

Vad gör myndigheterna för integrationen?

En analys av sex strategiska myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar

Fredrik Rakar
Avdelningen för Samhällsanalys
Integrationsverket

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
1. INLEDNING	5
<i>Integrationspolitiken i korthet</i>	5
<i>Uppdraget</i>	6
<i>Metod och Material</i>	8
<i>Avgränsning och urval</i>	9
2. MYNDIGHETERNAS ROLL I INTEGRATIONSPROCESSEN.....	13
<i>Den generella politiken</i>	13
<i>Förordningen 1986:856</i>	16
<i>Det offentliga föredömet</i>	18
<i>Legitimitet och Representativitet i en demokrati</i>	20
3. ANALYS AV SEX STRATEGISKA MYNDIGHETERS STYRDOKUMENT	22
<i>AMV</i>	22
<i>CSN</i>	30
<i>Försäkringskassan</i>	35
<i>Polisen</i>	39
<i>Skolverket</i>	47
<i>Socialstyrelsen</i>	57
<i>Sammanfattande analys</i>	64
4. DISKUSSION: VAD KAN, BÖR, SKA MYNDIGHETER GÖRA FÖR INTEGRATIONEN?	66
<i>En ny roll för den offentliga sektorn</i>	66
<i>Framtidens arbetsmarknad och instegsjobb</i>	67
<i>Instruktion, regleringsbrev och andra styrdokument</i>	67
<i>Tillägg till förordning 1986:856</i>	68
5. REFERENSER	70
<i>Litteratur</i>	70
<i>Offentligt tryck</i>	70

Sammanfattning

Avdelningen för Samhällsanalys har på uppdrag av Regeringen i år fortsatt uppdraget att kartlägga hur myndigheter har införlivat de integrationspolitiska målen i sin verksamhet. I denna delrapport går vi igenom sex strategiska myndigheters (AMV, CSN, Försäkringskassan, Polisen, Skolverket, Socialstyrelsen) regleringsbrev för 2001, årsredovisningar/verksamhetsberättelser 2001 och regleringsbrev 2002. Avsikten är att se om de politiska styrdokumenterna har använts av regeringen i detta syfte. Utgångspunkten för vår analys har varit Förordningen 1986:856 som föreskriver att den etniska och kulturella mångfalden i Sverige ska återspeglas i myndighetsverksamhetens utformning, drift och servicenivå.

Vi kan konstatera att denna förordning eller uppdrag/återrapporteringskrav som på något sätt kan härledas från den, sällan återfinns i de olika regleringsbreven och som en följd av detta inte heller i respektive årsredovisningar. När myndigheterna redovisar saker de anser vara kopplade till de integrationspolitiska målen, så sker detta ofta vid sidan av redovisningen av den ordinarie verksamheten och består nästan uteslutande av åtgärder riktade mot invandrare. Detta tyder enligt denna rapport på att det stora policyskiftet från en invandrapolitik till en integrationspolitik ännu inte riktigt har slagit igenom på myndighetsnivå. Det finns goda exempel på tendenser till förändring på departements- och ledningsnivå, men de gamla invanda tankemönstren från invandrapolitikens dagar verkar oftast ha bitit sig fast när det gäller utförande och återrapportering.

För att uppmärksamma de integrationspolitiska målen måste regeringen, enligt oss, gå en svår balansgång mellan att tydliggöra målen i regleringsbrev samtidigt som de inte blir något som ligger utanför den ordinarie verksamheten. Integrationspolitiken ska genomsyra den generella politiken och verksamheten, annars riskerar eventuella insatser att motverka sitt syfte. Vi anser det därför vara fortsatt viktigt att regeringen genom regleringsbreven aktivt försöker påverka myndigheterna till att införliva de integrationspolitiska målen i den ordinarie verksamheten. Att konstatera att myndigheterna redan har denna skyldighet genom förordning 1986:856 räcker inte. Utformningen av direktiv och återrapporteringskrav i regleringsbrev med integrationspolitisk anknytning borde ske inom ramen för en långsiktig strategi.

Förutom konkreta förslag för att förbättra regleringsbrevens utformning som återfinns i den sammanfattande analysen (s 63), så föreslår vi en mer aktiv policy när det gäller att koppla statens roll som arbetsgivare till integrationspolitiken. Hela den offentliga sektorn ska enligt de integrationspolitiska målen vara ett föredöme som arbetsgivare, något som är långt ifrån att infrias, speciellt när det gäller den statliga förvaltningen. Väldigt få myndigheter har kopplat ihop integrationspolitiken med det interna mångfaldsarbetet och den egna organisationen, samtidigt som det blir allt tydligare att förvaltningen måste börja bredda rekryteringen för att kunna bibehålla sin legitimitet och möta framtidens behov.

Vidare föreslår vi en mer offensiv tolkning av första paragrafen i förordning 1986:856. Det tycks vara så att myndigheterna inte tolkar paragrafen på ett fördelaktigt sätt för integrationspolitikens genomförande. Vi föreslår regeringen att antingen formulera ett förtydligande av förordningens § 1 eller att initiera aktiva insatser för att förändra praxis och uttolkning av den. När det gäller regleringsbrev och instruktioner till nyinrättade eller ombildade myndigheter så borde regeringen ha med en standardformulering som anknyter till förordningen och skyldigheten att beakta samhällets etniska och kulturella mångfald vid utformningen och driften av verksamheten.

1. Inledning

Integrationspolitiken i korthet

Sedan Regeringens proposition 1997/98:16 har Sverige inte längre en invandrapolitik, utan en integrationspolitik. Detta policyskifte manifesterades tydligast genom inrättandet av ett nytt statligt verk: Integrationsverket. Inom ramen för den nya integrationspolitiken har Integrationsverket ett övergripande ansvar för introduktionen av nyanlända flyktingar samt för att integrationspolitiken får genomslag på alla nivåer i samhället och i sin förlängning leder till en för alla parter positiv integrationsprocess.

Integrationsprocessen sker inte bara på det personliga, individuella planet, utan till stor del också i samspelet med det offentliga Sverige. Det tar tid för en nyligen ankommen person att bli en del av den vardag de flesta av oss känner till. På arbetsplatsen, i grannskapet, inom familjen, i föreningarna, ute på krogen, i korvkiosken och på semesterorten, förhandlar, kompromissar och utvecklar vi ständigt våra identiteter och livsprojekt. Vi interagerar med en mängd olika aktörer och individer. Men som ny i Sverige är de första åren vanligtvis en lång vandring mellan olika myndigheters korridorer och ibland kan det vara svårt att se ljuset i slutet på tunneln. Polisen, Migrationsverket, Integrationsverket (kommunplacering), CSN (hemutrustningslån), Socialförvaltning, Arbetsförmedling, Försäkringskassan och Skolan är i nämnd ordning de instanser som många får möta på sin väg in i det svenska samhället. Ibland går dessa möten bra och det offentliga fungerar då som ett stöd i den utsatta position många invandrare befinner sig i, men ibland går det snett och då kan dessa institutioner fungera som hinder snarare än dörröppnare in i samhället (Broomé, Carlsson och Kiwi 2002).

Just på grund av detta så är det viktigt att den fastlagda integrationspolitiken inte bara blir ett bihang eller en påklistrad yta på redan befintlig verksamhet eller policy. Integrationspolitiken ska, precis som jämställdhetspolitiken, tas in i och genomsyra både verksamheten och själva förhållningssättet till människor i det offentliga mötet. Denna ”mainstreaming” av integrationspolitiken är avgörande om någon varaktig förändring av samhället ska uppnås. Att bedriva integrationsarbete som enskilda, tidsbegränsade projekt, utanför den ordinarie verksamheten är föga effektivt och väcker snarare frågor om vilken vikt man tillmäter integration, än hur man arbetar med den. I propositionen (1997/98:16) poängteras starkt att

det är i den generella politiken och verksamheten integrationsarbetet ska bedrivas. Endast i undantagsfall ska särskilda åtgärder sättas in och då som tidsbegränsade projekt som på sikt ska fasas in i den ordinarie verksamheten.

Integration är inte ett projekt myndigheterna bara ska bedriva så länge vi anser oss ha råd med det. Med tanke på den mångfald som redan idag speglas i landets befolkning blir integrationspolitiken en fråga om rättvisa och lika värde inför lagen. Den är också en nödvändighet om den framtida välfärden i Sverige ska säkras. Att utestänga människor på grund av ursprung eller kulturell tillhörighet ter sig inte bara stötande enligt de demokratiska ideal och normer vi försöker upprätthålla i samhället, utan också som ett hot mot välfärd och samhällsutveckling.

Uppdraget

Integrationsverkets uppgift är bland annat att försöka upptäcka, kartlägga och förklara saker som på system- och makronivå hindrar, bromsar eller i alla fall inte hjälper den integrationsprocess alla parter vill ska fungera så bra som möjligt. Inom ramen för det uppdraget är en del av vår verksamhet inriktad på att granska myndigheternas roll och agerande ur ett integrationspolitiskt perspektiv.

