

# **Myndigheterna och integrationspolitiken**

Till regeringen  
Justitiedepartementet

Datum 2006-11-27  
Dnr

## **Myndigheterna och integrationspolitiken**

Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor) fick i mars 2006 i uppdrag av Integrationspolitiska kommittén (Ju 2005:09) att beskriva såväl insatser som de hinder som förekommer när ett antal, för integrationspolitiken, centrala myndigheter skall nå de integrationspolitiska målen.

Utredaren vill efter slutfört uppdrag lyfta fram oklarheter och brister i styrningsdialogen mellan regering och myndigheter. Dessa brister förklarar en del av svårigheterna för myndigheter att arbeta med de integrationspolitiska målen. En lösning som diskuteras i rapporten är att en precisering av de generella kraven kan bidra till en starkare koppling mellan mål och verksamhet. Ett annat förslag är att tillskapa ett samlande verk eller institut för ett övergripande stöd för myndigheterna i deras arbete för likabehandling och mångfald. Bortom en mer utvecklad myndighetsstyrnings räckvidd finns dock andra typer av hinder; hinder som kräver breda, politiska lösningar. Utredaren vill samtidigt också framhålla de sidor av regeringens styrning, liksom de många initiativ och åtgärder från olika myndigheter, som idag fungerar väl och som kan utgöra stilbildande exempel.

Det är utredarens förhoppning att slutsatserna i rapporten kan användas i både utveckling och förändring av myndighetsstyrningen, och i arbetet med de politiska och övergripande prioriteringarna när det gäller de integrationspolitiska målen.

Stockholm i november 2006

Magnus Erlandsson

# Innehåll

Sammanfattning	4
1 Utredarens uppdrag och arbete	10
1.1 Motiven för uppdraget	10
1.2 Studiens frågeställningar	11
1.3 Metod, material och genomförande	12
1.3.1 Intervjuer	12
1.3.2 Dokument- och dokumentationsstudier	13
1.4 Avgränsningar och några delresultat	13
2 Bakgrund	16
2.1 Ökande förväntningar på myndigheterna	16
2.2 Återkommande kritik	18
2.3 Sammanfattande iakttagelser	19
3 Att styra myndigheters integrationspolitik	20
3.1 <i>Försvarsmakten</i>	20
3.1.1 Hinder för mångfald	21
3.1.2 Värderingar som styrmedel	25
3.1.3 En lång resa kvar	26
3.1.4 Om styrning	28
3.1.5 Sammanfattning	29
3.2 <i>Folkhälsoinstitutet</i>	31
3.2.1 Sammanfattning	33
3.3 <i>Stockholms universitet</i>	34
3.3.1 Sammanfattning	36
3.4 <i>Rikspolisstyrelsen</i>	37
3.4.1 Förutfattade meningar	39
3.4.2 Idéer om en annan styrning och tillsyn	39
3.4.3 Sammanfattning	41
3.5 <i>Konsumentverket</i>	43
3.5.1 Ökade krav för förändring	44
3.5.2 Konstruktiva förslag	45
3.5.3 Sammanfattning	46
3.6 <i>Socialstyrelsen</i>	47
3.6.1 Tuffa krav på sökande	48
3.6.2 Åtgärder och prioriteringar	48
3.6.3 Sammanfattning	49

3.7	<i>Arbetsmarknadsstyrelsen</i>	50
3.7.1	Saknar särskilda mål	51
3.7.2	Sammanfattning	53
3.8	<i>Skolverket</i>	54
3.8.1	Upplysning och information	56
3.8.2	Statistik som motverkar syftet?	57
3.8.3	Sammanfattning	58
3.9	<i>Försäkringskassan</i>	59
3.9.1	Efterlyser samlande verk	61
3.9.2	Sammanfattning	62
3.10	<i>Naturvårdsverket</i>	64
3.10.1	Sammanfattning	65
4	Slutsatser och rekommendationer	66
4.1	Ett mynt med många sidor	66
4.2	Om horisontella mål	67
4.3	Om förutsättningar för lärande	68
4.4	Utredarens förslag	70
4.5	Särskilda insatser	73

Referenser

Intervjuer

## Sammanfattning

Frågan om de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande har ägnats ett ökande politiskt intresse. Den nu 20 år gamla förordningen (1986:856) som uppmanar alla myndigheter att - bland annat - beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformar och bedriver sin verksamhet, har inte fått tillräckligt genomslag, menar regeringen (skr. 2001/02:129). Flera rapporter och granskningar från verk, stabsmyndigheter och ombudsmän har lyft fram brister i myndigheters sätt att hantera och införliva de integrationspolitiska målen i sin verksamhet (RiR 2005:5, Integrationsverket 2006, DO 2006).

Som en del i arbetet med att förtydliga de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande, gav den Integrationspolitiska kommittén i uppdrag till Score att syna några aspekter av myndigheternas syn på deras eget integrationsarbete. Med utgångspunkt i de direktiv kommittén formulerade för denna studie – men också utifrån andra perspektiv som tillkommit under studiens genomförande - har utredaren sökt svar på följande frågor:

- Vilka insatser genomför myndigheterna för att nå de integrationspolitiska målen?
- Vilka strukturella aspekter anser myndigheterna hindra genomförandet av integrationspolitiken?
- Hur kan styrningen av myndigheterna förbättras för att öka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen?
- Vilka åtgärder kan vidtas för att sprida kunskapen om hur olika myndigheter bör ta hänsyn till de integrationspolitiska målen?

Ytterligare frågor som belysts under studien, och som varit uppe till dialog i mötet med myndigheterna, men som av olika skäl (redovisade i rapporten) inte getts ett lika stort utrymme, är

- Hur tolkar myndigheterna de integrationspolitiska målen och de begrepp – etnicitet, kultur, mångfald och demokratiska värderingar – som lyfts fram i dessa mål?
- Vilket underlag om integrationspolitikens måluppfyllelse har myndigheterna tillgång till?
- Vilka indikatorer bör tillämpas i strävan efter uppfyllelse av de integrationspolitiska målen?

## Utredarens slutsatser

*För lite kraft läggs på att precisera de integrationspolitiska målen*

De integrationspolitiska målen är idag uttryckta på flera olika platser, i budgetproposition, andra propositioner, i verksförordning, i regleringsbrev och regeringsskrivelser. Alltför sällan förtydligas dessa och får ett konkret, precist och handlingsföreskrivande uttryck. Ofta är de så generellt formulerade att bara de direkt utpekade myndigheterna känner ett behov av att konkretisera och bryta ned dessa mål och omvandla mål till verksamhet och åtgärder.

Regeringen har uttryckt missnöje med att många myndigheter inte låter det integrationspolitiska arbetet genomsyra myndighetens hela arbete, utan istället har betraktat det som en sidoordnad verksamhet, som rapporteras i den mån ett särskilt uppdrag formulerats i regleringsbrevet. En viktig förklaring till denna diskrepans är att regeringen (och riksdagen) inte varit tydlig med vad man mer konkret förväntar sig av myndigheterna.

Myndigheterna säger sig ha en klar uppfattning om vad de jämställdhetspolitiska målen betyder och ser tydligt kopplingen mellan dessa mål och konkreta åtgärder i myndighetens interna och externa verksamhet. När det gäller de integrationspolitiska målen är kunskapen mer begränsad och flera myndigheter uttrycker svårigheter med att omsätta mål till praktik. De begrepp - etnicitet, kultur, mångfald och demokrati - som finns uttryckta i skrivningar om de integrationspolitiska målen, är alltför vida och otydliga för att i sig själva uppmana till en viss verksamhet hos myndigheten.

*Svårigheter att koppla ansträngningar till resultat och att ta till vara redan vunna erfarenheter*

Många myndigheter genomför ett lovvärt arbete för att samla in och för att i den egna organisationen sprida kunskap om integrations- och mångfaldsfrågor – men det saknas ännu metoder för att utvärdera och kartlägga effekter av detta arbete.

Trots att alla myndigheter under lång tid arbetat med jämställdhet och byggt upp en erfarenhet av hur det är att arbeta med dessa frågor, tas dessa kunskaper, till exempel om villkoren för implementering, inte tillvara i tillräcklig utsträckning. De myndigheter som mer framgångsrikt bedriver integrationspolitiskt arbete får sällan möjligheter eller resurser att sprida sina erfarenheter till andra myndigheter. Det finns för få arenor för myndigheterna att lära sig av varandra. Samtidigt är tillsyn ett inte tillräckligt utnyttjat instrument – men, som om det används på rätt sätt, kan vara mer drivande och utvecklande än nya skrivningar i regleringsbrev. Det är också utredarens bedömning att återrapporteringstexterna inte på ett fullgott sätt speglar den verksamhet som bedrivs på myndigheterna.

*Behovet av samlande krafter och kunskapsspridning inte tillgodosett*

Det saknas samlande och utpekade krafter i både Regeringskansli och i statsförvaltning för att samordna initiativ och kunskapsspridning om integrationspolitiskt arbete. Integrationsverkets rapporter och informationspridning har möjligen haft effekt på samhällsmedborgarnas kunskap om integrationspolitikens måluppfyllelse, men har bara i få fall varit till nytta och gagn för de olika myndigheterna. Den enhet för integration och mångfald som varit placerad på Justitiedepartementet har inte haft resurser nog för att utgöra det expertstöd som myndigheterna efterfrågar.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har i sin granskning av de statliga myndigheternas arbete med att motverka diskriminering valt att mer lägga fokus på brister och kritik och mindre på kunskapsspridning och utbildning.

*Ansvar för politikens genomförande inte tillräckligt uttalat*

Endast de myndigheter som är utpekade i regleringsbrev och andra myndighetsstyrande texter känner en tydlig förväntan om att arbeta in det integrationspolitiska perspektivet i sin verksamhet. Förordningen om alla statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856), får inte avsedd effekt.

Myndigheternas arbete med integrationspolitiska mål är i mångt och mycket avhängigt den högsta ledningens engagemang och stöd. Men den högsta ledningens delaktighet varierar mellan myndigheterna. En förklaring kan vara att det ansvar som åligger den högsta myndighetsledningen inte är nog tydligt markerat i lagtexten. I verksförordningen (1995:1322) fastställs visserligen att myndighetens chef skall "beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller



integrationspolitiken”, men detta är en för svag formulering, särskilt om regeringens och riksdagens avsikt är att myndighetsledningarna i sin verksamhet ska fokusera arbetet med de integrationspolitiska målen.

## Utredarens förslag och rekommendationer

- Regeringen måste bli tydligare i sin beställning gentemot myndigheterna när det gäller de integrationspolitiska målen.
- Regleringsbrev och styrdokument måste bli mer handlingsföreskrivande, och om inte regeringen delar ut särskilda uppdrag, bör man explicit precisera vilka åtgärder myndigheterna, alla eller särskilt utvalda, ska vidta och vilka resultat man ska nå.
- Regeringen måste sätta större press på myndighetsledningarna genom att kräva ledningarnas aktiva deltagande i processerna bakom myndigheternas integrationspolitiska arbete.
- Om regeringens strävan är att de integrationspolitiska målen ska genomsyra den statliga verksamheten i alla dess delar, krävs – liksom för miljö- och jämställdhetspolitiken och flera andra tvärgående politikområden – dels en samlande och departementsövergripande enhet i Regeringskansliet, dels en särskild myndighet.
- Båda dessa institutioner bör ges ett uttalat ansvar att samordna initiativ, förmedla kunskap och metoder, och till vilka alla myndigheter har rätt att vända sig. Härigenom skulle mer fasta former för lärande över myndighetsgränserna kunna byggas in.

# 1 Utredarens uppdrag och arbete

I detta kapitel redovisas utgångspunkterna för studien och på vilket sätt studien genomförts.

## 1.1 Motiven för uppdraget

I september 2005 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Kommittén antog namnet Integrationspolitiska kommittén (Ju 2005:09).

Bakgrunden var bland annat regeringens uppfattning att de integrationspolitiska målen inte fått önskvärt genomslag i de statliga myndigheternas verksamhet (skr. 2001/02:129).

Integrationspolitiken, menade man, betraktades fortfarande av de flesta myndigheter som en sidoordnad verksamhet som genomförs om ett uppdrag ges i regleringsbrevet eller på annat sätt. Ett av regeringens viktigaste verktyg för att implementera de integrationspolitiska målen är förordningen 1986:856, som pekar ut alla statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Men många myndigheter har upplevt svårigheter med att översätta integrationspolitiken till den egna verksamheten, eftersom de integrationspolitiska målen och den ovannämnda förordningen lydelse upplevts som diffus och övergripande (RiR 2005:5).

Integrationspolitiska kommittén fick därför i uppdrag att överväga hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande kan bli tydligare. Som stöd till kommitténs arbete gavs Score i uppdrag att beskriva såväl de insatser som de hinder som förekommer när ett antal, för integrationspolitiken, centrala myndigheter skall nå de integrationspolitiska målen. Studien skulle dessutom belysa

användning av eventuella indikatorer som används för att följa upp måluppfyllelse av myndighetens ansvar för att nå de integrationspolitiska målen.

## 1.2 Studiens frågeställningar

Med utgångspunkt i det uppdrag som gavs av Integrationspolitiska kommittén har utredaren sökt svar på följande frågor:

- Vilka insatser genomför myndigheterna för att nå de integrationspolitiska målen?
- Vilka strukturella aspekter anser myndigheterna hindra genomförandet av integrationspolitiken?
- Hur kan styrningen av myndigheterna förbättras för att öka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen?
- Vilka åtgärder kan vidtas för att sprida kunskapen om hur olika myndigheter bör ta hänsyn till de integrationspolitiska målen?

Ytterligare tre frågeställningar som den integrationspolitiska kommittén velat belysa, har av utredaren prioriterats ned (av skäl som framgår i avsnittet 1.4 Avgränsningar och några delresultat). Dessa är

- Vilka indikatorer bör tillämpas i strävan efter uppfyllelse av de integrationspolitiska målen?
- Hur tolkar myndigheterna de integrationspolitiska målen och de begrepp – etnicitet, kultur, mångfald och demokratiska värderingar – som lyfts fram i dessa mål?
- Vilket underlag om integrationspolitikens måluppfyllelse har myndigheterna tillgång till?

