som emanerar ur den teoretiska diskussionen erbjuder kategoriseringar som i all sin enkelhet fångar upp det väsentliga när det gäller mötet mellan mångkulturalitet och välfärdsuniversalism. Därmed har Borevi lämnat ett teoretiskt bidrag som har potential vida utöver hennes eget empiriska arbetsfält.

Denna bedömning är emellertid inte okontroversiell. För forskare inom samtida diskurs- och

retorikanalys kan det förefalla provokativt att Borevi förbigår hela detta omfattande forskningsområde i stort sett utan omnämnande. De namn som normalt passerar revy i arbeten där "diskurs" och "retorisk strategi" utgör centrala begrepp – Sartre, Foucault, Skinner, Shapiro m. fl. – letar man förgäves efter inte bara i texten men även i litteraturförteckningen. Borevi sysslar definitivt inte med "name dropping", och det har hon heder av. Valet att dra gränsen för relevanta teorier på detta sätt kan förefalla djärvt, men det är i allt väsentligt lyckat.

De tre teoretiskt härledda spänningsförhållandena utgör avhandlingens analytiska kärna. Författaren betraktar dem som idealtyper: de förväntas inte nödvändigtvis uppträda i empirin i sin rena form, men de antas kunna erbjuda ett analytiskt sorteringsinstrument när det gäller att klassificera och karaktärisera det empiriska materialet. Härvid betraktar Borevi *variation* som speciellt intressant: "Om jag finner att aktörerna har hanterat spänningarna på *olika* sätt kan det tolkas som en indikation på att det är fruktbart att tala om begreppsparen just i termer av spänningar" (s. 70-71, kursiv i originalet). I en fotnot i omedelbar anslutning till detta citat skriver Borevi vidare:

Men här måste man hålla i minnet att det alltså inte handlar om att testa idealtyperna, som om de vore hypoteser. Om jag skulle finna att det *inte* finns någon variation i materialet är slutsatsen därför inte självklart att idealtypen är ofruktbar eller irrelevant. Jag kan fortfarande hävda att välfärdsstaten i det mångkulturella samhället står inför idealtypiska spänningar. Den intressanta följdfrågan blir då emellertid *varför* dessa spänningar inte tar sig manifesta uttryck i materialet (s. 71, not 12, kursiv i originalet).

Tillspetsat uttryckt hävdar Borevi alltså följande. Om empirin varierar i förhållande till de idealtypiska spänningarna talar detta för att analysverktyget är fruktbart. Om empirin inte varierar är det fel på empirin! Detta är nog att göra det väl lätt för sig. Är förekomsten av variation en indikation på att idealtyperna är fruktbara (se äv. avslutningen, s. 320) måste motsatsen föranleda frågetecken beträffande deras relevans. Nu uppvisar dessbättre Borevis empiriska material just den typ av variation hon var ute efter, varför

hon slipper den besvärliga, ja hopplösa diskussionen om varför hennes kategorier lyser med sin frånvaro i de empiriska källorna.

Det är bara på ovannämnda punkt som Borevi tar ut svängarna. Generellt drar hon gränserna för sin uppgift mycket stramt och har ingen som helst tendens att dra för höga växlar på sitt arbete. Hon avstår medvetet och systematiskt från försök att förklara den variation som uppträder i hennes material. Hon tillskriver inte aktörer intressen och resurser; dessa uppträder enbart som megafoner för problem- och verklighetsuppfattningar. Denna strikta syn tillämpas också där förklaringar i och för sig skulle ha gett sig naturligt.

Konsekvent är Borevi också i fråga om sin metod, som är verbalt beskrivande. Hon avstår helt och hållet från alla former av kvantifiering; överhuvudtaget verkar inte innehållsanalysen som metod inte påverkat hennes arbete. Den teoretiska relevansen av de analyserade texterna demonstreras i första hand genom strategiskt valda citat. Detta är i och för sig ofrånkomligt i ett arbete av detta slag. Det hade dock varit belysande om hon lämnat några grundläggande uppgifter om frekvens och omfång. Hur prominenta är "spänningarna", där de förekommer, i texterna som helhet? Utgör de centrala teman eller något som uttrycks i bisatser? Inom kvantitativ innehållsanalys heter det att kvantitet och kvalitet aldrig helt kan skiljas åt: det är ett kvalitativt inslag i ett budskap att något element uppträder med en viss kvantitet. Denna insikt har inte influerat Borevis arbete.

Metoddiskussionen hade överhuvudtaget gärna fått vara mer omfattande. Den centrala metodmässiga uppgiften är ju att påvisa förekomsten av de analytiskt härledda spänningarna i textmaterialet. En diskussion om verifikationskriterier skulle ha haft en naturlig plats i avhandlingen: när är en given spänning för handen? Finns det besvärliga gränsvall som föranleder närmare motiveringar från författarens sida? Vad har det allmänt taget för bevisvärde att källorna stundom tiger? Det politiska språket är ett oerhört flexibelt instrument som man ofta med framgång använder för att skyla över det spänningsfyllda och problematiska. Det hade varit

till fördel om Borevi reflekterat över dessa frågor i ett längre avsnitt.

Den teoretiska diskussionen talar om både invandrare och minoriteter (t.ex. ss. 31, 33). I 1970-talets svenska politik förekom begreppen sida vid sida, men tio år senare försvinner minoritetsbegreppet och aktörerna diskuterar enbart invandringsproblematiken. Borevi tar aldrig klart ställning till huruvida hennes analyser är relevanta för både invandrare och för hävdvunna etniska minoriteter i ett land. Exemplet Schweiz och Finland kan användas för att argumentera för ett nekande svar. Dels har ländernas mångkulturella karaktär aldrig framstått som ett betydande välfärdspolitiskt problem. Dels har den aktiva minoritetspolitiken i länderna kombinerats med en föga generös invandringspolitik. Det är knappast orättvist att konkludera att Borevis resonemang i allt väsentligt gäller förhållandet mellan välfärd och invandring.

Avhandlingens struktur är klar och konsekvent, men man kan fråga sig hur motiverat det är att lyfta fram folkrörelsepolitiken som ett separat område för analysen. Några direkt folkrörelsepolitiska diskurser och dokument finns nämligen inte att tillgå, utan dessa frågor tangeras i den allmänna debatten om invandrapolitikens målsättningar. Därför blir också resultaten för

folkrörelsepolitikens del närmast en funktion av målsättningsdiskussionen.

Medan Borevi har ett uppenbart öga för träffsäkra teoretiska illustrationer, har hon inte använt motsvarande verktyg för att sammanfatta och återge empiriska diskussioner. Sammanfattningarna ges i verbal dräkt, och samma saker förekommer flera gånger i sammanfattningar av olika dignitet. Här skulle tabellariska framställningar med fördel kunnat användas.

Karin Borevi har skrivit en innehållsrik avhandling med en spännande och kreativ teoretisk analysram. Det teoretiska bidraget är värdefullt, och hennes omfattande empiriska arbete har visat att teoriramen har potential för vidare undersökningar på området. Avhandlingen hade vunnit på ett djärvare empiriskt grepp och en mer avancerad metodik. Även i nuvarande form är den emellertid ett gediget mästerprov som utan vidare uppfyller de i avhandlingssammanhang gängse kraven.

Lauri Karvonen