Återrapportering:

Integrationsverket ska redovisa hur arbetet med att införliva det integrationspolitiska perspektivet hos ett urval av strategiskt betydelsefulla statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer inom olika samhällssektorer, framförallt arbetsliv och utbildning, bedrivits, vilka insatser som genomförts och vilka resultat som uppnåtts. Av redovisningen ska också framgå hur de utvalda statliga myndigheterna arbetar med integrationspolitiken utifrån förordningen (1986:56) om de statliga myndigheternas ansvar.

Ur Integrationsverkets Verksamhetsplan 2002

Denna rapport utgår från ett regeringsuppdrag och en uppföljning av förra årets rapport med samma huvudrubrik. Den centrala punkten i förra årets rapport var analysen av en enkät med

frågor kring mångfaldsarbetet som gick ut till alla större myndigheter (över 90 stycken). Av enkätsvaren framgår att de flesta myndigheterna (56 %) anser att integrationspolitiken är mycket eller i hög grad relevant för dem. Endast några få (4 %) ansåg att den vara inte alls relevant för deras verksamhet. I rapportens andra del gjordes även en kort genomgång av ett 20-tal myndigheters regleringsbrev samt årsredovisningar för att se i hur stor utsträckning styrdokumenterna används för att stärka implementeringen av integrationspolitiken.

Med utgångspunkt från detta material försöker vi i denna rapport analysera i hur stor utsträckning integrationspolitiken fått genomslag i myndigheternas regleringsbrev och verksamhetsberättelser/årsredovisningar hos sex strategiska myndigheter. Tanken är att denna rapport i sin tur ska byggas på med en analys av det faktiska verksamhetsmässiga utfallet för ett av de strategiskt viktiga verken och att vi då kan se resultat av en ökade medvetenhetsgrad och policystyrning i dessa frågor. Tre viktiga steg i förvaltningspolitisk styrning skulle då bli belysta:

- Information och medvetandegörande
- Genomslag i styrdokument och återrapporteringskrav
- Implementering och genomsyrande av den ordinarie verksamheten

Om det framkommer att informationen gått fram och att den politiska styrningen genom regleringsbrev samt anslag gett konkreta resultat, så är det viktigt att följa upp vilka effekter de vidtagna åtgärderna faktiskt har haft. Vi såg i förra årets rapport att medvetenheten om de integrationspolitiska frågorna inte var lika stor hos alla berörda myndigheter, något som rapporten och i synnerhet enkäten i sig självt till stor del förhoppningsvis ändrade på. Vår verksamhet skiljer sig på så sätt från den samhällsvetenskapliga forskningen i det att vi har en uttalad ambition att påverka det vi analyserar. Genom vår undersökande verksamhet hoppas vi att medvetenheten och aktiviteten inom detta fält höjs. Samtidigt anser vi det vara väldigt viktigt att de metoder och analytiska verktyg vi använder oss av ligger så nära vetenskapen som möjligt och så att vi bibehåller trovärdigheten av vårt arbete.

Metod och Material

Materialet består av myndigheternas regleringsbrev och egna verksamhetsberättelser i form av årsredovisningar. Ett antal intervjuer används mest i klargörande och kompletterande syfte snarare än för att ”ta reda på hur det har gått”. I vissa fall används kompletterande material och litteratur för att sätta verksamheten i sin kontext och kunna ge en helhetsbild. När det gäller delarna kring vad myndigheter kan och bör göra så används vedertagen, främst statsvetenskaplig litteratur, samt offentligt producerade dokument som SOU, propositioner och betänkanden. Det rent empiriska materialet lyser av ovan (se uppdrag) beskrivna skäl med sin frånvaro, något som i detta skede av granskningen inte hindrar en fullgod analys. Det är dock viktigt att påpeka att vi anser verkligheten vara den obarmhärtiga måttstock som all verksamhet till slut måste mätas efter, så även om vi i denna rapport begränsar oss till att analysera det *skrivna*, är det önskvärt att det i nästa steg är det *gjorda* som ligger i fokus.

Undersökningen har gått till så att de berörda myndigheternas regleringsbrev för 2001, årsredovisning/verksamhetsberättelse 2001 och sedan regleringsbrev 2002 analyserats med de integrationspolitiska målen som utgångspunkt samt förordningen 1986:856. På så vis belyses inte bara vad regeringen har bett myndigheterna att fokusera speciellt på när det gäller integration, utan också hur återkopplingen till regeringen sett ut och hur regeringen har valt att gå vidare. Vi vill belysa följande frågor:

- Vad har regeringen krävt av myndigheten för att integrationsarbetet ska gå framåt?
(Regleringsbrev 2001)
- Hur har myndigheterna reagerat på dessa krav på åtgärder/återrapporteringskrav?
(Årsredovisning/Verksamhetsberättelse 2001)
- Hur har regeringen i sin tur reagerat på det som återrapporterats/redovisats i respektive
Årsredovisning/Verksamhetsberättelse? (Regleringsbrev 2002)

Som kriterier för vårt analysarbete har vi utgått från dels förordningen 1986:856 som beskrivs mer utförligt i nästa avsnitt och dels följande fem frågor som vi ansett vara väsentliga ur ett integrationspolitiskt perspektiv:

- Har dessa strategiska myndigheter i tillräcklig grad fått direktiv att beakta integrationspolitiken (förutom förordning 1986:856)?
- Vilka frågor anses av regeringen och myndigheterna som integrationspolitiska i regleringsbrev och årsredovisning, och hör de verkligen dit?
- Hur integreras de integrationsrelaterade frågorna i den ordinarie verksamheten?
- Ingår det interna mångfaldsarbetet i det som definieras som integrationsfrågor?
- Sker det en återkoppling mellan de två regleringsbreven via årsredovisningen som tyder på en långsiktig strategi och prioritet för integrationsfrågor?

Metodologiskt har vi valt att inte spalta upp analysen efter dessa fem frågor, utan de måste ses mer som en analytisk utgångspunkt för en vidare tolkning av hur integrationspolitiska frågor behandlas i respektive departements kontakt med och styrning av myndigheter.

Avgränsning och urval

Som framgår av vårt uppdrag (se ovan) så har vi mot bakgrund av förra årets rapport gjort ett urval av strategiska myndigheter. Myndigheterna är valda utifrån de integrationspolitiska målen om egenförsörjning och lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället. Utgångspunkten är att alla människor i arbetsför ålder i Sverige ska ha möjligheten att jobba, utbilda sig eller på annat sätt försörja sig själv. Alla ska ha möjligheten att både bidra och delta i samhället. Därför har vi valt ut de sex myndigheter vi anser har nyckelpositioner i att försöka uppnå de integrationspolitiska målen och samtidigt grundläggande för hela samhällets välfärd.

Vi har också valt att i detta steg inte försöka utvärdera eventuella effekter av det arbete som gjorts på respektive myndighet, utan vi försöker snarare bedöma om regleringsbrev och årsredovisningar lagt grunden till en ansats att införliva integrationspolitiken i den ordinarie verksamheten. Vilka insatser har krävts, vilka har utförts och hur anser man sig arbeta med integrationsfrågor på de utvalda verken? Svaren i denna rapport kan sedan ligga till grund för att i nästa steg gå vidare och kvalitativt granska vad dessa åtgärder har lett till. Vilka avtryck

har myndigheternas integrationsarbete satt på verkligheten? Har åtgärderna under de rådande förutsättningarna varit de ”rätta” åtgärderna eller borde myndigheterna överväga att byta strategi i något fall? Dessa och fler frågor ska ligga till grund för en fortsatt fördjupning av analysen i en tredje delrapport.

Vissa av de utvalda myndigheterna, t.ex. AMV och Skolverket, har ett fortlöpande samarbete med Integrationsverket bland annat genom ”Överenskommelsen om bättre introduktion för invandrare” signerad av AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Kommunförbundet. Denna granskning ska därför ses som ett av många verktyg inom ramen för samverkan mellan myndigheter för att göra integrationsarbetet bättre, inte som en revision av det förda integrationsarbetet. De andra myndigheterna är valda för sin, enligt vår bedömning, centrala roll i den generella välfärdspolitik och samhällsutvecklingen. För att Integrationsverkets roll som stödjande kunskapsmyndighet ska få genomslag i det dagliga, praktiska arbetet på respektive myndighet och inte bara vara något som syns på konferenser och temadagar, så har vi i denna rapport även försökt identifiera områden där samverkan med respektive myndighet vore lämplig eller möjlig. Denna samverkan inom myndighetssfären ska förhoppningsvis mynna ut i en för alla parter bättre integrationsprocess.

Arbetsmarknadsverket med arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning som huvudsakliga verksamheter är en viktig del i integrationsarbetet genom att vara en möjlig dörr till egenförsörjning. Just egenförsörjning är en av de centrala delarna i svensk integrationspolitik och för att uppnå regeringens mål om en 80 % sysselsättningsgrad i befolkningen måste AMV:s verksamhet fungera för alla grupper i samhället. Den unika ställning arbetsmarknadsåtgärder har i den svenska modellen gör också att AMV har stora krav på sig av legitimitetsskäl att fungera för att vi ska kunna upprätthålla välfärden.