### 1.3 Metod, material och genomförande

Utredaren har för 10 myndigheter och för verksamhetsåret 2005, när det gäller de integrationspolitiska målen, dels kartlagt regleringsbrevens ordalydelse och krav, liksom myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna för 2005, dels analyserat dessa myndigheters handlingsplaner för likabehandling eller mångfald. Samtliga dessa 10 myndigheter har besökts och på dessa har sammanlagt 18 intervjuer genomförts. De undersökta myndigheterna är Försvarmakten, Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Skolverket, Försäkringskassan, Stockholms universitet, Naturvårdsverket, Folkhälsoinstitutet och Konsumentverket.<sup>1</sup>

#### 1.3.1 Intervjuer

Granskningen vilar tungt mot de intervjuer, ofta flera timmar långa, som genomförts med myndigheternas företrädare. I alla fall har dessa företrädare varit personer som antingen arbetar i myndighetsledningen/staben med verksamhetsplanering, eller personer som är avdelnings-, enhets-, funktionschefer eller motsvarande med ansvar för verksamhet i linjeorganisationen. I ett par fall har myndigheten representerats av dess generaldirektör. I några fall har utredaren intervjuat de på myndigheterna som har ett uttalat ansvar att arbeta med integrations- och mångfaldsfrågor. Gemensamt för alla intervjuade är att de haft god insyn i myndighetens verksamhet när det gäller de integrationspolitiska målen.

Syftet med intervjuerna har varit att få en fördjupad förståelse av flera aspekter, däribland av styrningsdialogen mellan departement och myndigheter och av de svårigheter och

---

<sup>1</sup> Bland urvalet av myndigheter finns både sådana som kan kallas centrala för integrationspolitiken, och sådana som har en mindre självklar roll i politikens genomförande.

möjligheter som möter myndigheterna i arbetet med de integrationspolitiska målen. De på myndigheterna som intervjuats har fått möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till rapport.

### 1.3.2 Dokument- och dokumentationsstudier

Utredaren har – utöver de granskade texterna i myndighetsdialogen – också tagit del av de många utredningar, rapporter och studier som har indirekt eller direkt bäring på området, däribland regeringens skrivelse om integrationspolitiken (skr. 2001/02:129:5), SOU 2005:56: "Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige", SOU 2006:22: "En sammanhållen diskrimineringslagstiftning", Ds 2005:12: "Makten och mångfalden. Eliter och etnicitet i Sverige", liksom Integrationsverkets rapporter "Staten som förebild" och "Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete" (Integrationsverket 2006), samt Riksrevisionens granskning av myndigheternas integrationspolitiska arbete i "Från invandrarpolitik till invandrapolitik" (RiR 2005:5).

## 1.4 Avgränsningar och några delresultat

Granskningen har inte haft som målsättning att undersöka i vilken utsträckning som integrationsarbetet påverkar de enskilda medarbetarna i myndigheten, eller på vilket sätt de integrationspolitiska målen genomsyrar myndighetens vardag. Utredaren har inte heller sökt klarlägga den faktiska målpuppfyllelsen av de integrationspolitiska målen.

Många av de resonemang som förs i rapporten handlar om myndigheternas interna arbete för att öka den etniska mångfalden, ett fält som inte alltid förs till de generella integrationspolitiska målen. Om inte annat, blir detta ändå en illustration av hur myndigheterna ser på och uppfattar

integrationspolitiskt arbete. I Integrationsverkets rapport "Staten som förebild. Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald", finns en detaljerad genomgång av myndigheters sätt att arbeta med mångfalden i den egna organisationen, och då i huvudsak utifrån etnisk mångfald i personalens sammansättning. Texten är visserligen från 2004, men utredaren har inte velat lägga tyngdpunkt på att uppdatera de resonemang som finns där. I Riksrevisionens granskning "Från invandrapolitik till invandrapolitik" finns en genomgång av huruvida regeringens styrning och myndigheternas implementering verkligen utgår från de integrationspolitiska målen. Därför kommer denna studie bara delvis beröra samma problematik.

Till uppdraget knöts en särskild frågeställning om integrationspolitiska indikatorer. Eftersom myndigheten Verva från hösten 2006 och framåt, i ett omfattande och ambitiöst projekt, försöker att tillsammans med flera utvalda myndigheter få fram just integrationspolitiska indikatorer har frågeställningen hamnat i bakgrunden i denna studie. Flera av de myndigheter jag mött har inte heller, just med hänsyn till Vervas pågående projekt, velat föra en explicit diskussion om indikatorer.

Utredaren har under mötet med myndigheterna och i sin dokumentationsgranskning sökt svar på hur myndigheterna uppfattar de begrepp som används för att uttrycka de integrationspolitiska målen, såsom etnicitet, kultur, mångfald och demokrati. Flera myndigheter har då endast hänvisat till de egna handlingsplanerna för likabehandling och mångfald, där dessa begrepp används och till viss del definieras. Därför har utredaren haft svårigheter med att fånga statusen för dessa begrepp i respektive myndighet, utöver den återkommande synpunkten att begreppen överlag anses vara alltför omfattande och oprecisa för att ge någon vägledning för handling.

Utredaren har också försökt kartlägga de metoder som myndigheterna använder sig av för att följa samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Bara i undantagsfall har myndigheterna kunnat redogöra för detta, och den samlade bedömningen måste vara att myndigheterna bara i liten utsträckning på egen hand samlar in eller tar del av andra aktörers information om integrationspolitikens måluppfyllelse, om den inte har direkt bäring på den egna verksamheten.



## 2 Bakgrund

Frågan om de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitiken har diskuterats i flera omgångar, och därför ges här en kort bakgrundsbeskrivning.

### 2.1 Ökande förväntningar på myndigheterna

På hösten 1997 beslutade riksdagen om mål och en ny inriktning för integrationspolitiken. Den generella politiken, hette det, skulle utformas efter samhällets etniska och kulturella mångfald. Sär lösningar för invandrare skulle i huvudsak bara gälla för den första tiden i Sverige. I en särskild skrivelse (som denna bakgrundsbeskrivning bygger på), formulerade regeringen att målen för integrationspolitiken skulle vara att "ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism." (skr. 2001/02:129:5).

I samma text uttryckte regeringen en vilja att stärka och effektivisera styrningen av myndigheterna när det gällde myndigheternas ansvar för de integrationspolitiska målen. Man menade det också vara angeläget att regeringen och riksdagen kontinuerligt informerades om utvecklingen och "att hinder för integrationspolitikens genomslag identifieras så att beslut om förändringar kan fattas" (skr. 2001/02:129:6f).

En viktig utgångspunkt för regeringens skrivelse, liksom för den här studien, är att det sätt på vilket regeringen styr de statliga myndigheterna har stor betydelse för hur lyckosamt genomslaget för integrationspolitiken blir i de olika

myndigheternas verksamhet. Redan före ovan citerade skrivelse hade regeringen tagit initiativ i riktning mot en mer skärpt styrning.

Regeringen har beslutat om ett tillägg i verksförordningens 7 §, enligt vilken myndighetens chef är skyldig att "beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken". Regeringen har därtill beslutat om en ändring av förordningen (1986:856), som bland annat innebär att myndigheterna fortlöpande skall beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när verksamheten utformas och när den bedrivs. I regleringsbrevet för år 2000 och framåt har ett flertal - för integrationspolitiken strategiska - myndigheter fått i uppdrag att redovisa på vilket sätt man beaktat integrationsperspektivet, samtidigt som vissa specifika uppdrag lagts ut på en del myndigheter. Regeringen har också uppmanat alla myndigheter att utarbeta handlingsplaner för att främja mångfalden bland de anställda.

I tidigare centrala skrivningar, i förordningen 1986:856 eller i prop 2002/03:1, är formuleringarna kring de integrationspolitiska målen mycket generella. Även om regeringen i många texter utvecklat sitt resonemang kring de integrationspolitiska målen, har det under många år varit upp till de allra flesta myndigheter att själva tolka och översätta dessa mål i den egna verksamheten. I samband med presentationen av budgetpropositionen 2004/05:1 preciserades dock ett flertal mål utifrån en lista av politikområden, som sysselsättning, utbildning, statlig arbetsgivarpolitik, rättsväsende, boende, demokrati, socialförsäkringar och hälsa.

## 2.2 Återkommande kritik

De initiativ som tagits av regering och riksdag (av vilka de i föregående stycke är några exempel), har inte hindrat nyligen genomförda rapporter och granskningar från verk, stabsmyndigheter och ombudsmän från att fortsätta att lyfta fram brister i myndigheters sätt att hantera och införliva de integrationspolitiska målen i sin verksamhet (RiR 2005:5, Integrationsverket 2004 och 2006, DO 2006). Många myndigheter tycks inte verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet på det sätt som politiken förutsätter, ofta på grund av att man saknar kunskap om de metoder som krävs, men också på grund av att regeringen inte valt en strategi för hur denna verksamhetsintegrering ska se ut på myndigheterna (Integrationsverket 2006:10). De handlingsplaner för mångfald som myndigheterna utarbetat har karakteriserats som innehållsmässigt svaga. Arbetet inom myndigheterna för att öka och bättre nyttja mångfalden i det svenska samhället har kallats oreflekterat och trevande (Integrationsverket 2004). Medan de flesta myndigheter nu kan presentera mångfaldsplaner, är det bara få av dessa myndigheter – menar ombudsmannen mot etnisk diskriminering – som har ett diskrimineringsperspektiv på sina åtgärder. Ännu färre har uppfattat att arbetet med mångfald ska vara inriktat på att förebygga och motverka diskriminering (DO 2006:2).

Den återrapportering som sker från myndigheterna ger ett svagt underlag för att kunna bedöma i vilken utsträckning myndigheternas verksamhet faktiskt bidrar till att samhället närmar sig integrationspolitisk måluppfyllelse (RiR 2005:5:8). Fortfarande gör sig myndigheterna "skyldiga" till säråtgärder riktade mot individer med utländsk bakgrund, som komplement till den generella politiken. Dessutom är kontrollen av myndigheternas genomförande av integrationspolitiken svag (RiR 2005:5:10).

### 2.3 Sammanfattande iakttagelser

Trots försök från regering (och riksdag) att inskräpa vikten av att myndigheterna aktivt arbetar in det integrationspolitiska perspektivet i den dagliga verksamheten, tyder flera utvärderingar på att integrationspolitiken inte får det genomslag som regering och riksdag önskar. Förklaringarna bakom denna diskrepans ska förstås inte bara sökas hos myndigheterna själva, utan också i den styrning som reglerar detta politikområde, och som regeringen har det yttersta ansvaret för.

De ovan redovisade rapporterna har också inslag av mer positiv värdering av myndigheternas verksamhet med bäring på integrationspolitik. Ändå måste den samlade bedömningen vara att de som under senare år satts att granska myndigheternas integrationspolitiska ansträngningar, inte har tyckt sig finna skäl att utdela ett "godkänt".

Föreliggande studie kommer inte att upprepa kritiken, inte heller värdera den eller på annat sätt undersöka i vilken omfattning denna kritik faktiskt återspeglar verkligheten. Här ligger i stället en mer uttalad fokus på myndigheternas egen syn på styrning, hinder och åtgärder - och på möjliga lösningar.

## 3 Att styra myndigheters integrationspolitik

I detta kapitel finns en längre redogörelse för de resultat som granskningen av och intervjuerna med myndigheterna har givit. Varje presentation av en myndighet avslutas med en sammanfattning där de viktigaste lärdomarna och synpunkterna lyfts fram.<sup>2</sup>

### 3.1 Försvarsmakten

I regleringsbrevet för 2006 skriver regeringen att Försvarsmakten ska främja mångfald och jämställdhet, och att Försvarsmakten skall redovisa det arbete som bedrivs för att motverka olika former av diskriminering, på grund av kön, sexuell läggning eller etnisk och religiös tillhörighet. Åtgärder ska samtidigt vidtas för att bättre spegla samhällets etniska och kulturella mångfald (Försvarsdepartementet 2006). En av dessa åtgärder är en nu pågående översyn av myndighetens regelverk, för att klarlägga om dessa regelverk i sig är exkluderande och därigenom hindrar en strävan efter mångfaldhetsmålen. Arbetet mot mångfald är dock inte enbart ett resultat av att politiker efterfrågat just detta, utan lika mycket utifrån en bedömning som myndigheten själva gör.

”Vi har ju själva analyserat vår situation, och förstår att vi behöver en annan personalsammansättning, nu när vi övergått

---

<sup>2</sup> Den effektiva läsaren gör därför kanske klokt i, åtminstone vad gäller de mer omfattande myndighetspresentationerna, att direkt söka sammanfattningarna. Presentationerna av myndigheterna följer inte samma mall, några tar mycket utrymme, andra inte. I vissa fall redovisas de utgångspunkter som ges i regleringsbrev och annat, liksom de handlingsplaner och åtgärder som myndigheten vidtagit. I andra fall är presentationen mer idédriven.

till ett insatsförsvär. Ett exempel är att våra styrkor kommer att användas i andra länder och andra kulturer. Med personal med egen erfarenhet från dessa områden är möjligheterna till lyckade insatser större”.

Enligt Försvarsmaktens policy bör myndigheten sträva efter att spegla samhällets mångfald. Mångfaldstänkandet, heter det, måste bli en naturlig komponent i personalförsörjningssystemet.

”Om Försvarsmakten skall vara en offentlig institution att räkna med nu när folkförankringen avtar på grund av krympande värnpliktskullar, och folk skall vara beredda att ställa upp med skattemedel, måste man bättre spegla samhället. Hur skall man annars få till exempel invånarna i Rinkeby att tycka det är värt pengarna?”

Försvarsmakten finner tre huvudskäl till mångfald i försvaret: 1) bara då kan man förvissa sig om att få in den bästa kompetensen, 2) för att Försvarsmakten är en nationell symbol och behöver representanter från alla grupper, och 3) för att kunna motivera skattepengar till en institution som dessutom skall ha trovärdighet som en försvarare av demokratin.

### 3.1.1 *Hinder för mångfald*

Försvarsmakten är med cirka 20 000 anställda en av de största statliga arbetsgivarna i Sverige och utbildar årligen flera tusen ungdomar, inkallade genom plikttag. Därför, skriver Försvarsmakten i sin likabehandlingsplan från 2005, har Försvarsmakten en betydande normgivande roll i hela det svenska samhället (Försvarsmakten 2005). Fokus i den ambitiösa planen ligger på rekrytering, attityder och värderingar. Även om det i planen finns vissa direktiv till förbanden är den mer ett dokument på koncernnivå och mindre en plan på förbandsnivå. I planen står visserligen att förbanden ska upprätta lokala handlingsplaner och att de ska beakta de

integrationspolitiska målen - men det är i flera delar oklart vad förbanden egentligen ska rapportera tillbaka till högkvarteret och myndighetsledningen.

”Det går inte att exakt mejsla ut vad förbanden ska göra. Får man till exempel, som förband, i sin återrapportering berätta att man anställt en person med invandrarbakgrund? Några av förbanden svarar nej, med hänsyn till integritet, vilket gör det svårt för oss att få siffror att beskriva utvecklingen med.”

Försvarsmakten strävar efter att bli känd som en attraktiv arbetsgivare även för personer med invandrarbakgrund, och arbetet med att ta fram en objektiv och icke-diskriminerande rekryteringsprocess pågår under hösten 2006. Men också här kan det bli svårt med återrapporteringen.

”När man nyanställer civil personal, går man verkligen ut och söker brett och anstränger sig för att få någon med annan bakgrund som vi flaggar för i planen? Jag tror inte det, men det är svårt för oss på koncernnivå att fånga detta, eftersom förbanden också tycker det är svårt att förmedla sina rekryteringsprocesser. Vi skulle säkert få en förbättring om vi vid sidan om planen också sände ut skarpa direktiv, 'att vid rekryteringar gäller följande' och så vidare.”

Försvarsmakten ser några viktiga hinder i myndighetens strävan att nå några av de integrationspolitiska målen: att man inte "äger" rekryteringsprocessen; kravet på svenskt medborgarskap; och svårigheter att mäta resultat.

”Vi äger inte rekryteringsprocessen från ax till limpa. Vi kan inte beställa att vi vill ha tre säker och två från Bosnien eller så. Vi lägger beställningar till Pliktverket om massa fysiska och psykiska krav, och säger att vi helst ser en mix som speglar hela befolkningen. Men om inte Pliktverket fixar det, hur ska vi göra då? Om möjligheten ändå fanns, hypotetiskt sett, ja då skulle jag kunna tänka mig att i beställningen från Pliktverket säga att hälften av dem som mönstrar ska ha utomnordisk bakgrund.”

En litet steg på vägen, när det gäller att lösa det första hindret, skulle kunna vara att föra tillbaka Pliktverket under Försvarsmakten, något som diskuterats i Försvarsförvaltningsutredningen (men där utan att behandla integrationspolitiska problemställningar, SOU 2005:96). Bedömningen måste dock vara att detta förslag tills vidare är avfört och därför inte kommer att bli verklighet. En annan möjlig lösning, men än mer kontroversiell, är alltså att Försvarsmakten blir mer precis i sin beställning och att man i värnplikt kvoterar in fler unga män och kvinnor med invandrarbakgrund.

Försvarsmakten ser under 2006, tillsammans med Pliktverket, över hur stor andel ungdomar med annan etnisk bakgrund som mönstrar. Ett av målen i likabehandlingsplanen är just att en större andel mönstringsskyldiga med invandrarbakgrund genomför mönstring och grundutbildning, och att denna målgrupp ska uppleva mönstringen som positiv. Ett annat mål är att ungdomar med invandrarbakgrund i ökad utsträckning ska bjudas in att delta i frivilligrörelsens aktiviteter. Myndigheten har, i ett projekt som utvärderas i december 2006, även erbjudit praktikplatser till invandrade akademiker.

Svenskt medborgarskap är alltså ett krav för att få göra värnplikten. Kravet på svenskt medborgarskap gäller också när Försvarsmakten anställer militär och civil personal, något som föranleds av kravet på registerkontroll, som inte kan genomföras med mindre att man är svensk medborgare. Å andra sidan har Försvarsmakten drivit projekt med länder i Baltikum från vilka officerare får genomgå svensk officersutbildning, något som ställer frågor kring kopplingen mellan medborgarskap och säkerhetsrisker. Därför frågar sig nu delar av Försvarsmakten om det verkligen är relevant att ha ett medborgarskapskrav.



”Det finns andra länder som inte har det. Man kan bli upp till överste i amerikanska försvaret utan att vara amerikansk medborgare. Vad betyder det egentligen för Försvarsmakten att de som tjänstgör här som militär och civil personal måste ha ett svenskt medborgarskap? Red ut vad medborgarskapet har för betydelse i det här sammanhanget!”

”Vi vill ju ha de bästa och det finns bland annat invandrade akademiker som skulle kunna tillföra oss kompetens. Men generellt sett är Försvarsmakten sluten, vi har tidigare inte varit duktiga på att annonsera ut våra jobb eller att presentera oss som en spännande arbetsgivare, ett arv från den gamla myndigheten där vi hela tiden rekryterade internt”.

Försvarsmakten ser just nu över möjligheterna för anställda med annan trosuppfattning att vara lediga på andra högtider än de kristna helgdagarna, med målsättningen att utforma ett flexibelt avtal (i enlighet med andra exempel på arbetsmarknaden), för anställda med annan religiös bekännelse än den kristna.

Förbanden ringer ibland till högkvarteret och söker råd – ”nu infaller ramadan, hur ska vi göra med frågan om ledighet och fasta?”. I sådana fall har Försvarshögkvarteret bland annat en bra dialog med Sveriges muslimska råd som kan ge vägledning. Vissa förband nyttjar den interreligiösa kalendern med alla helgdagar fram till 2009. Förbanden tycks ha en ökad förståelse för att diskussioner om former för ledighet uppstår med muslimska värnpliktiga.

Ett annat sätt att öppna upp myndigheten är att man i det så kallade uniformskravet nu också tillåter turban, huvudduk, kippa och kalott, en förändring som även polisen genomfört, efter vissa påtryckningar från DO. En kvinna som bär huvudduk ryckte under sommaren 2006 in som värnpliktig på F 17.

”Blir det här lyckat, om hon slutför sin värnplikt, och kan säga att ’det här var kul och spännande’, och kanske till och med kommer på idén att söka vidare, då kan detta bli ett banbrytande exempel som kan visa vägen för andra.”

Det tredje hindret i det integrationspolitiska arbetet är svårigheterna att följa upp, utvärdera och mäta resultat.

”Vi ska inte registrera etnisk eller religiös bakgrund, och därför kan jag till exempel inte svara på hur många muslimska värnpliktiga vi har. Det är väldigt svårt att få fram någon statistik”.

Enligt existerande regler skulle en kartläggning hur som helst endast kunna ske på frivillig enkätbasis.

### 3.1.2 *Värderingar som styrmedel*

Förutom den verksamhet som handlingsplanen genererar, bedriver Försvarmakten också ett omfattande så kallat värdegrundsprojekt, kallat ”Värderingar som styrmedel”. Med detta som bas vill man bland annat fånga upp de värderingar som bärs ute i organisationen, om till exempel jämställdhet och synen på flyktingar och invandrare. Alla anställda förväntas att en eller två gånger per år svara på en enkät. Bakgrunden är bland annat att nya försvaret kräver andra kompetenser och ett annorlunda ”mind set” hos de anställda. De övergripande målsättningarna för insatsförsvaret är nu att medla, att värna de mänskliga rättigheterna och skapa förutsättningar för demokratiska processer.

”Våra anställda måste ha rätt motivation, och måste förstå det politiska uppdraget. Vi kan inte tillåta oss att den enskilde får eget tolkningsföreträde”

De utbildnings- och kompetenshöjande åtgärder som genomförs utvärderas genom de omfattande enkäterna –

vartefter responsen i enkäterna ska ge upphov till nya åtgärder, med det ambitiösa målet att alla anställda och hela organisationen ska genomsyras av en viss bestämd syn på uppdraget, den egna organisationen och dess anställda. De första mätningarna är redan genomförda.

”Och vi är förstås inte ett dugg bättre än samhället i övrigt - men vi måste vara bäst i klassen! Det är förstås ett jättearbete som återstår”.

Projektet är bara i sin linda, men de som är satta att driva och styra projektet har redan en relativt klar uppfattning om vilka brister man kommer att finna och vilka lösningarna kommer att vara. Brister på kunskap bör rimligtvis vara lätt att lösa genom utbildning (de anställda kanske inte ha kunskaper om vad diskriminering är och vad lagstiftningen egentligen säger). Bristande förtroende för chefer kan lösas genom omplacering (chefskapet anses av Försvarmakten vara avgörande för vilken inställning de underlydande har i värdegrundsfrågor). Felaktiga värderingar däremot, förmodas ta längre tid att lösa (där man måste jobba mer intensivt och individnära).

### 3.1.3 *En lång resa kvar*

Försvarmakten kan inte idag stoltsera med en organisation präglad av mångfald, där många av de anställda har utomnordisk bakgrund. Kravet på svenskt medborgarskap reser förstås hinder. En annan anledning till bristande etnisk mångfald kan vara att Försvarmakten inte är tillräckligt skicklig i att synliggöra lediga jobb och marknadsföra sig själv som en civil arbetsgivare. Profilannonser utformas ej optimalt och man vänder sig inte till de arenor där minoritetsgrupper finns. Ett problem kan också vara att personer med krigsupplevelser är föga intresserade av att gå in i en organisation som Försvarmakten.

Det råder sedan länge ett slags konkurrens mellan det civila och militära inom Försvarmakten. Det finns naturligt en betoning på det militära inom organisationen, och det militära lägger sig som ett raster över bedömningen av det civila. Det är säkerhets- och krigstänkandet som dominerar. Krigets krav, och den kompetens som efterfrågas då, skall avgöra vem som rekryteras. Denna inställning skapar en viss skepticism inom Försvarmakten gentemot särskilda åtgärder för att öka mångfald eller jämlikhet. Detta trots att olikhet mer och mer börjar ses som en tillgång: mångfaldsgrupper tenderar att lösa problem bättre.

Möjligen kommer en eventuell ny diskrimineringslagstiftning mynna ut i en gemensam likabehandlingsplan för alla diskrimineringsområden, vilket begränsar floran av planer, och som för Försvarmaktens del gör det tydligare för förbanden vad de förväntas göra. Men en plan är en sak, att avsätta resurser för att också förverkliga planens intentioner, är en tuffare uppgift. Försvarmakten har fortfarande att brottas mot upprepade fall av trakasserier mot värnpliktiga och anställda, fall som ofta är omskrivna och uppmärksammade i en vid krets utanför organisationen.

”De allra flesta hos oss håller säkert med om att det som ska vara styrande är att vi får de bästa och mest kompetenta till försvaret, man eller kvinna, olika sexuell läggning eller olika bakgrund, etnicitet, religion, eller med vissa funktionshinder spelar ingen roll. Man kan vara stridbar på olika sätt. Och här finns många med ’gott gry’ som också står upp för dessa tankar. Men när vi börjar prata konkreta förändringar så kommer det att ta längre tid. Det finns en tröghet i kulturen som tar tid att ändra på. Och då pratar jag inte om några år utan om ett generationsskifte. Du kan få folk att bli politiskt korrekta, man kan kanske få bort alla homo- och bögskämt, du kan till viss del få bort sextrakasserier, men detta med jämställdhet, som egentligen är ännu tuffare att brottas med än integration, och integration, är inte lätt och kräver förmodligen att en yngre generation med andra ingångsvärden kommer in i

utbildningen och förändrar underifrån. Samtidigt ska man inte glömma att vi är en del av samhället och att arbetet med värderingar måste pågå på många platser, i skolor och familjer.”

#### 3.1.4 Om styrning

Försvarsmakten läser förstås regleringsbrev och budgetpropositionen och de dokument som berör myndighetens arbete med integrationspolitik. Ibland har man också en fördialog där man kan vara med och tycka till om den text som ska styra verksamheten. Motparten i myndighetsdialogen, de handläggande tjänstemännen på försvarsdepartementet, frågar ibland efter lägesredovisningar när det gäller Försvarsmaktens arbete med bland annat de integrationspolitiska målen; om arbetet med handlingsplan, kommande konferenser, utbildningar, uppförandekod och förändringsarbete. Denna dialog kan ses som ett förarbete till utformningen av regleringsbrev och budgetpropositioner.

Återrapportering är i stora delar skriftlig, men på regelbundna möten med tjänstemän på departementen, kan Försvarsmakten fördjupa återrapporteringen.

”Det är egentligen bara i samtalen som vi kan rapportera och diskutera vidden av det som pågår. Dessa (kvartalsvisa) möten, ger en bättre uppfattning av arbetets bredd och djup, än läsning av årsredovisning och formell återrapportering. Dessa samtal och diskussioner är dessutom mycket mer stimulerande än den skriftliga rapporteringen.”

Myndigheten har när det gäller integrationspolitiken försökt att omsätta formuleringarna i styrdokument till mål och delmål, och man har försökt att konstruktivt fundera över ”vad betyder detta för oss”.

”Men det var snarare DO än regeringen som satte blåslampan på oss, och lyfte fram vikten av att ha uppföljningsbara mål och delmål. Det var tillsynen som orsakade den tankemödan, inte regleringsbrev.”

De som arbetar med värderingsfrågor i Försvarsmakten säger att de högsta chefernas delaktighet har mycket stor betydelse.

”Den högsta ledningens engagemang är absolut livsnödvändig, särskilt i det tidiga stadiet, när man initierar och fattar beslut kring planer och utbildningar.”

### 3.1.5 *Sammanfattning*

Försvarsmakten känner starkt av en tydlig politisk målsättning: att öka mångfalden inom myndigheten. Därför har man nyligen initierat åtgärder för att försöka göra just detta. Man går nu igenom regelverket för att se om detta i sig skapar exkluderande mekanismer. Man ser under 2006 över hur stor andel ungdomar med annan etnisk bakgrund som mönstrar. Myndigheten har, i ett projekt som utvärderas i december 2006, erbjudit praktikplatser till invandrade akademiker. Samtidigt ser Försvarsmakten över möjligheterna för anställda med annan trosuppfattning att vara lediga på andra högtider än de kristna helgdagarna. Och i det så kallade uniformskravet tillåts numera även turban, huvudduk, kippa och kalott.

I ett led att få de med annan bakgrund som söker sig till försvaret att känna sig välkomna, har myndigheten – vid sidan av det mångfaldsarbete som sker via likabehandlingsplanen – initierat ett ambitiöst och omfattande arbete med att påverka organisationens och de anställdas värderingar. Arbetet inom Försvarsmakten när det gäller detta arbete, kallat ”Värderingar som styrmedel”, borde kunna utgöra ett gott exempel för andra myndigheter att ta del och inspireras av.

Strävan efter de integrationspolitiska målen hindras dock av flera faktorer. Fortfarande präglas myndigheten av en viss uppsättning värderingar som gör det svårare för individer av annan etnisk bakgrund än svensk att få både tillträde till myndigheten - och att väl där, trivas på sin arbetsplats. Här återstår mycket arbete för försvaret, mer arbete än på kanske någon annan svensk myndighet.