CSN har vi valt för den viktiga roll utbildning har i Sveriges ekonomiska utveckling. Redan idag, men definitivt i framtiden, konkurrerar Sverige på en global marknad med en välutbildad och kompetent arbetskraft kopplad till en teknikintensiv industri och tjänstesektor. Detta ställer höga krav på tillgänglighet till högre utbildning och lika möjligheter för arbetskraften att ständigt fortbilda sig. Förutom AMV:s arbete så är därför CSN också en central del av strategin för att ständigt stärka kompetensen hos arbetskraften. En granskning av högskolornas och Komvux verksamhet skulle naturligtvis också vara viktig, men i detta stadium vill vi istället inrikta oss på de politiskt styrda instrument som används för att

ekonomiskt i alla fall möjliggöra, att människor med annan bakgrund än svensk övre medelklass kan vidareutbilda sig.

Försäkringskassans verksamhet är ett av de grundläggande trygghetssystem vi har och ska naturligtvis fungera lika bra för människor med utländsk bakgrund. På grund av position inom arbetsmarknaden och i samhället i övrigt, kan sjukdomsmönster se olika ut för olika grupper i samhället och det är viktigt att *Försäkringskassans* verksamhet kan fånga upp dessa, utan att genom stelbenthet låta någon grupp ”falla mellan stolarna”.

Polisens arbete har de senaste åren hamnat i fokus för integrationsarbetet. Det gäller både agerandet i ”invandrartäta områden” och hanterandet av rasistiskt motiverade brott. Olika arbetsgrupper har bildats för att t.ex. förbättra kommunikationen med de ”lokala ungdomsgängerna” och för att stävja rasistiskt motiverade brott. Vi vill poängtera att medias och i viss mån den offentliga debattens fokus på etnicitet och kulturell tillhörighet i dessa sammanhang ofta är starkt vinklad och snarare försvårat förståelsen för de underliggande problemen, än klargjort dem. Kriminalitet ska enligt oss inte kopplas till etnicitet eller kultur utan snarare till social position och utanförskap i samhället. Därför är det viktigt att polisens arbete utgår från dokument och riktlinjer som kan motverka stereotypiserande tendenser och säkerställa att våra gemensamma demokratiska värderingar genomsyrar det dagliga arbetet.

Skolverket styr den idag största och kanske viktigaste institutionen av de utvalda myndigheterna. Sociologiskt kan man se skolan som den enda enligt lag tvingande socialiseringsinstitutionen som finns i samhället. Alla barn har skolplikt och måste delta i undervisningen vare sig de eller föräldrarna vill. Detta lägger samtidigt ett stort ansvar på *Skolverket* när de lägger riktlinjerna för skolans arbete. Alla ska ha en plats i den svenska skolan och alla barn har rätt att få tillgodogöra sig de kunskaper skolan ska förmedla utifrån sina individuella egenskaper.

Socialtjänsten kommer vi att granska genom den mer övergripande Socialstyrelsen och dess direktiv. Precis som i skolans fall är ett statligt verk ansvarigt för tillsynen och riktlinjerna av arbetet, medan organiseringen och därmed praxis uttolkas lokalt i kommunerna. Socialtjänsten ska vara en livlina för människor som inte fått möjlighet att försörja sig själva eller har hamnat i tillfälliga svårigheter av sociala skäl. Tyvärr har vi sett en inlåsningstendens och en hög grad av socialunderstödsberoende bland invandrade grupper, något som kan

förklaras med ett strukturellt utanförskap i samhället. Därför är det av stor vikt att socialtjänsten fungerar i mötet med denna grupp som ofta inte har något annat socialt problem än att vara utestängd från den reguljära arbetsmarknaden.

2. Myndigheternas roll i integrationsprocessen

Den generella politiken

Integration är i begreppslig mening en process snarare än ett tillstånd. Vi kan som myndighet aldrig uppnå eller skapa integration, men vi kan underlätta eller försvåra integration. Integrationsprocessen äger till stora delar rum inom ramen för den offentliga verksamheten under invandrade personers första år i Sverige. Efter en introduktionsfas i kommunernas regi ska integrationsprocessen hjälpas på traven genom den generella politikens system. Det innebär att arbetslösa ska vända sig till Arbetsförmedlingen, de som vill studera ska vända sig till CSN och de som blir sjuka ska vända sig till Försäkringskassan. Kan man inte försörja sig på något annat sätt blir socialförvaltningen i respektive kommun/stadsdel den viktigaste myndighetskontakten.

Dessa och andra myndighetsinstanser ska enligt regeringens direktiv så långt möjligt inte ha några säråtgärder eller ”invandrarprojekt” i beredskap, utan alla individer ska kunna rymmas inom ordinarie verksamhet. Detta ställer stora krav på flexibilitet och individanpassning i myndighetsutövningen, vilket är tänkt att gagna även infödda personer som riskerar att falla mellan systemets stolar. I verkligheten så skapas det dock hela tiden säråtgärder och speciallösningar, eller det anslås i alla fall pengar till det. Frågan är hur en myndighet kan arbeta för en bättre integrationsprocess inom ramen för den generella verksamheten, vilka verktyg i form av säråtgärder som krävs och hur dessa sedan fasas in i den ordinarie verksamheten.

Den generella politiken innebär också att den offentliga servicen ska finnas tillgänglig i hela Sverige. Vi har under 1990-talet kunnat se att resurssvaga områden i främst storstäderna har halkat efter när det gäller tillgänglighet och utbud av viktig service (Se Integrationsverkets utvärdering av Storstadssatsningen ”På rätt väg?”, 2002). Försäkringskassa, arbetsförmedling, polis, skola, vård och omsorg ska ha minst lika stark närvaro i invandrantäta områden som i landet i övrigt. Segregationens baksida blir väldigt tydlig när utsatta områden inte bara överges av marknadskrafterna, utan också av det offentliga. Det är möjligt att ersätta en ICA-butik med en annan, kanske lokalt förankrad aktör, men svårare för lokalsamhället att ersätta en utflyttad arbetsförmedling. På samma sätt kan kommunerna inte lägga sig i polisens

arbetsorganisation, men det kan tyckas orimligt om polistätheten är större i lugnare områden än i mer utsatta. Samtidigt händer det att kommuner i besparingssyfte stänger fritidsgårdar kvällstid i utsatta områden, med följden att polisens arbete kanske växer när det gäller anmälningar om klotter, skadegörelse och personrån.

Det finns alltså en brist på samverkan mellan olika myndighetsorganisationer, något som bland annat skulle avhjälpas genom ”Storstadssatsningen”. För att integrationspolitiken ska lyckas krävs det inte bara att alla myndigheter ser över sin egen verksamhet, utan också att samverkan med andra myndigheter fungerar, så att individer eller grupper inte kommer i kläm mellan två system. Integrationsverket gjorde den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen och de flesta av de i den här rapporten analyserade myndigheterna är även inblandade i Storstadssatsningen på något sätt. Även om inte alla har fått i uppdrag att samverka inom Storstadssatsningen i sina regleringsbrev, så är det tydligt att ett ökat samarbete är nödvändigt för att satsningen ska fungera. Troligtvis kan många nyttiga samverkansprojekt och erfarenheter från Storstadssatsningen befrukta den ordinarie verksamheten i kommuner, landsting och myndigheter. Att försöka anpassa våra välfärdssystem och de resurser som finns till de enskilda individerna och utgå från deras behov istället för att försöka passa in individerna till systemens norm, är kanske det mest värdefulla som kan uppnås inom ramen för Storstadssatsningen. Om detta kan ske genom att ta hänsyn till de integrationspolitiska målen så förstärks argumenten för att integrationspolitiken inte bara rör invandrare, utan utgör en ömsesidig process som kommer hela befolkningen till godo.

Benny Hjern, professor vid Ekonomihögskolan i Jönköping, beskriver på ett levande vis hur Weberianska myndighetssystem riskerar att problematisera klienter när kartan inte längre stämmer med verkligheten (Hjern, Benny ”Välfärdens Institutioner och de multipla behovsmänniskorna” 2001). Istället för att anpassa verksamheten till nya behov och individuella problem, så stämplas individerna som missanpassade och som ”multipla behovsmänniskor”. De tjänstemän inom organisationen som försöker lösa problemen genom att gå över/under/förbi det byråkratiska gallret, stämplas som avvikare och skapar bara problem för sig själva inom organisationen. När organisationer ska samverka istället för att samarbeta, görs det oftast i projektform och med en tidsbegränsning vilket innebär att alla goda erfarenheter riskerar att kastas bort efter projekttidens slut.

Detta visar att det är av yttersta vikt att integrationspolitiken genomsyrar den generella politiken och att de allmänna systemen görs så individbaserade att alla kan ta del av dem, oavsett bakgrund. Ett välfärdssystem baserat på allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter är inte bara bra för människor med annan etnisk och kulturell bakgrund än majoritetssamhället, utan manifesterar bara den demokratiska värdegrunden samhällets konstruktion vilar på. Systemens hållbarhet prövas bäst genom att se hur väl det omfattar de mest utsatta grupperna i samhället, inte hur bra det fungerar för en välmående medelklass. Vi anser att när välfärdssystemen diskriminerar eller missgynnar vissa grupper måste vi anse dem dysfunktionella för alla ur ett demokratiskt perspektiv.