När myndigheten och förbanden ute i landet söker civil personal, gör man inga extra ansträngningar för att få sökande med utländsk bakgrund. Här bör myndigheten bli mer ambitiös. När det gäller rekryteringen av myndighetens militära personal hämmas rimligen en ökad mångfald av att man inte har ensamt ansvar över processen – man kan i sin beställning gentemot Pliktverket bara ställa fysiska och mentala krav. Det finns ännu ingen statistik som ger en bild av huruvida Pliktverket selekterar bort ungdomar med utomnordisk bakgrund. Möjligheten att stärka Försvarmaktens inflytande över rekryteringsprocessen bör ändå övervägas. Kravet på svenskt medborgarskap vid anställning i försvaret reser det största formella hindret. Även här bör en lagstiftningsändring övervägas.

## 3.2 Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet fungerar som ett kunskapscentrum för folkhälsa. Myndigheten följer upp den nationella folkhälsopolitiken och utövar viss tillsyn. Man har i övrigt ingen operativ verksamhet.

I den planering som ligger till grund för myndighetens externa verksamhet finns inget nämnt om de integrationspolitiska målen. Den som har ansvar för verksamhetsplaneringen säger att man aldrig aktivt letat efter dessa mål, och att det är förklaringen till varför målen inte återspeglas i interna styrdokument. Däremot har man när det gäller den inåtriktade verksamheten policier mot diskriminering, och då i huvudsak när det gäller rekryteringsprocessen.

”Där det är möjligt, har vi målsättningen att alltid kalla någon med utländsk bakgrund till intervju.”

Myndigheten omlokaliseras och lämnar under hösten 2006 sina lokaler i Stockholm för nya i Östersund. Före omlokaliseringsbeslutet hade man bland de anställda cirka 10 procent med utländsk bakgrund.

”Men det är inte alls lika många som nu söker sig till Norrlands inland. Det är oerhört påtagligt nu när vi rekryterar. Vi har inte anställt en enda på Östersundskontoret hittills, trots 65 nyanställningar, av vilka 90 procent faktiskt kommer från andra platser i landet än Östersund.”

För en tid sedan, före beslutet om omlokalisering, skulle myndigheten anställa 12 nya medarbetare via ett traineeprogram, och man bad då rekryteringsfirman att aktivt söka efter individer med utländsk bakgrund.



”Inte en enda kom till intervju. Vi hade ett antal sökande, men språkproblemen var så stora att man inte kunde formulera en bra ansökan.”

Myndigheten spekulerar i att kravprofilen – man söker i huvudsak samhällsvetare - möjligen utestänger vissa grupper, och att problemet är mindre i de branscher där man söker naturvetare, tekniker och civilingenjörer.

Om de integrationspolitiska målen lyftes fram som det viktigaste för myndighetens verksamhet, skulle myndigheten först och främst söka skaffa sig en bild av var folkhälsoproblemen finns, ur ett integrationspolitiskt perspektiv.

”För det är inte självklart. Först då skulle vi ha en bra grund att utgå ifrån.”

Nästa steg, menar myndigheten, skulle vara att syna vilka metoder genomförarna använder man när man arbetar med folkhälsofrågor ur detta perspektiv, och vilka specifika insatser man till exempel nyttjar.

”Vår uppgift skulle därefter vara att värdera metoder, och nå fram till ett nytt underlag som kan peka fram emot den bästa metoden.”

FHI har i sina uppdrag ett särskilt fokus på så kallat ”utsatta grupper”.

”Och invandrare är förstås en utsatt grupp, men vi har än inte tänkt specifikt på just dessa, däremot kommer ju detta perspektiv lite av sig självt i andra delar. Om vi till exempel undersöker barn- och ungdomars hälsa, då kan man hamna i en diskussion hur uppväxtvillkoren i invandrartäta förorter kan spela roll. Men då är det inte etniciteten som står i förgrunden”

### 3.2.1 *Sammanfattning*

Folkhälsoinstitutet är en av de (många) myndigheter som i sitt regleringsbrev inte fått uttalat att man antingen övergripande eller i ett särskilt uppdrag ska arbeta med de integrationspolitiska målen och därefter redovisa resultat. I deras fall regleras verksamheten, när det gäller detta politikområde, utifrån förordningen om alla statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856), samt av 7 § i verksförordningen (1995:1322) om att myndighetens chef skall beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken. För Folkhälsoinstitutets del mynnar detta enbart ut i att man vid nyrekryteringar anstränger sig för att kalla personer med utländsk bakgrund till intervju, dock med klen resultat.

Myndigheten är en av (många) myndigheter som har svårt att se på vilket sätt organisationen borde verksamhetsintegrera ett integrationsperspektiv. De generella krav som ställs i de ovan nämnda förordningarna leder inte till någon särskild ansats eller åtgärd i myndighetens verksamhet. Myndigheten är därför – i den mån politikerna tycker att Folkhälsoinstitutet har en roll att spela – i behov av mer precis styrning. Ett sätt kan vara att nyttja myndighetens resurser för att få en mer detaljerad bild av var (ur ett integrationspolitiskt perspektiv) folkhälsoproblemen finns, och utifrån denna kunskap nå fram till bättre metoder för att komma till rätta med problemen.

### 3.3 Stockholms universitet

Stockholms universitet har ingen direkt fokus på de integrationspolitiska målen. De aktiviteter och verksamheter som är inriktade på att öka mångfalden och bredda rekryteringen till högskolan drivs mer av aspekter på jämställdhet och social bakgrund. För universitet blir i bästa fall integrationspolitiken alltså en del i ett större komplex. I den centrala verksamhetsplaneringen finns inget uttalat eller särskilt mål av integrationskaraktär.

”När vi skulle ställa samman mål och nyckeltal inför verksamhetsplaneringen fanns faktiskt ett förslag om att följa upp den etniska sammansättningen och andelen studenter med utländsk bakgrund. Men de ledande beslutsfattarna här tyckte inte det var så viktigt, utan att man istället skulle fokusera på de sociala bakgrundsaspekterna.”

Myndigheten tänker en hel del kring hur studentpopulationen ser ut, men då utifrån i vilken utsträckning individer med arbetarbakgrund söker sig till högre utbildning. Man försöker nå ut till skolor med låg övergång till högskolan, och ofta är detta skolor med en hög andel invandrare.

”Men även här tycker vi det är viktigare att ta fasta på den sociala aspekten. Om en invandrarfamilj har två akademiska föräldrar så börjar oftast barnen läsa här. Det sociala och föräldrarnas inställning är nog helt avgörande, oavsett om våra studenter är från Sverige eller inte. Däremot finns det, utifrån detta, stora skillnader mellan invandrargrupper. Det är till exempel väldigt många iranier som pluggar vidare, medan kvoten bland irakier är väldigt låg.”

Från myndighetens ledning läggs tonvikten på rekrytering – när studenterna väl är inne i systemet ”förväntas saker och ting ordna sig”. Myndigheten tycker det är svårt att göra något i

praktiken som skulle kunna främja måluppfyllelse av de integrationspolitiska målen. Om de integrationspolitiska målen fick större tyngd skulle man möjligen kunna tänka sig att justera målen i verksamhetsplanerna, genom att till exempel mer explicit rikta sig mot vissa grupper i marknadsföringen av universitetet eller att göra ett annat urval när man väljer vilka gymnasieskolor man presenterar sin verksamhet och sitt utbud för.

Den enda utpräglade integrationspolitiska åtgärd som Stockholms universitet (liksom Malmö högskola) nu arbetar med är den högre praktiska förvaltningsutbildningen, riktad till de med utländsk akademisk examen och annat modersmål än svenska.

Stockholms universitet samlar på ledningsnivå ingen egen information om samhällsutvecklingen utifrån ett integrationsperspektiv. De fakta man tar del av är den som filtreras via högskoleverket och utbildningsdepartementet. Myndigheten är av den åsikten att om det finns generella mål, som i princip riktar sig mot hela statsförvaltningen, bör det ändå vara departementets uppgift att se till att dessa mål också appliceras i den myndighetsspecifika styrningen. Så har det sett ut med andra generella krav, som exempelvis jämställdhet, miljö och totalförsvar.

”Ytterst få här, utöver oss i den högsta ledningen, vet om att det finns en verksförordning och en förordning om myndigheternas ansvar för integrationspolitik. Sådana sektorsövergripande dokument har ingen större relevans för vår verksamhet. Om de generella kraven inte preciseras kommer de inte att vara i fokus. Styrningen från utbildningsdepartementet är avgörande. Vill man få in nya mål och andra prioriteringar då måste det ta vägen via departementet, för det är dem som alla här uppfattar som uppdragsgivaren”.

Även en förhållandevis öppen myndighet som ett universitet kan uppfatta arbete med jämställdhet och mångfald som något av en påklistrad verksamhet.

”Här forskar vi och utbildar – det är allt’, resonerar man ibland. De krav och mål som ligger utanför kärnverksamheten får inte alltid samma uppmärksamhet. Delvis är detta förstås en generations- och könsfråga. För äldre vita äldre män tenderar det uppfattas som mindre intressant. Men vi måste förstås ha en bredd på dem som jobbar här, vi måste få in olika människor med olika perspektiv för att få en bra verksamhet.”

### 3.3.1 *Sammanfattning*

Såsom integrationspolitiken nu är formulerad eftersträvas en mer flexibel och inkluderande generell politik, och mindre av särskilda lösningar riktade till en viss grupp människor. Möjligen är högskolepolitiken just sådan. Stockholms universitet kan i vilket fall sägas nära en förhoppning om att verksamheten som den nu bedrivs i sig själv bidrar till större måluppfyllelse av de integrationspolitiska målen. Myndigheten har inga uttalade integrationspolitiska mål, än mindre nedbrutna sådana, som är kopplade till en viss åtgärd eller verksamhet.

Myndigheten uttrycker explicit att de generella krav som ställs på myndigheter måste – för att få någon betydelse för verksamheten – lyftas fram av departementet i myndighetsdialogen.

### 3.4 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen är en stödjande och övergripande myndighet som utfärdar riktlinjer för verksamheten vid de 21 polismyndigheterna. Myndigheten genomgår under 2006 en stor omorganisation, under vilken man genomför en förändring även av myndighetens sätt att organisera och arbeta med mångfalds- och jämställdhetsfrågor. Man arbetar nu bland annat fram en gemensam värdegrund för hela polisen, likt den som finns för Försvarsmakten.

På Rikspolisstyrelsen, liksom på de flesta större myndigheter, finns ett par tjänster vikta för just mångfaldsfrågor. På gott och på ont.

*”Ofta får särskilda individer ansvar för dessa frågor, man blir Mr och Mrs Mångfald. Men så vill vi förstås inte att det ska vara. Även om det finns någon huvudansvarig så är förstås tanken att idéerna ska flyta ut i organisationen.”*

Statusen för de som jobbar med dessa frågor inom myndigheten är central för hur lyckosamt arbetet blir. I Myndighetssverige har de mångfaldsansvariga sällan en chefsposition, och deras insatser lönevärderas inte i paritet med andra, av ledningen mer prioriterade tjänster. Särskilt i en hierarkiskt präglad organisation som polisen eller försvaret, är ”signalsystemet” viktigt: ”strecken på axlarna, avgör hur mycket du lyssnas på”. Legitimitet och trovärdighet kan man förstås också skaffa sig genom sin kunskap och sin bakgrund. Men ledningens roll är viktig.

*”Ledningens, och särskilt den högsta ledningens symbolbärande betydelse för de här frågorna, är otroligt central. Man får helt enkelt inte förpassa frågorna till en perifer enhet.”*

Myndigheten välkomnar en strävan att få ihop det nu splittrade politikområdet till ett enda, med en enda diskrimineringslag och en enda diskrimineringsombudsman. Det stödjer Rikspolisstyrelsens syn på mångfald.

”Vi måste behandla mångfald på ett brett sätt, och inte sektorisera det. Även om det kan finnas politiska poänger med att organisera sig i grupper, blir det alltid den minsta gemensamma nämnaren som gör att man räknas in i en viss grupp, vilket kan göra att man förlorar väldigt mycket som individ.”

Rikspolisstyrelsen är en av sju myndigheter som genomför ett försöksprojekt med avidentifierade ansökningshandlingar. Rikspolisstyrelsen har flera gånger uttryckt tveksamhet till en sådan reform, och man är långt ifrån övertygad om att det är där som energin ska läggas för att främja mångfald.

”Det känns som ett merarbete. Vi är redan en myndighet som arbetar brett med mångfald. I våra platsannonser välkomnar vi etnisk och kulturell mångfald, och ålder och sexuell läggning spelar ingen roll. Att jobba upp en administrativ och parallell apparat för att avidentifiera motverkar egentligen syftet. Vi är faktiskt lite rädda för att slumpen, i arbetet med avidentifikation, gör att vi rent av diskriminerar - så att vi inte fångar upp mångfalden, utan bara enfald.”

Tidigare har myndigheten kunnat vara lite ”positiva” i sin viktning när man anställt ny personal. Man menar visserligen att det är vällovligt att statsmakten söker nya lösningar.

”Men flera kritiska moment är kvar, intervjusituationen till exempel och där kan ju diskriminering ändå uppstå. Och en enskild sökande kanske vill framhålla sin mångfald. Ska vi då censurera dessa personliga brev - för att avidentifiera och för att inte avslöja identitet och bakgrund - ja, då kanske vi missar denna individ, just den som vi velat ha!”

### 3.4.1 *Förutfattade meningar*

Av de cirka 24 000 anställda inom polisen har idag 7-8 procent annan etnisk bakgrund än svensk. Myndigheten arbetar med flera olika åtgärder för att få verksamheten att genomsyras av ett mångfaldstänkande. Alla ledningsgrupper på de 21 polismyndigheterna i landet har fått utbildning. Man har jobbat med konsulter och enkäter och projekt. Känslan hos de med ansvaret över dessa frågor är ändå att det svårt att få ner och ut idéerna i organisationen. Vissa projekt, som det uppmärksammade i Kungsträdgården där man valt att måla "Aina" (förortsslang för polis/snut) på en polisbil, har kritiserats internt för bristande förankring.

"Det finns anställda som inte håller med och som opponerar sig. 'Ska vi bara ha turkar i poliskåren', kan det heta till exempel. Även om det är tråkigt att lyssna till är det viktigt att också det negativa kommer fram. Det vore farligt att lägga locket på."

De som idag jobbar inom polisen och som har invandrabakgrund får ofta uppmaningen att söka tjänstgöring i invandrartäta områden. Från ledningen får de höra att "du som har turkiskt påbrå kan väl jobba i Rissne", eller "du som har syriska föräldrar har vi glädje av i Södertälje".

"Men de vill inte bli uppmärksammade utifrån sitt ursprung. De vill vara en del av oss andra, och undrar vad det är hos dom som gör att de skulle vara bättre poliser i ett visst område framför ett annat. Vi bär helt enkelt på en felaktig idé om att de har med sig ett slags genetisk kunskap som de kan använda."

### 3.4.2 *Idéer om en annan styrning och tillsyn*

Samtidigt som Rikspolisstyrelsen stödjer arbetet mot en gemensam diskrimineringslagstiftning, skulle de gärna också se ett gemensamt ramverk för hela statsförvaltningen när det



gäller mångfalds- och likabehandlingsplaner, men ett ramverk som var flexibelt och gjorde lokal anpassning möjlig.

”Det kan vara förvaltningstekniskt allvarligt med för många planer. Risken är att man tröttnar ut organisationen, att ingen orkar ta dem på allvar. Alla planer slukar dessutom resurser. Därför är det bättre med en plan som man arbetar aktivt med i strävan efter att bryta ned den i olika åtgärder. Bara den vägen kan man få fram en vettig uppföljning - den del som myndigheterna är absolut sämst på.”

De på Rikspolisstyrelsen som arbetar med dessa frågor vill fjärma sig från vad de kallar en mekanistisk syn på mångfaldsarbete.

”Många mål är ögontjäneri, att man ska ha en plan eller ett antal procent av de anställda ska ha en viss med bakgrund. Vi ska till exempel till polisutbildningen rekrytera minst 18 procent med annan etnisk bakgrund. Men om dessa krav riktas mot hela polisorganisationen blir det skevt. I Stockholm har vi säkert redan över 20 procent anställda med annan bakgrund, men i Jämtland har man kanske bara 2 procent. 4 procent där skulle vara en mycket stor framgång – men ett misslyckande med de trubbiga mål man har, och ett sätt att stigmatisera de delar av staten som kämpar men som av naturliga skäl ligger långt ifrån de generella målen.”

Myndigheten efterfrågar ett samlat perspektiv på olikheter och ett steg bort från sifferstatistik. En nationell mångfaldhetsplan skulle kunna brytas ned på de enskilda myndigheterna och mynna ut i åtgärder, utbildningspaket, uppföljning och redovisning.

Idag är Rikspolisstyrelsen – som många andra större myndigheter – uppvaktade från många aktörer, som alla vill veta hur myndigheten arbetar med mångfald och mot diskriminering, däribland departementen, DO, Verva, Integrationsverket, JämO och Handikappsombudsmannen.

Dessa ställer frågor om verksamheten utifrån just deras "särintresse".

"Men vi för inte statistik på det sättet. Vi vet inte hur många av oss som har en funktionell nedsättning eller en viss sexuell läggning. Att föra sådana register skulle vara väldigt tidskrävande om vi tänker oss att alla anställda skulle behöva svara på frågor om detta – frågor som många skulle uppfatta som diskriminerande i sig."

Myndigheten hoppas att man istället från regeringens håll ställer mer uttalade krav på att mångfaldsfrågan ska genomsyra den vardagliga verksamheten. För att mångfaldsplaner och verksamhetsplaner inte ska leva åtskiljda liv, måste mångfaldsarbetet i in den ordinarie verksamhetsplaneringen, och ledningens ansvar måste tydligare lyftas fram. Bara då kan myndigheten visa hur man integrerat arbetar med mångfaldsfrågan.

"Om vi får den pressen på oss uppifrån, då tvingas vi ta nya kontakter, att jobba proaktivt i föreningsliv och annat, med prao och studiebesök. Det kan få oss att tänka mer fantasifullt, och mindre i stora projekt för miljoner. Genom att skapa möten vid sidan av insatser och anmälningar kan vi vinna mycket."

### 3.4.3 *Sammanfattning*

Strävan efter de integrationspolitiska målen, menar Rikspolisstyrelsen, skulle främjas och underlättas av en från statsmakterna gemensam syn på mångfald och på all form av diskriminering. Regeringen bör ta initiativ till en för hela statsförvaltningen gemensam handlingsplan för mångfald och mot diskriminering. Planen skulle lämna utrymme för lokala anpassningar, men i den skulle också finnas en precisering av hur återrapporteringen ska se ut - helst med så få krav på statistiska indikatorer som möjligt och med mer fokus på åtgärder i form av projekt, utbildningsinsatser och värdegrundsarbete.

Regeringen måste därtill ställa större krav på att det integrationspolitiska arbetet inlemmas i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Eftersom statusen för de inom organisationen som har ansvaret för mångfalds och integrationsarbete, är avhängigt det mandat och det stöd som den högsta ledningen visar, bör den högsta ledningens ansvar bli än mer uttalat i myndighetens instruktioner.

### 3.5 Konsumentverket

För Konsumentverket har de integrationspolitiska målen inte varit uppe till diskussion i myndighetsdialogen på flera år, och styrningen upplevs i denna del som relativt svag. Däremot har man på eget initiativ bland annat tagit upp det faktum att man, när det gäller etnisk och kulturell bakgrund, hade bättre siffror att redovisa för några år sedan.<sup>3</sup> (Lite indirekt press att hålla perspektivet levande har man möjligen känt i och med att Integrationsverkets generaldirektör suttit i myndighetens styrelse.)

Myndigheten tror inte att särrekrytering och kvotering är en lösning på att få personalen att bättre spegla samhällets sammansättning. Liksom Folkhälsoinstitutet är Konsumentverket mitt uppe i en omlokalisering, till Karlstad, och när man nu rekryterar får man mycket få sökande med annan etnisk bakgrund än svensk.

*”Vi får väldigt många värmlänningar som söker, som bor där eller vill flytta hem, och många har starka formella meriter, flera har doktorerat. Det är tufft för dem med annan bakgrund och utbildning än svensk att slå sig in – men det är tufft även för dem som uppfyller kraven. Vi har 200-300 sökande per tjänst till Karlstad. Under sista rekryteringen före flytten, hade vi 800 sökande, till ett tidsbestämt vikariat!”*

Eftersom man i oktober år 2006 hade långt över 2 000 ansökningar att behandla, har man tagit hjälp av en professionell rekryterare. Till denna har man i flera fall

---

<sup>3</sup> Regeringen flyttade ett av verkets uppdrag till Energimyndigheten, och därmed också ett laboratorium där många hade en annan bakgrund än svensk.

uttryckligen sagt att man önskar sig intervjuer med sökande med utländsk bakgrund, men med mycket klen resultat.

”Detta bekymrar oss verkligen. Vi vill ju få in ett brett lag, men tvingas nu rekrytera med en väldig fart och missar säkert möjligheter till detta.”

### 3.5.1 *Ökade krav för förändring*

Rekryteringssituationen är svår att lösa med enkla recept, menar myndigheten. När det gäller den övriga verksamheten, skulle starkare krav från regeringen, uppdragsgivaren, få effekt.

”Om vi kände en uttalad förväntan på oss att jobba mer med att lyfta fram det här perspektivet, då skulle vi göra det. Vi är ju vanemänniskor, man gör som man brukar, och kan inte på eget initiativ ompröva allt hela tiden.”

Konsumentverket är inte den enda myndigheten som berättar om ständigt stigande krav och minskande resurser: ”talet om myndigheters självständighet klingar allt mer falskt”. Myndigheten känner sig ofta fångade i jakt på effektivitet och i korta uppdrag. Det varaktiga och långsiktiga arbetet läggs åt sidan, och det drabbar bland annat det integrationspolitiska perspektivet. Floran av tvärgående krav, i sig alla positiva, tär på kapaciteten i myndigheten. Myndigheten önskar en mer tematisk behandling av tvärgående krav som till exempel integrationspolitik.

”Om det finns för många krav blir det hela för uttunnat, och det kan bli svårt att hålla kvar i kärnverksamheten om alla andra frågor ska ha samma vikt.”

### 3.5.2 *Konstruktiva förslag*

Myndigheten vill ha hjälp med att få del av goda exempel på hur man kan verksamhetsintegrera integrationspolitiken. Man kan också tänka sig att få del av öronmärkta resurser. I Göteborg, i ett projekt kallat Konsument Bergsjön, prövade konsumentrådgivarna under ett par år nya arbetsformer, i syfte att bedriva konsumentrådgivning utifrån stadsdelen Bergsjöns lokala förutsättningar och behov. I projektet erbjöd man bland annat rådgivning på många olika språk.

Indirekt finns redan en fokus på integrationsfrågor i Konsumentverkets verksamhet, eftersom konsumentpolitiken ska rikta sig mot utsatta grupper. Det är Konsumentverkets intryck att många med invandrarbakgrund inte har tillräckliga kunskaper om sina skyldigheter och rättigheter de har som konsument. Många söker dessutom hjälp hos konsumentvägledarna för att bättre kunna orientera sig i den svenska byråkratin.

Myndigheten har efter den positiva erfarenhet som projekt Bergsjön gav själv tagit initiativ för en starkare koppling mellan integrations- och konsumentfrågor, med resonemanget att man som invandrare möter samhället just som konsument, och att en stärkt konsumentroll kan leda till en stärkt medborgarroll.

*”Vi såg en möjlighet att förstärka integrationen av nya medborgare. Alla är vi ju fångna i konsumtion. Att kunna navigera på våra marknader skulle vara en naturlig och automatisk inträdesbiljett. Vi skrev ett genomarbetat förslag till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om vilka möjliga vägar som låg öppna. Men vi fick inga pengar. Inte ens ett svar, faktiskt.”*

För att få till stånd en verklig förändring när det gäller integrationsarbete i Konsumentverkets verksamhet, krävs att regeringen för in det som en verksamhetsgren med tydliga återrapporteringskrav.

”Då tvingas vi göra en omprioritering, för med så tydlig styrning, då skulle det där med rekrytering lösa sig, eftersom vi då hade haft ett starkt behov av språkkompetenser till exempel. Då hade vi i vår verksamhet också sökt oss mer ut mot invandrarorganisationer, och vi hade haft fler projekt liknande det i Bergsjön. Och då tror jag att vi snart också skulle få se resultat.”

En sådan prioritering skulle, menar Konsumentverket, vara lätt att motivera politiskt. Det vore relativt lätt också att integrera i verksamheten. Med ett starkt varumärke, goda relationer till andra myndigheter och näringsliv, och med konsumentvägledarna som resurs, vore just Konsumentverket en god plats att hålla samman ett sådant perspektiv.

”Just nu är det barn- och ungdomsperspektivet som dominerar. Och det märks. Vi säg gärna en rak beställning av liknande slag när det gäller integrationspolitik!”

### 3.5.3 *Sammanfattning*

Även om Konsumentverket redan tyngs av många uppdrag och av en pågående omlokalisering, uppmanar man ändå regeringen att utnyttja Konsumentverkets kanaler och metoder i syfte att nå de integrationspolitiska målen. Lyckades man stärka (i huvudsak nyanlända) invandrares ställning som konsumenter på svenska marknader skulle ett stort steg vara taget också när det gäller deras ställning som medborgare.

Konsumentverket har i dialog med regeringen tagit egna initiativ för att stärka inslaget av integrationspolitiska frågor i den egna verksamhet, men inte fått någon respons. När den skarpa styrningen i regleringsbrev inte innehåller några skrivningar om myndighetens roll i integrationspolitiken, blir inte heller myndighetens uppfattning att detta är något som prioriteras.

### 3.6 Socialstyrelsen

Socialstyrelsens uppdrag enligt regleringsbrevet är snävt; egentligen bara att mäta två variabler: hur många av de med utländsk bakgrund som är nöjda med svensk sjukvård, och hur många som är missnöjda – och i dessa delar uppfyller man de mål som regeringen ställer. Men myndigheten gör långt mer än så. Man kartlägger till exempel sin statistik i folkhälsorapporter och sociala rapporter utifrån variabeln utlandsfödda, i ett försök att i detalj beskriva den sociala situationen och hälsosituationen för denna grupp. Myndigheten har dessutom mer specifika uppdrag när det till exempel gäller omskärelse och kvinnlig könsstympling.

Som arbetsgivare däremot upplever Socialstyrelsen en otydlighet i vad lagen egentligen säger. Kartbilden på vilka förväntningar som riktas mot myndigheten som arbetsgivare är inte klar, eftersom också uppdragsgivarna på departementet och tillsynsmyndigheter bär på olika föreställningar. Socialstyrelsen öppnade i ett försök upp praktikplatser för akademiker med utlandsexamen, något som departementen uppfattade som positivt – medan DO kritiserade projektet eftersom man där positivt särbehandlade en viss grupp.

Socialstyrelsen är övertygad om att många myndigheter som varit granskade av DO och Integrationsverket upplever en frustration.

”Det är inte helt enkelt inte tydligt vad vi ska göra och vad vi ska nå upp till, och då känns det ju orättvist att bli kritiserade. Om man ska ha ett lärande bland statliga myndigheter, så måste man veta vad det är man ska sträva efter. DO som kritiserat oss för brister, vill ju inte under pågående granskning ge några råd - trots att de ska vara rådgivande och stödjande.



Vi har ställt motfrågor men får inget tillbaka. Vi har inte fått ett tillräckligt stöd.”

Skriften från Integrationsverket om verksamhetsintegrerad integrationspolitik uppfattades som ”flummig” av ledningen på Socialstyrelsen, och man bad Integrationsverkets generaldirektör att under ett seminarium klargöra – men utan att något blev tydligare. Man har upplevt diskussionen som alltför principiell och resonerande.

”Vi har förstått så mycket av kritiken att när vi jobbar med etniska mångfaldsfrågor, så räknas det inte riktigt som integrationsärenden. Men om man vill ha något annat från oss måste man bli mer handfast. Vi är ju pragmatiker och vill ha nåt konkret att bita i.”

### 3.6.1 *Tuffa krav på sökande*

På vissa avdelningar inom organisationen är blandningen mellan olika etniciteter bra. Men i andra delar, till exempel på tillsynsavdelningen med många möten med kunder i vården, och där en blandning vore önskvärd, är statistiken mer dyster.

”Vi får ju inte så många som söker våra tjänster. Men det kan förstås bero på att vi inte gör rätt, att vi kanske måste plocka fram saker som gör att vi attraherar de här grupperna, för att kunna spegla omvärlden på ett annat sätt.”