Förordningen 1986:856

Förordning 1986:856 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

Statliga myndigheters ansvar

1 § Myndigheterna ska fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna ska verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Myndigheterna ska i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Förordning (1999:593).

Serviceskyldighet

2 § Myndigheterna ska inom ramen för tillgängliga resurser ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska därvid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare. Förordning (1999:593).

Samråd

3 § För att främja en effektiv samordning ska myndigheterna, när anledning finns till det, samråda med Integrationsverket om hur insatser enligt denna förordning ska utformas. Förordning (1999:593).

4 § Myndigheterna ska delta i överläggningar enligt lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering när ombudsmannen finner det lämpligt. Förordning (1999:593)

I den förvaltningspolitiska världen så finns ett antal styrmedel tillgängliga. Sverige har av tradition en ganska självständig förvaltning. Den svenska modellen innebär att ett relativt litet regeringskansli ska utöva den demokratiska/politiska styrningen av relativt många myndigheter, som mestadels arbetar under ramanslag och årliga regleringsbrev (För en diskussion kring detta se ”*Vem styr?*” Molander, Nilsson, Schick 2002.). Detaljstyrning är inte vanligt i Sverige och när det sker så är det oftast i begränsade delar av myndigheternas verksamhet. De medel som står till förfogande för att uppifrån diktera myndigheters dagliga

verksamhet är således frivilligt begränsade i Sverige. De verktyg som finns är något förenklat tillsättningen av myndigheternas chefer, instruktioner, regleringsbrev, viss budgetstyrning och extra anslag. I övrigt så ska de allmängiltiga förordningarna och regeringens antagna propositioner inom respektive område vara styrande och vägledande för myndigheternas verksamhet.

När RRV gjorde en granskning av jämställdhetsarbetet på myndigheterna, en granskning som står som modell för denna rapport, svarade myndigheterna att de ansåg regleringsbreven vara de viktigaste styrmedlen, sedda i kontexten av lagar och förordningar. Regleringsbreven ansågs dock ofta vara för allmänt hållna i sina krav på myndigheterna och därför var enligt de tillfrågade myndigheterna även departementsdialogen ett väldigt viktigt verktyg i den praktiska utformningen av åtgärderna (*Jämställdhet – hur styr regeringen?* RRV 200:17). Att regleringsbreven blir mer generella och visionära samtidigt som dialogen ökar i betydelse kan dock på sikt utgöra ett problem för den offentliga kontrollen över myndigheterna, då det för allmänheten blir svårare att följa upp vad som sägs eller avhandlas under dialogen jämfört med det offentligt publicerade regleringsbrevet.

De dokument som är centrala i denna rapport och för integrationspolitiken i allmänhet är förordningen 1986:856 om myndigheternas ansvar för integrationspolitiken och propositionen 1997/98:16 som lägger fast den nuvarande integrationspolitiken. I vår förra rapport kring myndigheternas integrationsarbete använde vi oss av en enkät som gick ut till alla större myndigheters chefer. Då poängterades även § 7 ur verksförordningen (1995:1322) som klargör ansvaret för myndigheternas chefer när det gäller att ”beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt **integrationspolitiken.**” (Ur förordning 1995:1322, §7. 4 , fetstil = vår markering) Även om vi denna gång inte skickade ut en enkät så skadar det inte att påminna om att det som chef för en myndighet faktiskt finns en skyldighet att införliva integrationspolitiken i verksamheten, precis som jämställdhetssträvan.

Som det framgår av förordningen 1986:856 så har myndigheterna ett antal skyldigheter och ansvar när det gäller service, utformning och driften av verksamheten. Det finns även en uppmaning till att aktivt samarbeta med Integrationsverket och DO. När det gäller utformningen och driften av verksamheten så kopplas den i förordningen inte direkt till personalsammansättning eller mångfaldspolicy i rekryterings- och karriärprogram, även om

en sådan tolkning skulle kunna göras. Den första paragrafen ska enligt oss läsas så att myndigheterna ska sträva efter att avspegla samhällets etniska och kulturella mångfald personalmässigt och att detta i sin tur är ett utfall av ett aktivt mångfalds- och antidiskrimineringsarbete. Snedrekrytering är per definition oftast en följd av någon slags diskriminering, även om den skulle vara strukturellt betingad eller ”omedveten”.

Det offentliga föredömet

Rollen som föredöme finns tydligt beskriven i prop. 1997/98:16 (även i den senaste integrationspolitiska skrivelsen Integration för 2000-talet Skr 2001/02:29):

”Den offentliga sektorn har i sin verksamhet inte bara ansvar för att förverkliga ambitionerna utan också ett speciellt ansvar att vara en förebild”

”Samhällets mångfald bör genomsyra arbetslivet. För detta behövs attitydförändringar både i arbetslivet och i samhällslivet. Staten har ett särskilt ansvar som föredöme i denna strävan”

”Den offentliga förvaltningen är av särskilt intresse, dels för att den ska förverkliga vad regering och riksdag beslutat om, dels för att den är en viktig förebild för andra. ” (Prop 1997/98:16, s 27, 45, 104)

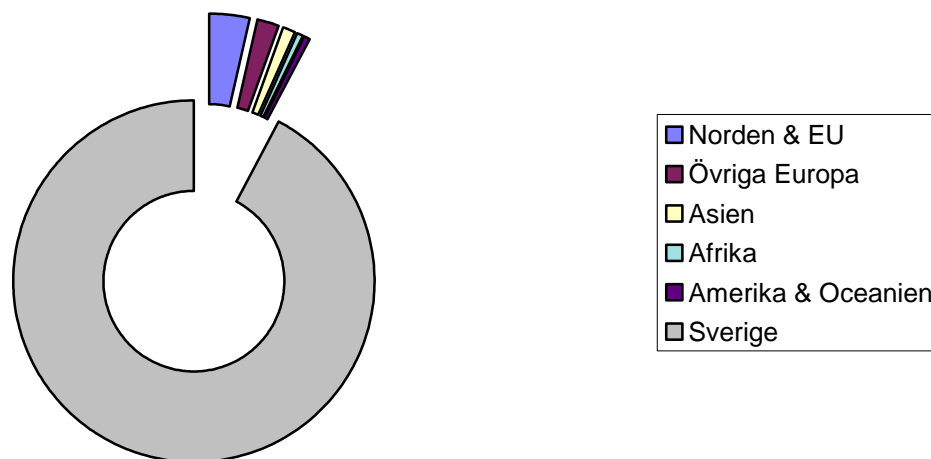
Denna roll som förebild för andra arbetsgivare har i vissa fall varit svår att axla för den offentliga sektorn. Det kan finnas en rad olika förklaringar och samspelande faktorer till varför det har gått så trögt att ge människor med utländsk bakgrund tillsvidarejänster inom den offentliga sektorn. Vi ska dock inte gå djupare in på dessa i denna rapport, utan nöjer oss med att kontrastera den statistik vi har tillgänglig genom vår databas STATIV med de politiskt fastlagda målen och deklARATIONERNA.

Vi har tidigare kunnat se att det rent generellt tycks finnas ett motstånd mot att anställa högutbildade med utländsk bakgrund. I en rapport från AMS (AMS Utredningsenhet ”Rätt man på fel plats” Ura 2001:5) visas att bara cirka 40 % av invandrare akademiker har arbeten som motsvarar deras kompetens. Även bland invandrare som har fullgjort sin utbildning i Sverige är andelen lägre än för svenskar, 64 % mot nästan 90%. Det innebär att även om en invandrad person utbildar sig i Sverige, så är det svårare att få ett jobb som motsvarar utbildningsnivån. Det ser lite bättre ut (80 % har jobb inom sitt yrke/utbildningsnivå) inom yrken som är reglerade och kräver legitimation, om den utländska utbildningen har bedömts som likvärdig den svenska. Det är dock väldigt mycket svårare om den inte bedömts

likvärdig, då är det bara 20 % som har jobb som motsvarar de tidigare kvalifikationerna. Trots detta hittar vi de flesta utbildade invandrarna inom den sektor eller bransch de är utbildade för, t ex vårdpersonal inom vård och omsorg, fast i en lägre position än vad de är kvalificerade för.

I statsförvaltningen ser det ännu dystrare ut. Där har inte mycket hänt sedan propositionen (1997/98:16) antogs av riksdagen. Om vi tittar på andelen anställda med utländsk bakgrund så ligger den fortfarande på en relativt låg nivå jämfört med befolkningssammansättningen. Med utländsk bakgrund menas personer som själva har invandrat eller personer vars båda föräldrar har invandrat till Sverige. Ser vi till den arbetsföra befolkningen (16-64 år) så hade 16,2 % av befolkningen utländsk bakgrund år 2000. Samtidigt så var andelen anställda inom statsförvaltningen med utländsk bakgrund 9,6 % varav hälften kom från andra nordiska länder eller EU-länder. Inom statliga affärsdrivande verk är siffran ännu lägre, 7,4 % (i nivå med privata bankers siffror), varav bara en tredjedel kommer från länder utanför Norden eller EU.