Socialstyrelsen ser över sina egna krav på kompetenser, och utesluter inte att man idag har kravprofiler ”där ribban ligger onödigt högt”, till exempel när det gäller precisa krav på det svenska språket och på erfarenhet från myndighetsvärlden.

### 3.6.2 *Åtgärder och prioriteringar*

En chefdag om året är helt inriktad på mångfaldsfrågor. Varje år läggs vissa avdelningar under luppen och granskas ur ett

mångfaldsperspektiv. I förarbetena till alla större beslut i myndigheten måste man kunna visa vilka konsekvenserna kan bli ur ett etniskt mångfaldsperspektiv.

”Och det blir en slags utbildning i detta, att alltid behöva tänka och redovisa konsekvenserna för andra grupper.”

Om de integrationspolitiska målen prioriterades i dialogen mellan departement och myndighet, skulle myndigheten till exempel kunna arbeta mer fokuserat kring hälso- och sjukvårdsfrågor för nyanlända. Man skulle be om resurser för att söka ny kunskap om olika kulturer. Socialstyrelsen skulle gärna också fördela ”stimulansmedel” till lokala initiativ, till exempel inriktat på missbrukare med utländsk bakgrund. Man skulle också vilka skaffa sig en bättre bild av vilket föräldrastöd som gör bäst nytta, för att hindra att ungdomar med utländsk bakgrund hamnar i kriminalitet.

### 3.6.3 *Sammanfattning*

Socialstyrelsen ser inga problem i att tillmötesgå regeringens önskan om att sammanställa och rapportera kunskap kring myndighetens ansvarsområden, redovisat efter olika variabler, till exempel när det gäller hälsoindikatorer ordnat efter etnicitet. Däremot upplever man stora svårigheter i att omsätta de generella integrationspolitiska målen till konkret verksamhet i den egna myndigheten, liksom att få en klar bild av vilka förväntningarna, ur ett integrationsperspektiv, är på myndigheten som arbetsgivare. Man efterfrågar därför en mycket klarare beställning från regering och departement.

Myndigheten lyfter dessutom fram vikten av att granskande institutioner, såsom DO och Integrationsverket, lägger minst lika stor tyngd på utbildning och information som på tillsyn och kritik.

### 3.7 Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen följer all statistik utifrån indikatorer som utrikes födda, men uppföljning och rapportering kompliceras av att det i regleringsbrevet finns sex sju olika definitioner på utrikes födda. I återrapporteringen till regeringen försöker man hålla isär definitionerna, men ute i verksamheten hanteras gruppen invandrare ofta som en enda. Under 2005 var det så kallade obalanstalet (öppet arbetslösa samt personer i olika åtgärdsprogram) för svenskfödda 7 procent, medan samma siffra för utomeuropeiskt födda var 26 procent.

Myndigheten ska enligt regleringsbrevet prioritera de utlandsfödda i de så kallade konjunkturberoende programmen, och Arbetsmarknadsstyrelsen har en mycket diger lista på särskilda åtgärder och insatser som genomförs för att nå de integrationspolitiska målen. Däribland arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare, prova på-platser och yrkeskompetensbedömningar. Man har gjort särskilda personalförstärkningsinsatser i storstäderna och på de förmedlingar som har en stor andel arbetssökande med utländsk bakgrund. AMS har i riktade insatser försökt påverka arbetsgivare att rekrytera en större andel invandrare. Just nu pågår en försöksverksamhet som snabbare ska tillvara nyanländas yrkeskunna, med syftet att korta tiden fram till inträdet på den svenska arbetsmarknaden. Alla insatser utvärderas efterhand. När det gäller arbetsplatsintroduktionen är resultaten positiva, nära 60 procent av de knappt 10 000 som placerats ut av arbetsförmedlingarna var ett år senare i arbete. Prova på-platser har bara i 22 procent av fallen lett till arbete.

Dessutom jobbar man internt i den egna myndigheten med integrationspolitiska frågeställningar. All personal ska ha

genomgått mångfaldsutbildning. Alla nyanställda får en särskild introduktion om jämställdhet, mångfald, integration och diskriminering. Många utbildningar är webbaserade och lättsamma och tar bara en timme att genomföra, varför uppslutningen varit stor. Man försöker också i stora enkäter och arbetsplatsundersökningar indirekt mäta om utbildningarna ger något resultat, senast via telefonintervjuer med över 5 000 kunder om deras intryck av arbetsförmedlingen.

”Resultatet av de olika undersökningarna ger vid handen att vi varken är bättre eller sämre än alla andra. Det är svårt att få ett helt genomslag för dessa värderingar om jämställdhet och mångfald. Vi trodde länge att det skulle handla om generationssak, men det verkar vara personbaserat. Det spelar förstås roll hur vi förpackar det, men fundamentalister svåra att omvända.”

### 3.7.1 Saknar särskilda mål

Myndigheten saknar annars mätbara mål för just gruppen med utomnordisk bakgrund, av samma dignitet som övriga verksamhetsmål. Det heter att man ska prioritera denna grupp, men i målbilden har dessa ingen särposition.

”Vi måste ha ett mål om att man efter en viss tid som arbetssökande måste ut i utbildning eller jobb, och statsmakterna måste ställa hårdare krav. Tittar vi på SFI (svenska för invandrare) och arbetspraktik, så är det nära en tredjedel som hoppar av, i tron att det handlar om frivillighet, men då kommer man heller aldrig in på arbetsmarknaden.”

Det tyngsta instrumentet med fokus på arbetssökande från utomeuropeiska länder är den nu fem år gamla så kallade ”centrala överenskommelsen om utveckling och introduktion för flyktingar och andra invandrare”. Överenskommelsen bärs av Integrationsverket, AMS, Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting och Skolverket, och möjliggör en extra press på aktörerna att genomföra sina åtaganden.

Trots flera riktade projekt, till exempel "Språnget" som för några år sedan sjuösattes för att snabbtutbilda nyanlända akademiker för att underlätta dessa insteg in på arbetsmarknaden, är AMS kluvet till effekten av specialinsatser.

"Det finns en uppenbar risk att såråtgårderna slår sönder det andra systemet. Vi är många här som anser att de tre första åren efter att man är nyanländ räcker som gråns för särskilda insatser. Sedan ska arbetsmarknadspolitiken i sig själv täcka upp. Men många tycks vilja att ståmpeln invandrare ska sitta kvar hela livet, inte minst Integrationsverket tycks ha det perspektivet. Och ofta ser vi politiker som vill visa handlingskraft och kanske satsar 150 miljoner på någon viss verksamhet, men det stör det större uppdraget och splittrar."

AMS bår också på en kluven instållning till balans mellan tvång och flexibilitet. Man tror och hoppas på att en mer individuell bedömning av varje nyanländ skulle ge resultat.

"Vad är det han eller hon saknar? Om vi kunde specialinrikta och skråddarsy istålllet för att rulla fram hela batteriet av tvingande utbildningar, så skulle vi säkert få färre individer som tröttnar på systemet."

Hur goda insatser ån AMS ån må göra finns ett annat stort hinder som är ån svårare att komma åt – arbetsgivarnas diskriminering.

"Vi känner att det går våldigt trågt på den sidan. Ibland känns det som om kvotering är det enda som återstår. Men egentligen tror vi ju inte på den modellen, eftersom du lätt kan kringgå den genom att hyra in från bemanningsfåretag och använda tillfålliga anstållningar. Historien visar å andra sidan att när arbeidskraften plåtsligt blir en bristvara, ja då åndras också attityderna till den invandrade arbeidskraften."

Via den centrala överenskommelsen försåker man sätta press på bland annat Svenskt Nåringsliv, och uppmanar den organisationen att i sin tur sätta press på sina medlemmar och

branschorganisationer. AMS samlade för en tid sedan de fem största byggföretagen i landet i ett försök att få in de utrikesfödda på byggarbetsplatserna. Två av företagen hoppade av, med de tre övriga har åtminstone enats kring en strävan att öppna upp branschen.

AMS önskar att regleringsbrevan blir tydligare när det gäller de integrationspolitiska målen, men man tror å andra sidan att arbetskraft snart blir en bristvara och att många av de 120 000 utrikes födda som idag står utanför arbetsmarknaden då finner en naturlig plats.

### 3.7.2 *Sammanfattning*

AMS är den av de studerade myndigheterna som kan redovisa den längsta listan av åtgärder och insatser för att nå de integrationspolitiska målen. Flera av dessa åtgärder – för AMS del i huvudsak fokuserade på att få fler utrikes födda i arbete eller i program - kan betecknas som relativt framgångsrika. Samtidigt är myndigheten inte övertygad om att säråtgärder för en viss grupp är rätt väg att gå. Riktade specialinsatser löper risken att störa det större och övergripande systemet, och leder i värsta fall bara till temporärt bättre statistik. Om man från politiskt håll ändå väljer att behålla distinktionerna och lyfter fram utrikes födda som en prioriterad grupp, önskar sig AMS ett tydligare och mätbart mål för just denna grupp.

Myndigheten är också kluven till hur de nyanländas första tre år i Sverige ska vara utformade. Å ena sidan vill man stärka det tvingande inslaget i språkundervisning och arbetspraktik, å andra sidan talar man sig varm för en mer flexibel ordning, där de nyanländas kompetenser snabbt kan tas tillvara och där varje individ får en mer anpassad och skräddarsydd introduktion.

### 3.8 Skolverket

Skolverket menar att det inte finns något fast mål eller en slutpunkt där man kan anse att samhället är "integrerat", utan att alla aktivt och hela tiden måste arbeta med detta "i tanken". Skolverket har utifrån den lagstiftning som gäller för verksamheten valt att fokusera "likvärdigheten för alla, oavsett bakgrund" när det gäller skolgång, mer än att fokusera på såråtgärder. Det finns visserligen en högre representation av invandrare elever i de grupper som klarar sig mindre bra i den svenska skolan, och den etniska faktorn särredovisas i allt material från Skolverket. Men på ett övergripande plan väljer man att se till den enskilde elevens behov.

"Alla elevers olika behov ska urskiljas. Och Skolverket använder sin verktygslåda för att se till att målen i skollagen nås. Vår tillsyn handlar mycket om måluppfyllelse, om att inspektera för kvalitet, om att följa upp och utvärdera."

Elever med särskilt behov ska utskiljas, men en återkommande kritikpunkt är att kommuner och skolor väldigt ofta har brister i sin beredskap för att både fånga upp och att möta dessa ungdomar.

"Ofta genomförs inga utredningar för att klarlägga elevens behov, man saknar speciallärare, man har en dåligt genomförd hemspråksundervisning. Många av dessa ungdomar i kläm har utländsk bakgrund, men det är inte det som är utgångspunkten, utan just skolornas insatser för ungdomar med särskilda behov."

Skolverket menar att det oftast brister i resurser och kompetens, men myndigheten tar aldrig ställning i resursfrågan. Man förutsätter helt enkelt att kommunerna och friskolorna gör erforderliga prioriteringar för att leva upp till de lagar och

förordningar som krävs för att kunna erbjuda en likvärdig utbildning till alla.

Den politiska ledningen i landet har gjort skolgången för ungdomar med invandrabakgrund till en huvudfråga, bland annat genom att under budgetåret 2005/2006 ha satsat 450 Mkr på de 100 mest utsatta skolorna, varav många har invandrarelever. I projektet har myndigheten för skolutveckling gett ekonomiskt och fackmässigt stöd, bland annat med ambitionen att ge undervisning i basämnen på de stora invandrar språken.

”Många som kommer hit är ju 12-13 år gamla och missar egentligen de sista grundskoleåren. Om dessa möter lärare på deras eget språk har de lättare att få gymnasiekompetens.”

Skolverkets utvärderingsverksamhet pekar i en bestämd riktning – att det är de socio-ekonomiska bakgrundsfaktorerna som slår igenom. Om man har föräldrar som är analfabeter, arbetslösa eller bidragsberoende, då är man i en riskgrupp.

”Detta är väldigt tydligt och något vi gång på gång lyfter fram i våra rapporter.”

Skolverket är medvetet om den konflikt, ur ett integrationsperspektiv, som kan ligga i etableringen av friskolor på etnisk eller religiös grund. Utkastet till en ny skollag om friskolor säger att undervisningen ska vara icke-konfessionell, men att utbildningen får ske inom en konfessionell ram, en skrivning som Skolverket anslutit sig till.

”Det övergripande målet är att alla ska bli delaktiga i den gemensamma värdegrunden, det är ju ett led i integrationen. Men samtidigt måste man ge utrymme för religiös och kulturell särart.”



Skolverket menar att de integrationspolitiska målen genomsyrar myndighetens verksamhet, och att detta blir en naturlig följd av fokuseringen på likvärdigheten.

”Vi är besjälade av dessa mål, och hoppas att vi uppfattas som offensiva ambassadörer för integrationspolitik och likvärdighet. Och de kommuner och lärare vi möter präglas av samma inställning. Alla är överens om att skolan måste arbeta för integration, att man aktivt måste jobba med åtgärder mot kränkande behandling, och att skolan måste vara en miljö präglas av tolerans och förståelse.”

### 3.8.1 *Upplysning och information*

Genom det nya så kallade barnombudet har elever som känt sig kränkta möjlighet att driva sin fråga gentemot kommun eller annan huvudman. Tillsammans med barnombudet har Skolverket haft seminarier över hela landet som upplyst om den nya lagstiftningen, i vilken kommuner fått ett större ansvar för att vidta åtgärder mot kränkande behandling, bland annat i form av antimobbingsplaner.

”Vi har varit mycket tydliga i vår kritik mot vissa skolor där man inte lyckats leva upp till kraven på arbete med värdegrundsarbete. Av dessa skäl blev till exempel en skola nedlagd i Malmö, efter beslut av kommunen, men efter vår granskning.”

Skolverket och myndigheten för skolutveckling tillhandahåller verktyg, ofta web-baserade, för rektorerna att jämföra sig med andra skolor, med liknande socioekonomiska sammansättningar. Genom jämförelsematerialet kan skolorna indirekt få svar på frågor om felaktiga prioriteringar och låna insikter av andra skolor.

”Den etniska variabeln är påträngande, eftersom invandrade elever är en överrepresenterad grupp bland dem som inte når målen. Och ofta finns det naturliga förklaringar. Om man är

sent anländ får man det tufft att av språkliga orsaker hänga med. Men det handlar inte om några naturlagar – det går att påverka!”

Skolverket försöker just nu koppla kommunernas resursfördelningssystem till resultatet för eleverna. Man antar att de kommuner som har samma fördelning av resurser över alla elever presterar sämre och att detta är ett tecken på att man inte tillräckligt väl urskiljer och satsar på barn och ungdomar med särskilda behov.