Bakgrund och statlig förvaltning



Vad har då gjorts sedan propositionen antogs? Om vi ser på utvecklingen mellan 1997 då propositionen skrevs och 2000 då respektive regleringsbrev skrevs, så har andelen anställda med utländsk bakgrund ökat från knappt 8 % till drygt 9 %. Detta motsvarar knappast målsättningen i propositionen och inte heller bilden av statsförvaltningen som någon förebild. En mer aktiv och genomarbetad rekryteringspolicy måste växa fram inom förvaltningen, gärna med stöd i regleringsbreven.

Legitimitet och Representativitet i en demokrati

Rollen som förebild är inte bara eftersträvansvärd ur ett arbetsgivarperspektiv, utan är också avgörande ur demokratisynpunkt. Den offentliga sektorn är inte bara en tjänsteproducerande organisation bland många, utan representerar också en viktig del av vårt demokratiska system. För att människor ska känna delaktighet och engagera sig i samhället, måste de även i viss mån kunna känna igen sig i samhällets institutioner. Myndigheternas maktutövning förankras i demokratin och i allas rättigheter och skyldigheter. Om då vissa medborgare känner sig främmande inför dessa myndigheter, så uppstår en legitimitetskris som på lång sikt kan leda till alienation, utanförskap och uppkomsten av parallella samhällsbildningar inom landet. Integrationspolitiken så som fastlagd i prop 1997/98:16 är väldigt tydlig på denna punkt:

”I en demokrati bör det vara en strävan att de beslutande organen i samhället är sammansatta så att de representerar hela befolkningen både vad avser intressegemenskap och bakgrund.”

”Mångfalden måste återspeglas både i hur politiken formuleras och hur den genomförs, Detta är nödvändigt för att trovärdigt kunna hävda att politiken tar sin utgångspunkt i allas lika värde.”

”För att den generella politiken ska präglas av den mångfald som finns i samhället, bör i princip också alla vara med och utforma den och ta ansvar för den. Detta kan ske först om mångfalden återspeglas i samhällets institutioner och de demokratiska beslutsprocesserna. (Prop. 1997/98:16 ss 30, 20 och 24)

Vid flera tillfällen i propositionen (1997/98:16) nämns även det demokratiska underskott som uppstår när myndigheterna inte är representativa och även i propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop 2001/02:80) tas detta upp. Liknande resonemang hittas också i den statsvetenskapliga forskningen hos t.ex. Bo Rothstein och Lennart Lundquist (Rothstein 2001 och Lundquist 2001). Ur ett feministiskt perspektiv har vikten av att kvinnor deltar i samhällsutvecklingen i lika hög grad som män för att minska känslan av att leva under ett ”gubbvälde” länge framförts i debatten. Beslut och verksamhetsinriktning kan kännas främmande inte bara på grund av dess utformning, utan även för att de är tagna av en icke-representativ ledning.

På samma sätt skulle det offentliga Sverige idag radikalt kunna beskrivas som en främmande makt, som på morgonen intar invandrartäta områden med sina tjänstemän för att sedan lämna

det efter arbetsdagens slut. Institutionerna blir då styrda och befolkade av människor som varken har en rumslig eller sociokulturell förankring i de boendes vardag. Med detta inte sagt att alla problem helt skulle försvinna om försäkringskassans eller postens personal hade annan etnisk bakgrund än svensk, men det uppstår en legitimitetskris om nästan all personal inte har det. Dessutom så skickas även signaler om hur en tjänsteman ska se ut och vara. Invandrargrupper och minoriteter, speciellt den yngre generationen, berövas då förebilder och signaler om möjliga yrkesval när alla de möter i en myndighetsutövande yrkesroll är etniskt svenska.

Vi vill påpeka att det även kan finnas en praktisk fördel med representation ur ett arbetsgivarperspektiv. Enligt den omfattande teoribildningen kring "Diversity management" som används mest inom det privata näringslivet har det visat sig att det är mycket lättare för en organisation eller företag att suga upp och tillgodogöra sig de förändringar eller den samhällsutveckling som sker genom att spegla mångfalden i samhället. Mycket som brister i mötet mellan myndigheter och personer med utländsk bakgrund skulle troligtvis kunna överbryggas om myndigheternas personalsammansättning bättre speglade samhällets mångfald. Istället för att spekulera och uppifrån försöka tänka ut vilka förändringar som behövs i organisation och arbetssätt för att kunna möta dagens svenskar, så skulle initiativ och praxis lättare kunna utvecklas på "golvet" och genomsyra verksamheten nerifrån upp. Om gräsrotsbyråkraten bättre kunde förhålla sig till medborgarnas behov så skulle organisationen lättare kunna anpassas efter dem. Detta kräver att de anställda inom förvaltningen inte utgörs av en segregerad elit som sällan eller aldrig har kontakt med breda befolkningsgrupper.

3. Analys av sex strategiska myndigheters styrdokument

AMV

Arbetsmarknadsverket har som uppgift att få den svenska arbetsmarknaden att fungera. Som ansvarig för arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsutbildningen är AMV en central myndighet för integrationspolitiken. AMV har drygt 10 000 anställda (2001) och av dem arbetar cirka 6 500 ute på de 325 arbetsförmedlingarna i landet. Fram till början av 1990-talet hade Arbetsförmedlingen (AF) ett lagstadgat monopol på förmedling av arbete. Detta monopol har under de senaste åren luckrats upp men fortfarande är AF den utan jämförelse största aktören på marknaden.

Regleringsbrev 2001

Målet för arbetsmarknadspolitiken slås fast under punkt 1.1.1:

- *en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt*

Med detta mål som utgångspunkt delar regleringsbrevet sedan in AMV:s verksamhet i följande verksamhetsgrenar:

- Matchning på arbetsmarknaden
- Kompetenshöjande insatser samt stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden
- Verksamhetsutveckling, uppföljning, tillsyn och kontroll av arbetsförmedling, de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslöshetsförsäkringen
- Arbetslivstjänster

Vidare sätts sedan olika mål med återrapporteringskrav upp inom respektive verksamhetsområde:

Matchning

1. Effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande inom rimlig tid
2. Effektiv sökprocess med individuella handlingsplaner av hög kvalitet
3. Antalet långtidsinskrivna (de senaste 2 åren) ska minska kontinuerligt och under året vara mindre än 40 000 personer i slutet av budgetåret

Kompetenshöjande insatser samt stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden

1. Andelen personer i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska i genomsnitt uppgå till minst 70 %
2. Minst 57 000 arbetshandikappade per månad ska ha lämplig sysselsättning under 2001 för beloppet som tilldelats under anslag 22:4 (7 Miljarder)
3. Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer ska uppgå till högst 58 % av den bidragsgrundade lönekostnaden

Verksamhetsutveckling, uppföljning, tillsyn och kontroll av arbetsförmedling, de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslöshetsförsäkringen

- en effektiv tillsyn, kontroll och uppföljning för att säkerställa en likformig och rättssäker tillämpning av regelverk

Arbetslivstjänster

- andel deltagare som kunnat återgå till tidigare arbete eller kunnat få ett annat arbete
- analysen ska göras utifrån ett jämställdhetsperspektiv

I dessa målbeskrivningar hittar vi inga formuleringar kring integrationspolitik, invandrare eller mångfald, trots att många områden uppenbarligen skulle tjäna på en tydligare formulering med integrationssträvanden som mål. Om minst 70 % av de sökande inom 90 dagar efter en genomgången arbetsmarknadsutbildning ska vara i arbete, så skulle det till exempel vara till hjälp att veta om de resterande 30 % har en annan etnicitet än majoritetssamhället. Då kan AF gå tillbaka och se efter om dessa individer skickas till speciella utbildningar som inte leder till ökad anställbarhet eller om det finns en omfattande diskriminering som gör att oavsett vilken utbildning de har/får så förblir de arbetslösa. På samma sätt kan tillsyn och uppföljning under verksamhetsgren *Verksamhetsutveckling* förstärkas genom att lägga till en integrationspolitisk dimension. Den sista verksamhetsgrenen, Arbetslivstjänster, har ett jämställdhetsperspektiv, men inte ett integrationsperspektiv eller mångfaldsperspektiv.

Efter denna genomgång av verksamhetsmål och angivna återrapporteringskrav (utelämnade i denna förkortade framställning av målen) så följer en beskrivning av 12 (a,b,c t.o.m. l) uppdrag som ska redovisas speciellt under olika perioder av året. Av dem är det tre som direkt är kopplade till integrationspolitiken: a, f och i

a) AMS ska i samarbete med Migrationsverket följa upp rapporten "Arbetskraftsinvandring" som lämnades till regeringen maj 2000, samt skriften "Åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov" från oktober 2000. AMS och Migrationsverket ska tillsammans med arbetsmarknadens parter lämna förslag på vad som kan göras inom gällande ordning för att bättre kunna tillgodose de ökande behoven av arbetskraft.

f) AMS får 65 miljoner per år 2001-2003 samt ytterligare 35 miljoner för 2001 (230 miljoner totalt) för att genomföra kompletterande utbildning för arbetslösa invandrare med utländsk utbildning inom främst hälsoyrken, men också inom läraryrket och teknik/naturvetenskap. Denna satsning ska göras tillsammans med olika huvudmän, t.ex. kommuner och landsting.

i) Sluta avtal med kommunerna inom storstadssatsningen och de lokala försäkringskassorna för att genom utvecklingsprogram stödja storstadssatsningen i de mest utsatta stadsdelarna. AMS ska också samverka med Integrationsverket som fått i uppdrag att utvärdera storstadssatsningen nationellt.