”Men vi vet också att framgång handlar om högt utbildade lärare, om ämnesmässig och pedagogisk kompetens, om att lärarna är engagerade i sitt yrke. Veldig viktigt är också en stark skolledning som sätter agendan för att systematiskt arbeta mot att nå målen.”

### 3.8.2 *Statistik som motverkar syftet?*

Av alla elever i grundskolan är det 25 procent som inte har godkända betyg i några av grundskolans ämnen. 10 procent av eleverna saknar godkända betyg i svenska, engelska och matematik. Av dessa 10 procent med ofullständiga betyg i basämnena, har 25 procent utländsk bakgrund.

”Detta presenterar vi varje år! Och vi vet precis hur en viss skola ligger till med hänsyn till i måluppfyllelse. Därför kan vi sätta press på skolorna och kräva planer för hur man arbetar för att uppfylla målen.”

Myndigheten är samtidigt lite ambivalent när det gäller just presentationen av denna statistik. Det finns en risk att den i sig har en segregerande funktion. När Skolverket först preliminärt i augusti och sedan definitivt i december presenterar uppföljningsdata rörande olika gruppers måluppfyllelse i skolan, får man ibland synpunkten att löpsedlar med ord som ”ni klarar er inte, ni är sämst i hela Sverige” i sig leder till en

känsla av utanförskap - som motverkar själva huvudtanken om integration.

”Samma siffror har vi presenterat de senaste 15 åren och vi förstår kritiken. Men för att undvika fördomar och skapa förutsättningar för integration så krävs det korrekt information.”

### 3.8.3 *Sammanfattning*

Med Skolverkets fokusering, i alla verksamhetsgrenar, på ”likvärdighet” följer per automatik även en fokusering på de integrationspolitiska målen. Med regeringens explicita krav på att myndigheten ska särredovisa den etniska faktorn bakom skolresultat, följer också en naturlig fokusering på skälen till varför invandrarelever i högre utsträckning underpresterar, och vad skolor och kommuner bör göra för att för dessa grupper nå en högre grad av måluppfyllelse. Myndigheten är därför en av få som från regeringen inte efterfrågar en tydligare och verksamhetsanpassad integrationspolitisk styrning.

Däremot, med tanke på den istadiga statistik Skolverket levererat de senaste 15 åren, om att invandrade elever är överrepresenterade i den grupp som inte når godkända betyg i grundskolans basämnen, finns det skäl att överväga i vilken utsträckning som Skolverkets recept verkligen tas till vara av kommunerna.

### 3.9 Försäkringskassan

Också Försäkringskassan genomgår en större organisationsförändring, och även om de integrationspolitiska målen sägs ha "samma status som andra mål", är ledningens prioritet nu att etablera den nya organisationen, med fokus på lönsamhet, rationalisering och kundnytta. Därför kommer år 2005 och 2006 inte vara "bra" år, om man med det menar ett år där återrapporteringen innehåller många åtgärder och resultat kopplade till de integrationspolitiska målen.

Sedan år 2000 har Försäkringskassan (och dess föregångare Riksförsäkringsverket) haft uttalade integrationspolitiska förväntningar formulerade i regleringsbrevet. Myndigheten talar om dessa år som en förkovrans- och mognadsprocess hos både departement och myndighet. Från att först ha varit en övergripande instruktion till myndigheten om att beakta integrationspolitiken i sin verksamhet, har målbeskrivningarna efterhand preciserats, brutits ned och förts in i olika delar av verksamheten. Man tycker sig nu ha fått ett regleringsbrev som är helt och genomarbetat ur integrationspolitisk hänsyn.

Sedan år 2002 har myndigheten haft en heltidstjänst vikt för att bevaka de integrationspolitiska målen (som man sedan tidigare haft för de jämställdhetspolitiska målen), en tjänst kallad "etnisk mångfaldsamordnare". Arbetet med integrationspolitik har fått draghjälp av det jämställdhetspolitiska arbete som redan genomförts.

"Målet är förstås att nå ut i alla delar av organisationen, för det räcker inte med att stabsnivån är kunnig om vad arbetet innebär. Och det är klart att vi här talar om långa processer av opinionsbildande verksamhet."

Ett uppmärksammat problem är att myndigheten i sin utövning ibland felaktigt lägger på ett kulturellt raster som påverkar bedömning och beslut.

Mångfaldssamordnaren åkte i den föregående organisationen ut till alla de då så kallade länskassorna och betade av olika kategorier av anställda, arkivarier, kundmottagare, handläggare och chefer.

”Vi presenterade målen och begreppen och definierade vad dessa står för. Vi lyfte fram de kritiska frågorna för vår verksamhet. Hur beaktar vi dessa frågor, till exempel i beslut om underhållsstöd, pappamål, journalhantering och redovisning?”

Under 2005 års organisationsförändring fanns inga praktiska möjligheter att arbeta med information ut i organisationen. Istället lade man fokus på att bedriva utvärderingsmässiga projekt. Man vekte bland annat temadelen i den så kallade socialförsäkringsboken åt den mångetniska befolkningen och studerade socialförsäkringarna utifrån detta perspektiv. I boken finns en ambitiös ideologisk ansats som ger en bild av hur Försäkringskassan ser på integrationspolitiska problem och förutsättningar.

Myndigheten har nyligen antagit en policy och en handlingsplan för mänskliga rättigheter, som knyter samman alla aspekter av likabehandling, däribland jämställdhet och etnisk mångfald. Till denna policy knyts i handlingsplanen krav på åtgärder i organisationens alla delar och krav på åiterrapportering. Med denna policy och det arbete som redan lagts ned på att informera och anpassa, menar Försäkringskassan att man nu tagit ett stort steg mot att integrera integrationspolitiken i kärnverksamheten.

### 3.9.1 *Efterlyser samlande verk*

Mångfaldssamordnaren tror inte att man kan öka kompetensen om etnicitet och mångfald genom att rekrytera människor med viss etnisk bakgrund, utan bara genom att i organisationen bygga in denna kompetens som ett genomsyrande förhållningssätt.

”Sedan finns det alltid en risk att cheferna utser en person med ansvar för de här frågorna och sedan lutar sig tillbaka. Svaret på detta är att bli mer operativt fokuserad, det är först då det blir skillnad i verksamheten. Det är först när man operationaliserar målen som det blir verkstad, annars tar de andra målen överhanden.”

Försäkringskassan säger sig ha haft stor nytta av den kunskap och det stöd som Integrationsverket förmedlat, och uttrycker oro för var och hur denna kompetens nu ska ta vägen. Man vill även i fortsättningen ta del av ett ”fungerande bollplank”, efter att Integrationsverket läggs ned.

”Vi behöver en myndighet som håller ihop alla delar av mångfaldsproblematiken, och som ideologiskt håller ihop alla perspektiv.”

När det gäller myndighetens jämställdhetsarbete har man haft stort utbyte av den utpekade experten på detta område, knuten till socialdepartementet. En sådan motsvarighet har inte funnits för integrationspolitiken. Visserligen finns det en enhet för integration och mångfald på justitiedepartementet, men som myndigheten har uppfattat denna enhets uppdrag ”har deras syfte inte varit att vara ett stöd för oss myndigheter”.

Försäkringskassan efterlyser en institution för ett övergripande stöd av det breda mångfaldsarbetet, helst ett eget verk för lika rättigheter som inbegriper allt som finns under begreppet mångfald. Om motsvarande kraftsamling istället - eller dessutom - sker på regeringskanslinivå krävs att enheten är

departementsövergripande och kan nyttjas av alla myndigheter. Man uppmanar politikerna att fylla det vakuum som uppstår när Integrationsverket läggs ned.

”Om man vill skapa förbättringar och en ökad jämställdhet mellan olika grupper, kan man inte bara lägga ned funktioner och uppgifter. Vad vi behöver är snarare en breddad kompetens för att äntligen kunna ta steget från invandrarpolitik till integrationspolitik.”

Myndigheten menar att den ”mentala resan” är den kanske viktigaste resan att tillryggalägga när det handlar om integration, och att denna resa stärks av att det finns institution med expertstöd som både driver dessa frågor, drar generella slutsatser och sprider kunskap om hur integrationspolitiken kan integreras i myndigheternas verksamhet.

### 3.9.2 *Sammanfattning*

Försäkringskassan står efter omorganisering och en mångårig fokus på att verksamhetsintegrera de integrationspolitiska målen väl rustade. Tillsammans med bland andra sitt departement och Integrationsverket har man efterhand förfinat regleringsbrevens skrivningar när det gäller de integrationspolitiska förväntningarna på myndighetens verksamhet, och man tycker sig nu har en bra grund, utifrån vilken man kan bedriva utbildningar, specialinriktade insatser, utvärdera och rapportera. Vägen till ökade möjligheter till framgång, menar myndigheten, går genom operationaliserade och uppföljningsbara mål.

Försäkringskassan uttrycker dock en oro över att den samling som ser ut att bli verklighet när det gäller ”den enskildes perspektiv” i diskrimineringslagstiftning och bland de olika ombudsmännen, inte får sin motsvarighet när det gäller integrations- och mångfaldsfrågor för samhället i stort.

Myndigheten efterlyser därför både ett särskilt verk som binder samman de olika perspektiven på likabehandling och mångfald, och en särskild departementsövergripande enhet på Regeringskansliet som kan fungera som kunskapsspridare och inspiratör gentemot myndigheterna.



### 3.10 Naturvårdsverket

Inom Naturvårdsverket pågår flera verksamheter för att höja kunskapen kring mångfaldsperspektivet, bland annat under särskilda chefseminarier och kompetensutvecklingsdagar. Under 2007 ska myndigheten särskilt fokusera jämställdhet och integration. Av verksamhetsplanerna ska det under detta år tydligt framgå hur de olika avdelningarna och sekretariaten avser utveckla och hantera integrationsaspekter vid genomförandet - men bara vid något eller några särskilt utvalda insatser, såsom fördelning av bidrag, information, eller utvärdering av något av miljökvalitetsmålen.

Man arbetar för att myndigheten i större utsträckning ska spegla den etniska sammansättningen i samhället, och därför har man bland annat aktivt sökt utomnordiska deltagare i trainee-program. Det är däremot långt ifrån självklart för myndigheten när och hur ett mångfaldsperspektiv kan vara motiverat i den externa verksamheten. Verket har ett uttalat ansvar för friluftsliv, och i frågan om tätortsnära natur finns integrationsaspekten närvarande, eftersom "bakgrund, ålder och sociala förhållanden spelar roll för hur man nyttjar naturen". Men man är fortfarande i ett kunskapsinsamlade stadium, och man vet ännu inte hur utrikes födda använder svensk natur. Man har visserligen i broschyrform översatt allemansrätten till flera språk, men i övrigt är aspekten av mångfald inte uttalad i andra delar av verksamheten.

"Vi har tänkt mycket kring hur frågan kan lyftas in, men det är svårt för oss att tolka vad som egentligen förväntas av oss. Verksförordningen om integration är svårtydd och vi skulle behöva mer stöd och mer konkreta skrivningar. Vi är inte främmande för att konsulter kommer in och upplyser oss. Det är helt enkelt svårt, om vi till exempel jobbar med miljö rätt,

utsläpp eller EU-lagstiftning, att se vad som är relevant ur en integrationspolitisk aspekt.”

Myndigheten framhåller miljö kvalitetsmålen som en förebild. Där finns ett operativt och genomskinligt system i vilket det är klart och tydligt uttalat vilket mål man ska nå. De integrationspolitiska målen däremot är otydliga.

”Dessa mål konkurrerar ju dessutom med andra politiska beställningar. Vi får ju varje år en störtflod av regeringsuppdrag, och därför har vi fullt upp och mer därtill. Frihetsgraden för vår myndighet är erkänt mindre än för några år sedan.”

Om myndigheten kunde förutsätta att den samlade beställningen stod i relation till resurserna, är man inte främmande för särskilda uppdrag med syftet att bland annat få en bättre bild av invandrades nyttjande av svensk natur eller en specialsatsning på invandrade småföretagare.

### *3.10.1 Sammanfattning*

Naturvårdsverket har ambitionen att införliva de integrationspolitiska målen i sin verksamhet, och man har en ambitiös handlingsplan och flera åtgärder för att bland annat medvetandegöra förgivettagna och indirekt exkluderande normer och rutiner. Men myndigheten brottas ändå med svårigheter kring hur målen i praktiken ska kunna lyftas in i de externa uppdragen. Man efterlyser konsulthjälp för att utarbeta strategier som kunde resultera i ett mer samlat grepp kring integrationspolitikens del i myndighetens verksamhet.

## 4 Slutsatser och rekommendationer

I kapitlet görs först en övergripande reflektion kring studien och dess resultat. Därefter förs ett kort resonemang om horisontella krav i staten. Till sist presenteras en sammanfattning av rapportens rekommendationer, dels övergripande förslag, dels förslag av mer specifik karaktär.

### 4.1 Ett mynt med många sidor

Mötet med myndigheterna har gett en mångfacetterad bild av statsförvaltningens sätt att tackla integrationspolitiken. De allra flesta myndigheter, även bland dem som inte känner sig direkt utpekade som en för integrationspolitiken central aktör, har att visa upp genomarbetade planer för att göra mångfaldsperspektivet levande i verksamheten. Man tar frågorna på allvar och tänker konstruktivt kring möjliga sätt att lyfta in detta statsmaktens generella krav i myndighetens vardag. Flera av de besökta myndigheterna berättar att en liknande visit bara för fem år sedan hade gett ett mycket tunnare resultat. Detta är ett tecken på att medvetenheten och kunskapen om problem och möjligheter i integrationspolitiken är större idag än tidigare. Många myndigheter menar att frågan om en lyckosam integrationspolitik och en kamp mot utanförskap kan vara de enskilt viktigaste frågorna för hela samhället.

Men samtidigt vittnar många myndigheter om svårigheter att arbeta med värderingar och attityder, om att tvätta bort fördomar, om den högsta ledningens styvmoderliga behandling av integrationsperspektivet, om oklara förväntningar från regering och departement, om svårigheter att mäta resultat, och om avsaknad av strategier och goda exempel att inspireras av.

Medan den allmänna kompetensnivån i Myndighetssverige när det gäller jämställdhet får betecknas som god, är bilden fortfarande en helt annan när det gäller integration.<sup>4</sup> Bilden är mångfacetterad också på det sätt att myndigheterna har valt att följa många olika stigar när det gäller integrationspolitik. Myndigheterna skiljer sig dessutom åt i fråga om ambitionsnivå.

Det som denna rapport varit fokuserad på, myndigheternas arbete med värderingar, handlingsplaner, utbildningar och förebyggande insatser mot diskriminering, dialoger med departementen, är bara en liten del i den stora lösningen. Mellan skål och vägg i mötet med myndigheterna förmedlas bilden av att svensk invandrar- och integrationspolitik alltför länge präglats av ett omhändertagandeperspektiv, som i många fall har hindrat invandrares inträde i samhälle och arbetsliv, och att det är mekanismer inom systemen som i sig själva skapar ett utanförskap.

## 4.2 Om horisontella mål

De integrationspolitiska målen är ett så kallat tvärgående och generellt krav i staten, ett krav som riktas mot alla myndigheter. Det finns många tvärssektoriella grupper i Regeringskansliet som förstås kämpar för att just deras fält ska klassas som ett generellt krav. Men risken med många övergripande mål är att inget av dem tas på riktigt allvar. Det blir urvattnat. Kopplingen mellan de horisontella kraven och de andra, etablerade formerna för styrning av statsförvaltningen blir otydlig. Symbolpolitik kan det också kallas, som ibland blir till system som försvårar användningen av de andra, reella styrmedel som politiker har.

---

<sup>4</sup> En mångfaldssamordnare beskriver skillnaden med följande liknelse: "Medan jämställdhetssamordnaren plöjer fåror med handplog och häst, står jag fortfarande i en nyavverkad skog och försöker spetta loss stenarna!"

Ett annat sätt att se på framväxten av generella krav, är att förvaltningen får den roll som egentligen är politikernas. Regeringskansliet tycks inte riktigt ha bestämt sig för hur dessa frågor ska in i det övergripande styrsystemet, hur de ska förankras i kansliet, hur de ska lanseras eller hur de ska följas upp. Dessa svåra avväganden överläts istället åt myndigheterna, som förstås har mycket annat att brottas med.

De generella kraven, som integration, miljö, jämställdhet, har resulterat i ett intrikat system av myndigheter som påverkar varandra, och målen bygger på en förhoppning om ett ökat utbyte och samarbete mellan myndigheterna. Men för att detta ska bli verklighet måste man mer explicit också tänka till kring formerna för detta samarbete. Att målen indirekt uppmanar till detta räcker inte. Myndigheterna, som ett indirekt och oönskat resultat av mål- och resultatstyrning, ser i ökad utsträckning sig själva som unika enheter med egna problem och mål, och då blir det förstås svårare att räkna varandra handen. Det är inte utredarens åsikt att de tvära kraven ska lyftas bort, men om dessa ska få något verkligt genomslag krävs ansträngningar för metodutveckling och konkretisering, annars blir många av målen till intet förpliktigande.

### **4.3 Om förutsättningar för lärande**

Utgångsläget för recepten bör vara att behandla integrationspolitiken som vilket "politikområde på tvären" som helst. En fälla kan annars vara att redan på förhand betrakta integrationspolitik som så komplext och speciellt att bara vissa infallsvinklar är giltiga och bara vissa lösningar låter sig formuleras. Det finns lärdomar att dra från helt andra håll, från områden där regeringens styrning betraktats som lyckade.

För ofta, visar det sig, att när regeringen verkligen vill styra, och när de lyckas göra det med viss framgång, då sker det

genom olika former av organisering, informella kontakter och uttalanden. De enligt läroböckerna viktiga styrinstrumenten – regler, budgetar, mål, resultatanalyser – är sällan centrala i framgångsrik styrning, inte när regeringen verkligen vill något. Modellerna med mål och resultat har ofta mer varit ett sätt att presentera verksamheten än att verkligen styra den (Jacobsson 1984, Jacobsson & Sundström 2006).

Att på förhand ange vilka mål och resultat som ska uppnås, måste i vilket fall kompletteras med en strävan att inordna myndigheterna i sin omgivning på så sätt att de hela tiden utsätts för idéer och impulser från andra myndigheter och aktörer i samhället. I så fall blir fokus inte endast på mål utan också på de egenskaper man bygger in i myndigheten för att främja anpassning och flexibilitet.

Studiet av integrationspolitiken har visat att myndigheterna inte vågar, vill eller kan ta egna initiativ utifrån mål och föreskrift, och att man tycks vänta in tydligare och mer riktade instruktioner. Lite elakt uttryckt, och med undantag förstås, väntar man på öronmärkta pengar och tydliga beställningar. Men detta beror inte nog i huvudsak på myndigheterna eller tjänstemännen där. Mål- och resultatstyrningen i sig, visar forskning, passiviserar förvaltningen, och talar om för förvaltningen, mer eller mindre direkt, att de inte får hitta på saker utan klartecken uppifrån, och det främjar inte kreativitet eller initiativförmåga.

Utredaren är som många andra övertygad om att de största, svåraste hindren, särskilt när det gäller det viktiga steget in på arbetsmarknaden, ligger i djupt rotade kulturella förbehåll och politiska blockeringar i en (kanske alltför) reglerad ekonomi. De problemen är svåra att lösa utan breda politiska beslut. Men om man för myndigheternas styrning finner former för mer utbyte över gränserna mellan departement, myndigheter, organisationer, och former för löpande reflektioner och

justeringar utifrån hur integrationspolitiken utvecklas och förändras, så bör man kunna ta fler och viktiga steg mot en uppfyllelse av de integrationspolitiska målen.

#### 4.4 Utredarens förslag

##### *Mer kraft måste läggas på att precisera de integrationspolitiska målen*

De integrationspolitiska målen - som idag är uttryckta på flera olika platser (i budgetproposition, andra propositioner, i verksamförförordning, i regleringsbrev och regeringsskrivelser) - måste förtydligas, myndighetsanpassas och få ett konkret, precist och handlingsföreskrivande uttryck. Bara så kan målen konkretiseras, brytas ned och omvandlas till verksamhet och åtgärder. Myndigheterna är överlag mycket lyhörda och lojala, men de måste få raka beställningar och tydligare uppdrag, annars drunknar de integrationspolitiska målen under alla de andra. Kraven på precisering gäller i högre grad de myndigheter som inte fått ett särskilt uttalat ansvar i regleringsbreven, men till viss grad även de som har ett uttalat ansvar.

I en del är ett förtydligande arbete redan gjort. I budgetpropositionerna från 2004 och framåt finns både en lista med regeringens särskilda mål (nu 24 stycken) liksom en bilaga med en mängd indikatorer för integrationspolitiken, ordnade efter politikområden.<sup>5</sup> Dessa mål är visserligen bara i

---

<sup>5</sup> När det till exempel gäller utbildning är en indikator "andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund jämfört med andelen flickor och pojkar med svensk bakgrund, som lämnar grundskolan med fullständiga betyg", medan regeringens uttalade mål, kopplad till samma indikator, är att "andelen elever med utländsk bakgrund som lämnar grundskolan med fullständiga betyg skall successivt öka".

undantagsfall möjliga att integrera i de olika myndigheternas verksamhet, men samma mall borde vara utgångspunkten för en precisering av myndigheternas mål och verksamhet när det gäller andra aspekter av integrationspolitiken. De myndigheter som lagt ned ett omfattande arbete för att finna möjliga sätt att bryta ned och precisera målen i den egna verksamheten, ofta i samarbete med sitt departement (såsom Försäkringskassan och Försvarsmakten), bör utnyttjas som stilbildande exempel och förebilder.

- Regeringen måste bli tydligare i sin beställning gentemot myndigheterna när det gäller de integrationspolitiska målen.
- Regleringsbrev och styrdokument måste bli mer handlingsföreskrivande.
- Om inte regeringen delar ut särskilda uppdrag, bör man explicit precisera vilka åtgärder myndigheterna, alla eller särskilt utvalda, ska vidta och vilka resultat man ska nå.

*Modeller måste utvecklas för att få en tydligare koppling mellan ansträngningar och resultat och för att ta till vara på redan vunna erfarenheter*

Det ofta lovvärda arbete som myndigheter genomför för att samla in och för att i den egna organisationen sprida kunskap om integrations- och mångfaldsfrågor, måste utvärderas med syftet att kartlägga effekterna av detta arbete. Fler myndigheter bör i återkommande enkäter och kundundersökningar skaffa sig en bild av resultaten av det integrationspolitiska arbetet.

Kunskaper och erfarenheter från myndigheternas arbete med de jämställdhetspolitiska målen måste tas tillvara under implementeringen av de integrationspolitiska målen. Analogierna mellan dessa båda politikområden är för många för att metodmässigt behandlas som åtskilda. Samtidigt måste



de myndigheter som mer framgångsrikt lyckats verksamhetsintegrera integrationspolitiken få möjligheter och resurser att sprida sina erfarenheter till andra myndigheter.

***Skapa institutionella överbyggnader för att tillgodose behoven av samlande krafter och kunskapsspridning***

Integrationspolitiken måste få nya arenor på vilka myndigheterna kan lära sig av varandra. För att samordna initiativ och kunskapsspridning om integrationspolitiskt arbete krävs samlande och utpekade krafter i både Regeringskansli och i statsförvaltningen. Samtidigt bör ombudsmannen mot etnisk diskriminering i sin granskning av de statliga myndigheternas arbete med att motverka diskriminering lägga mindre fokus på brister och kritik och mer på kunskapsspridning och utbildning. Den koncentration som ser ut att bli verklighet när det gäller "den enskildes perspektiv" i diskrimineringslagstiftning och bland de olika ombudsmännen, bör få sin motsvarighet när det gäller integrations- och mångfaldsfrågor för samhället i stort.

- Om regeringens strävan är att de integrationspolitiska målen ska genomsyra den statliga verksamheten i alla dess delar, krävs – liksom för miljö- och jämställdhetspolitiken och flera andra tvärgående politikområden – dels en samlande och departementsövergripande enhet i Regeringskansliet, dels en särskild myndighet.
- Båda dessa institutioner bör ges ett uttalat ansvar att samordna initiativ, förmedla kunskap och metoder, och till vilka alla myndigheter har rätt att vända sig. Härigenom skulle mer fasta former för lärande över myndighetsgränserna kunna byggas in.

### *Ansvaret för politikens genomförande måste inskräpas*

Eftersom myndigheternas arbete med integrationspolitiska mål i mångt och mycket är avhängigt den högsta ledningens engagemang och stöd, krävs att den högsta ledningens delaktighet tydligare blir markerat i lagtexten.

Verksförordningens (1995:1322) ordalydelse om att myndighetens chef skall "beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken", är en för svag formulering, särskilt om regeringens och riksdagens avsikt är att myndighetsledningarna i sin verksamhet ska fokusera arbetet med de integrationspolitiska målen.

- Regeringen måste sätta större press på myndighetsledningarna genom att kräva ledningarnas aktiva deltagande i processerna bakom myndigheternas integrationspolitiska arbete.

## **4.5 Särskilda insatser**

- Möjligheten att stärka Försvarsmaktens inflytande över rekryteringsprocessen bör övervägas. Kravet på svenskt medborgarskap vid anställning i försvaret reser ett stort formellt hinder för ökad mångfald, och här bör en lagstiftningsändring övervägas.
- Regeringen bör verka för en för statsförvaltningen gemensam handlingsplan för alla diskrimineringsgrunder och likabehandling, men som ger utrymme för myndighetsspecifik och lokal anpassning.
- Regeringen bör för flertalet myndigheter verka för en mer tematisk behandling av flera av de generella kraven, däribland integrationspolitiken, som ett sätt att få myndigheterna att koncentrera några verksamhetsår åt att höja kunskapen om de integrationspolitiska målen.

- Regeringen bör överväga att mer explicit utnyttja den koppling som finns mellan integrations- och konsumentfrågor, eftersom man som invandrare ofta möter samhället just som konsument, och att en stärkt konsumentroll kan leda till en stärkt medborgarroll.
- Regeringen måste bli tydligare kring vilka förväntningarna, ur ett integrationsperspektiv, är på myndigheterna som arbetsgivare.

## Referenser

- Ds 2005:12: Makten och mångfalden. Eliter och etnicitet i Sverige
- DO (2006), *Välkommen till staten? En granskning 2005 av hur statliga myndigheter förebygger etnisk och religiös diskriminering på arbetsplatsen*
- Jacobsson, Bengt (1984), *Hur styrs förvaltningen?*
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006), *Från hemvävd till invävd*
- Konsument Göteborg (2004), *Visa väg. Konsument Bergsjön 2001-2003. Projektrapport.*
- Integrationsverket (2004), *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald*
- Integrationsverket (2006), *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete. En dokumentstudie av tolv statliga myndigheters arbete med mainstreaming av integrationspolitiken*
- Riksrevisionen (2005), *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*
- Förordning (1986:856), *Om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken*
- Regeringens skrivelse (2001), *Integrationspolitik för 2000-talet*, skr. 2001/02:129
- Verksförordning (1995:1322)
- SOU 2005:56, *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*
- SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*
- SOU 2005:96, *Försvarsförvaltningsutredningen*

## Intervjuer

*Anders Bergqvist, Folkhälsoinstitutet*

*Anki Meimermond, HR-avdelningen, Rikspolisstyrelsen*

*Bengt Axelsson, brigadgeneral, utbildningsinspektör,  
Högkvarteret, Försvarmakten*

*Bertil Elenius, stf generaldirektör, Konsumentverket*

*Björn Risinger, chef på naturresursenheten, Naturvårdsverket*

*Björn Sergel, direktör på generaldirektörsstaben,  
Arbetsmarknadsstyrelsen*

*Erik Luthander, chef för avdelningen för sjukförsäkring,  
Försäkringskassan*

*Eva Lindgren, avdelningschef administrativa avdelningen,  
Socialstyrelsen*

*Goran Kostesic, chef på HR-avdelningen, Rikspolisstyrelsen*

*Jan Cedervärn, platschef Östersund, Folkhälsoinstitutet*

*Johnny Ahlqvist, direktör för samverkansfrågor,  
Arbetsmarknadsstyrelsen*

*Kerstin Hilding Lundström, undervisningsråd, Skolverket*

*Kitty Victor, chefsjurist, Naturvårdsverket*

*Kjell Asplund, generaldirektör, Socialstyrelsen*

*Martin Melkersson, chef för planeringsenheten, Stockholms  
universitet*

*Mats Norrman, stabspastor på Högkvarteret, Försvarmakten*

*Nelli Kopola, mångfaldssamordnare, Försäkringskassan*

*Per Tullberg, generaldirektör, Skolverket*