I övrigt finns det bara indirekta hänvisningar till integrationsfrämjande åtgärder som t.ex. samarbete med Europeiska socialfonden och arbetet med de regionala tillväxtavtalen som kan innehålla en integrationsdimension. Detta ligger helt i linje med prop 1997/98:16 (Sverige, framtiden och mångfalden) där det poängteras att integrationspolitiska satsningar främst ska ligga inom den generella politiken och verksamheten. Att det ändå finns tre uppdrag av tolv som är direkt länkade till integration och invandring kan ses som resultatet av yttre, nationella projekt i två fall (a, i) och som en berättigad säråtgärd i det tredje (f).

Att ha riktade insatser för att öka sysselsättningen bland invandrare blir endast trovärdigt om de arbetsmetoder och resurser som används inom ramen för uppdraget på sikt fasas in i den ordinarie verksamheten. Den byråkratiska kategorin "Invandrare" utgör ingen enhetlig grupp eller mängd i sinnevärlden. Målet måste alltså vara att alla individer ska få den hjälp som krävs för att komma in på arbetsmarknaden oavsett om hindren för detta ligger på personlig eller strukturell nivå. För att detta ska fungera så måste det t.ex. finnas generella system för att validera utländsk utbildning samtidigt som det finns nationella lagar för att förhindra att en person med utländsk utbildning automatiskt sorteras bort i rekryteringsförfarandet. Tydligast skulle detta få genomslag inom verksamhetsgren *Matchning*:

- *Målet är en effektiv sökprocess så att arbetslöshetstiderna blir korta. Individuella handlingsplaner med hög kvalitet ska upprättas i samverkan med arbetsförmedlingen och den arbetssökande inom tre månader*

På samma sätt föder insatserna inom verksamhetsområde *Kompetenshöjande insatser samt stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden* en vidare diskussion kring var problemet egentligen ligger. Är svårigheterna för kategorin ”invandrare” på arbetsmarknaden ett utbudsproblem och/eller ett efterfrågeproblem? Vilka direktiv och ramar har kopplats till verksamhetsområde 1 (*Matchning*) där arbetsgivare ska förvänta sig en snabb matchning, men inget sägs om skyldigheten att beakta någon för anställning även om den ”matchade” råkar ha annan etnisk eller kulturell bakgrund än majoritetssamhällets. Mer om detta i analysavsnittet kring AMV.

Årsredovisning/Verksamhetsberättelse

AMV har valt att presentera sin verksamhet både i en årsredovisning och i en mer lättillgänglig verksamhetsberättelse. Vi kommer att behandla båda då det ger en mer komplett bild av AMV:s verksamhet än den strikta återrapporteringen i årsredovisningen. Verksamhetsberättelsen är också lite mer ledigt skriven och reflekterar kanske lättare tankar och visioner än årsredovisningen. Därför kommer de flesta reflektionerna kring verksamhetsberättelsen i analysdelen av detta avsnitt.

När det gäller de tre ovan nämnda uppdragen (a, f, i) så redovisas *a* som en enskild rapport, skriven tillsammans med Migrationsverket: *Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov* (Dnr 01-2552-03). I den ges ett antal lagförslag och en prognos för framtida rekryteringsbehov. Samtidigt poängteras vikten av att integrationsinsatserna måste lyckas om Sverige ska kunna rekrytera en större andel av arbetskraften utomlands och ta vara på den kompetens som redan finns i landet bland invandrare. Vi finner det anmärkningsvärt att inte Integrationsverket redan på detta stadium blev involverat i denna utredning och samarbete. Invandring är inte bara en fråga om kvoter och tillståndsregler, utan måste också ses ur ett integrationsperspektiv då individer som kommer till Sverige verkligen måste få tillgång till de verktyg som behövs för att fungera likvärdigt på arbetsmarknaden och i samhället. Kanske kan den *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare* som Migrationsverket, AMV, Skolverket och Svenska

Kommunförbundet har tecknat med Integrationsverket vara en plattform för en utveckling av detta samarbete.

De andra två uppdragen nämns i Årsredovisningen där det bland annat beskrivs hur 1 729 personer började komplettera sin utländska utbildning och att andelen utländska medborgare med jobb efter arbetsmarknadsutbildning ligger på samma nivå som resultatet i sin helhet (59 %). När det gäller Storstadssatsningen visar AMV att delar av satsningen har gett resultat när det gäller andelen öppet arbetslösa i de berörda områdena. Arbetslösheten där har minskat mer än i länen i övrigt, i och för sig från en högre utgångsnivå. Samverkan med kommunerna och försäkringskassorna har skett genom lokala utvecklingsavtal och har enligt AMV bidragit till nya lösningar och metoder för att nå denna utsatta grupp.

I ett annat fall så visar ett exempel från Verksamhetsberättelsen på ett tydligt problem när det gäller regelverket. I Södermanland skickades ett informationsbrev ut till 600 personer med utländsk sjuksköterskeutbildning angående en legitimationsgrundande tilläggsutbildning som skulle startas i länsarbetsnämndens regi. Många, 140 personer, svarade att de var mycket intresserade, men eftersom de flesta redan arbetade inom vården som vårdbiträden eller undersköterskor kunde endast 25 stycken anmäla sig. Reglerna omöjliggjorde ett större antal anmälningar då endast arbetslösa får söka kurser av detta slag. AMV föreslår i verksamhetsberättelsen en ändring av reglerna på denna punkt.

Det interna mångfaldsarbetet har enligt AMV under 2001 varit i fokus. Tillsammans med DO har ett datorbaserat utbildningsprogram för samtliga anställda skapats och det ska finnas specialister på mångfald vid varje enskild länsarbetsnämnd. AMV:s mångfaldsarbete har till och med prisats som ett föredöme av Statens kompetens och kvalitetsråd (KKR) som har i uppdrag att sprida kunskap om goda exempel inom förvaltningen. Arbetsförmedlingarna har också tagit fram ett faktablad: *Arbetsförmedlingen arbetar för mångfald* (2 sidor). I det informeras mest kring etnisk diskriminering men också att arbetsförmedlingen ska arbeta för att kompetensen ska vara avgörande vid rekrytering, även vid rekrytering inom Arbetsförmedlingen. Som en fotnot kan nämnas att det enligt personal på AMV pågår en omfattande revidering och utveckling av mångfaldsarbetet som beräknas vara klart till hösten 2002.

Regleringsbrev 2002

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken och indelningarna i verksamhetsområden är nästan desamma i regleringsbrevet för år 2002, som året innan. Skillnaden är att område 2 (*Kompetenshöjande – De som har det svårast*) har delats upp och att område 4, *Verksamhetsutveckling* har blivit *Tillsyn*. Åtterrporteringskraven skiljer sig också en del. Tydligast ser vi det under åtterrporteringskraven för verksamhetsområde *Matchning*. Under målet att förkorta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess ges tydliga direktiv att åtterrporteringen på detta område ska redovisa andelen utomnordiska medborgare i statistiken över de genomsnittliga inskrivningstiderna. På samma sätt ska antal utomnordiska medborgare inom gruppen långtidsarbetslösa redovisas.

I övrigt nämns inte integrationspolitiska strävanden i målen utan kommer först under övriga åtterrporteringskrav (a, b, c t.o.m. m) och särskilda uppdrag. Under punkt h återkommer den stora satsningen på riktade insatser för invandrare främst (70 av 100 miljoner) i form av kompletterande utbildningar för personer med utländsk högskoleutbildning inom bristyrken (punkt 1.2 f i 2001 års regleringsbrev). Detta uppdrag har kompletterats med krav på ”slutsatser av intresse för fortsatt arbete med samma inriktning under 2003 samt ett resonemang kring i vilken utsträckning användningen av de 70 miljonerna kan sägas ha lett till den avsedda ambitionshöjningen”. Däremot så nämns inte det krav AMV ställde i den förra delrapporten kring denna satsning, nämligen att även personer som inte riskerar att bli arbetslösa ska ges möjlighet att delta i denna arbetsmarknadsutbildning för att komma undan det problem som redovisades med ett exempel från Södermanlands län (se under Årsredovisning/verksamhetsberättelse 2001 ovan).

När det gäller förra årets uppdrag att samverka kring Storstadssatsningen och tecknandet av de lokala utvecklingsavtalen så har uppdraget fördjupat i den mening att AMV ska ”utveckla en fördjupad samsyn kring lägesbeskrivning, analys och strategier för respektive stadsdel”. Vidare ska denna samsyn utmynna i att myndigheten i den ordinarie verksamheten beaktar de särskilda behov som finns i de stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal. Detta är ett mycket tydligt exempel på en strävan att få in den integrationspolitiska ansatsen i ordinarie verksamhet och det är bra att det uttrycks så tydligt i uppdraget. Frågan är dock varför det ska begränsas till de av de lokala utvecklingsavtalen omfattade områdena? Varför ska inte de lärdomar som görs i Storstadssatsningen tas tillvara i resten av den ordinarie verksamheten?

Ett helt nytt uppdrag är att AMS ska utarbeta en strategi för hur man ska säkerhetsställa att arbetsförmedlingens insatser för flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden ges vederbörlig prioritet, oavsett konjunkturläge och generell medelstilleddning. Vi kan anta att detta uppdrag är en praktisk följd av den *Överenskommelse om utvecklad introduktion för flyktingar och andra invandrare* som AMV har undertecknat med fem andra strategiskt viktiga myndigheter (se ovan).

Analys

Vi kan tydligt se att det finns en viss kontinuitet när det gäller insatser för flyktingar och andra invandrare i dessa tre analyserade dokument. Men mest intressant är vad som inte finns. I jämförelse med jämställdhetsperspektivet som ska genomsyra all verksamhet och analys så diskuteras fortfarande integrationsfrågor och mångfald mest som särskilda uppdrag eller säråtgärder. Det finns en mängd områden som skulle må bra av att belysas ur dessa perspektiv. Ett sådant exempel är insatserna och utredningarna kring deltidsarbetslöshet. Vi vet från olika undersökningar att individer med utländsk bakgrund är överrepresenterade inom deltidsarbetande, ändå ska denna dimension inte undersökas eller redovisas, medan jämställdhetsdimensionen ska beaktas. Kanske borde mångfald och/eller integration stå med i de standardformuleringar som finns i regleringsbrevet angående jämställdhet: *Uppdragen ska redovisas könsuppdelat och utifrån ett jämställdhetsperspektiv.*

I de fall AMV har fått i uppdrag att redovisa antalet utländska medborgare som kategori i statistiken anser vi att det brister i redovisningen. För att se om människor med utländsk bakgrund missgynnas eller möter strukturella hinder måste just den statistiska indelningen *utländsk bakgrund* användas. Om AMS t.ex. använder *utomnordisk medborgare* som kategori i andelen långtidsinskrivna så kan andelen bli missvisande liten då långtidsinskrivna per definition ofta har stannat länge nog för att erhålla svenskt medborgarskap. Dessutom så blir diskrimineringen extra tydlig om vi kan påvisa ett samband mellan ursprung och utanförskap snarare än medborgarskap och utanförskap. När utlandsfödda som blivit svenska medborgare eller personer födda i Sverige med utländsk bakgrund är överrepresenterade i statistiken för t.ex. långtidsinskrivna blir det högtintressant ur diskrimineringssynpunkt. Integrationsverket samverkar fortlöpande med AMV för att förbättra och förstärka statistikens utformning.

En annat viktigt område för integrationspolitiken är *Matchning*. Målet att arbetsgivare ska få tillräckligt med sökande i rimlig tid måste genomföras av ett mångfaldsperspektiv. Brister i

integrationsprocessen är sällan enbart av utbudskaraktär, dvs. att den arbetslöse individen med utländsk bakgrund inte har de ”rätta” kvalifikationerna. Ibland brister det på efterfrågesidan. Att nästan en tredjedel av arbetsgivarna i Stockholmsområdet inte ansåg sig ha fått tillräckligt många sökande i rimlig tid för rekrytering samtidigt som det finns en stor grupp arbetslösa med utländsk bakgrund i länet förvånar. Antingen har alla med utländsk bakgrund fel kvalifikationer eller så finns det andra problem med matchningen. Här kommer vi osökt in på ett annat område som borde genomsyras av mångfalds- och integrationsperspektiv: *Verksamhetsutveckling*.

Det område som kallas *Verksamhetsutveckling, uppföljning, tillsyn och kontroll av arbetsförmedling, de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslöshetsförsäkringen* i regleringsbrev 2001 byter 2002 namn till *Tillsyn och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen*. Detta menar vi är olyckligt och förhindrar en fullgod implementering av en mångfaldsplan och de integrationspolitiska strävandena. Utgångspunkten för området var 2001:

- *En effektiv tillsyn, kontroll och uppföljning för att säkerställa en likformig och rättssäker tillämpning av regelverk.*

Detta ändras 2002 till:

- *Tillsynen och kontrollen ska förbättras. Resultaten ska spridas och åtgärderna inom arbetslöshetskassorna ska följas upp.*

Den första ordalydelsen lämpar sig enligt oss bättre för att säkerställa grunden för integrationsarbetet: lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter. Det mångfaldsarbete AMV bedriver och som prisats av KKR måste kunna följas upp och ge avtryck i den ordinarie verksamheten. Genom en uppföljning och tillsyn av arbetsförmedlingarnas dagliga verksamhet ur bland annat ett integrationsperspektiv skulle rättssäkerheten öka och kanske tilltron till AF som institution.

CSN

Centrala studiestödsnämnden har i uppdrag att tilldela studiestöd samt att hantera studielån inom ramen för utbildningspolitiken. Målet för utbildningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. För att bredda rekryteringen av studenter och ge alla delar av befolkningen möjligheten att studera har vi ett studiestödssystem i form av lån och bidrag. Studiestödssystemet ska också ha en ”utjämnande verkan mellan individer och grupper i befolkningen och därmed bidra till ökad social rättvisa”. Därmed uppfyller CSN två kriterier för att vara av strategisk betydelse för integrationspolitiken: dels genom tillväxtambitionen (framtidsorienterad) och dels genom ett utjämnande mål där missgynnade grupper ska ges möjlighet att förbättra sin ställning socialt och ekonomiskt. CSN har sitt säte i Sundsvall och hade 2001 i genomsnitt drygt 1 100 anställda.

Regleringsbrev 2001

I inledningen läggs den utbildningspolitiska linjen fast av regeringen och kopplas till behovet av ett studiestödssystem. Studiestödet ska ”verka rekryterande och därmed bidra till ett högre deltagande i utbildningen”. Det ska vidare ha en utjämnande verkan mellan individer och grupper i befolkningen och därmed bidra till ökad social rättvisa”.

Verksamheten delas upp i två verksamhetsgrenar :

- 1) Tilldelnings- och återbetalningsverksamhet, dvs. hanteringen av de vanliga studiemedlena
- 2) Tilldelning och återbetalning av lån för hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Då hemutrustningslånen är en säråtgärd och inte omsätter mer än cirka 80 miljoner kr (att jämföras med de 25,5 miljarder kr som betalas ut som studiestöd per år), koncentrerar vi oss på den ordinarie verksamheten. Det finns ingenting i regleringsbrevet inom verksamhetsområde 1 om invandrare, individer med utländsk bakgrund, mångfald eller integrationspolitik. Målen inom verksamhetsområde 1 är:

1. *Information om studiestödet och återbetalningsvillkoren ska nå alla berörda grupper i samhället*

2. *Myndighetens service till allmänheten och till andra myndigheter ska ökas genom bättre tillgänglighet.*
3. *Handläggningstiderna ska kortas*

I årsredovisningen ska det bland annat redovisas antalet personer som fått studiestöd samt medelsförbrukningen för varje studiestödsform fördelat på ålder, kön, studiestödsomfattning och skolform samt tidigare utbildningsbakgrund. Fortfarande nämns inget om att CSN ska rapportera om studiestödsinformationen när ut till t.ex. människor med utländsk bakgrund eller invandrare. Även om vi vet att denna grupp har en svagare ställning socioekonomiskt än majoritetssamhället så ingår de inte som grupp eller kategori i återrapporteringskraven, trots att det övergripande målet för utbildningspolitiken är att bidra till ökad social rättvisa (se ovan).

Denna frånvaro av integrationspolitiska direktiv återfinns även i återrapporteringskraven kring det interna arbetet. Myndigheten ska redogöra för kompetensutveckling av personalen, personalens utbildningsbakgrund, kön, omsättning samt sjuktal. Ingenting om mångfaldsarbetet, om erforderlig kompetensutveckling av personalen för att kunna nå alla grupper i samhället, inget om hur utländsk kompetens tas tillvara i verksamheten eller någonting som överhuvudtaget kan kopplas till integrationspolitiken. Integrationspolitiken har ändå några år på nacken vid det här laget och borde sätta betydligt större avtryck i regleringsbrev till så strategiskt viktiga myndigheter som CSN.

Årsredovisning/Verksamhetsberättelse

Årsredovisningen är naturligtvis präglad av den stora reform av studiestödet som genomfördes under 2001. Samtidigt så sattes ett nytt servicecenter upp i Kiruna, med över 150 anställda. Dessa två uppdrag var enligt GD Björn Mårtenssons inledande kommentar till årsredovisningen ”i sig tillräckliga för att sysselsätta en myndighet av CSN:s storlek”. Sammantaget kan sägas att många av verksamhetens mål i form av ökad service och mer tillgänglighet inte uppnåddes på grund av dessa två stora organisatoriska händelser.

Då CSN präglas av de byråkratiska styrsystem de lyder under finns dock i inledningen till Årsredovisningen ett citat som är värt att begrunda djupare:

”En mycket liten del av CSN:s verksamhet hör till politikområdet Integrationspolitik. CSN sköter tilldelning och återbetalning av hemutrustningslån. Verksamhetsmålen för denna andra av CSN:s två verksamhetsgrenar är under 2001 dels att information om stödet ska nå alla berörda grupper i samhället, dels att handläggningstiderna ska kortas” (s 11).

För en tjänsteman speglar detta citat en välkänd självklarhet: det finns i statens budget olika budgetposter och därmed politikområden. Termen politikområde Integrationspolitik blir benämningen på en redovisningspost i budgetarbetet, snarare än en samling policybeslut som ska genomsyra all statlig verksamhet. Problemet är att denna ekonomiska indelning i politikområden riskerar att spilla över till den förvaltningspolitiska sfären och sedan in i den byråkratiska vardagen. Signalen uppåt och nedåt i förvaltningen blir att det finns ett isolerat integrationspolitiskt område och att vi där finner alla typer av säråtgärder för ”flyktingar och vissa andra invandrare” (CSN:s terminologi). Att det övergripande målet för utbildningspolitiken och själva anledningen till att CSN finns är att bidra till ökad social rättvisa och att ha en utjämnande verkan mellan individer och grupper i samhället, verkar plötsligt vara bortglömt. CSN är i högsta grad en del av integrationspolitiken och med tanke på den demografiska strukturen i Sverige kommer en stor del av CSN:s kunder ha utländsk bakgrund i framtiden.

Under 2001 har CSN inrättat en FoU-enhet vid myndigheten med ett tiotal medarbetare. Detta kan vara av större strategisk betydelse än de två andra större organisatoriska förändringar GD:n hänvisade till i förordet (se ovan). Enheten kommer ha tre huvudsakliga arbetsfält: forskning, utveckling och utvärdering. Forskningsambitionen kommer enligt CSN bland annat att innebära ett fruktbart samarbete i form av metod- och produktionsstöd för andra forskare som vill använda sig av de databaser som finns på CSN. Utvecklingsfrågorna ska ha sitt primära fokus på organisationsutveckling och omvärldsanalys. Uppföljningsinsatserna kommer fokuseras på arbete med att förbättra underlagsmaterial för resultatredovisning till regeringen och andra. Detta ligger helt i linje med önskemålen i regleringsbrevet om att CSN tydligare ska dela upp sin redovisning i prestationer.

På båda de första områdena (forskning och utveckling) finns tydliga beröringspunkter med integrationsområdet i allmänhet och med Integrationsverkets verksamhet i synnerhet. Kanske är det på denna nivå av organisationen Integrationsverket och CSN primärt ska samverka vid sidan av det strategiska stöd till det interna mångfaldsarbetet och uppnåendet av serviceskyldigheten som Integrationsverket också kan stå till tjänst med. CSN:s roll i

förverkligandet av Sverige som framtida kunskapsnation med ökad social rättvisa som mål är intimt förknippad med integrationspolitikens mål om lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

Regleringsbrev 2002

Regleringsbrevet för 2002 har blivit enklare och tydligare strukturerat (särskilt till följd av omorganisationen 2001) samtidigt som integrationspolitiska mål fortfarande lyser med sin frånvaro. Igen hittar vi i återrapporteringskraven direktiv på att dela upp statistiken på ålder, kön, studiestödsomfattning samt utbildningsbakgrund. Ingenting kring utländsk bakgrund, minoriteter, inkomstgrupp eller annat intressant för integrationsarbetet. I någon form av missriktad ambition så finns nu de integrationspolitiska målen för första gången nämnda i ett regleringsbrev till CSN. Målen radas upp:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Problemet är att dessa mål återfinns enbart i samband med *Verksamhetsgren Tilldelnings- och återbetalningsverksamhet för hemutrustningslån*, alltså inom ramen för en säråtgärd riktad till ”flyktingar och andra utlänningar” (CSN:s terminologi). Det är alltså enligt regleringsbrevet denna målgrupp som vi behöver koncentrera integrationspolitiken på, inte majoritetssamhället. Ingenting sägs om dessa mål i den ordinarie verksamheten, ingenting om mångfald i direktiven och återrapporteringskraven kring personalpolicyn eller kompetensutveckling. I de interna uppdragen hittar vi frågor om arbetsmiljö, förbättrad kundservice, miljöledningssystem, kompetensförsörjning och Euro-funktionalitet, men ingenting om mångfaldsarbete. Man kopplar inte ens förbättrad kundservice, arbetsmiljöarbete och kompetensförsörjning till mångfaldsarbete, vilket med fördel låter sig göras.

Analys

Vi ser här tydligt hur integrationspolitiska strävanden missriktas i styrdokument. Målen blir till tomma fraser inom ramen för synsätt som påminner om ett dåligt eko av den gamla invandrapolitiken. Myndigheterna måste inse att integrationspolitiken riktar sig främst till

majoritetssamhället. Målet är att ge förutsättningar för en process där invandrares strävan efter att få komma in i samhället uppmuntras och framförallt ges en chans att lyckas. Problemen skapas oftast inte av den som vill in i samhället utan hos de system som håller dem ute. I propositionen, i den integrationspolitiska skrivelsen och i alla andra större eller mindre dokument, direktiv och muntliga redogörelser är det detta som basuneras ut. Ändå kan vi som i denna årsredovisning hitta exempel på att den gamla assimilatoriska invandrapolitiken lyser igenom i användningen och tolkningen av integrationspolitiken. Det är tydligt att CSN blandar ihop integrationspolitiska mål med de gamla invandrapolitiska målen. Att dessutom riktlinjer och återrapporteringskrav för det interna mångfaldsarbetet lyser med sin frånvaro är anmärkningsvärt, speciellt när en stor rekrytering och nyetablering i form av kundcenter genomförts under året.

Försäkringskassan

Försäkringskassornas verksamhet ligger inom Riksförsäkringsverkets ansvarsområde och styrs därför av RFV:s regleringsbrev. Uppgifterna från årsredovisningen 2001 är också hämtade från RFV:s årsredovisning. Försäkringskassorna har det operativa ansvaret för våra socialförsäkringssystem och är "ansiktet utåt" genom sina drygt 14 000 anställda fördelade på våra 21 allmänna försäkringskassorna (länsvis indelade ansvarsområden). Av dessa drygt 14 000 anställda är mer än 80 % kvinnor.

Regleringsbrev 2001

Regleringsbrevet är uppbyggt kring politikområden och inte efter operativt ansvar. RFV, Försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten (PPM) omfattas alla av regleringsbrevet. De politikområden som är representerade är: Hälso- och sjukvårdspolitik, Handikappolitik, Ersättning vid arbetsförmåga, Ekonomisk äldrepolitik och Ekonomisk familjepolitik. Vi kan se det som en fördel ur ett integrationspolitiskt perspektiv att Handikappolitiken styr en del av verksamheten då målet om en samhällsgemenskap med mångfald som grund redan ingår i den. Detta mål ingår därmed i de övergripande målen för verksamheten och nämns redan i början av regleringsbrevet.

De myndighetsspecifika målen delas in i följande verksamhetsgrenar:

- *Handläggning och utbetalning av ersättning*
- *Männens uttag av föräldrapeng*
- *Ålderspensionsreformen*
- *Ohälsa*
- *Tillsyn*
- *IT Utveckling*
- *Ekonomisk styrning*
- *Statistik*

I inget av dessa målområden så finns något specifikt krav på analys eller återrapportering ur ett integrationspolitiskt perspektiv. Däremot så återfinns ofta formuleringar om att redovisa uppgifter och ta hänsyn till ålder och kön i återrapporteringen. Under övriga uppdrag hittar vi dock två uppdrag med koppling till integrationspolitiken: 18 och 19

Uppdrag 18 är av samma karaktär som AMV fick (1.2 i) dvs. att samverka med andra myndigheter och kommunerna i tecknandet av lokala utvecklingsavtal inom ramen för Storstadssatsningen. Till skillnad från AMV fick dock inte försäkringskassorna några pengar avsatta för detta uppdrag, något som enligt den nationella utvärderingen avspeglas i insatsernas omfattning och utförande. De ska också, precis som AMV, bistå och samverka med Integrationsverket i den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen.

Uppdrag 19 är intressant och bör nog kunna anses stå som förebild till vad som borde finnas i samtliga myndigheters regleringsbrev:

19. RFV ska redovisa hur myndigheten har beaktat den etniska och kulturella mångfalden i samhället i sitt arbete såväl internt som externt.

Detta är en kort, koncis formulering som bidrar till att öka medvetenheten kring mångfaldsarbetet i och med att den pekar på dess två riktningar – externt och internt. Dessa hör naturligtvis ihop och går in i varandra, men det är bra att poängtera för myndigheten att båda ska finnas med. Mycket skulle vara vunnet om samtliga myndigheter hade detta som stående uppdrag.

Årsredovisning/Verksamhetsberättelse

RFV:s årsredovisning är en av de mest omfattande och innehåller väldigt mycket information kring den egna personalen och det interna arbetet. Ett ganska omfattande arbete med omvärldsanalys sätter också sin prägel på årsredovisningen. Sammantaget ges en bild av en ganska komplett årsredovisning där det tydligt framgår att verksamheten ingår i ett större sammanhang och inte är en isolerad del av verkligheten. Naturligtvis kan det faktum att RFV är en så stor myndighet (över 14 000 anställda) bidra till att resurserna, både ekonomiskt och personellt, för att producera årsredovisningen även de är stora.

Många försäkringskassor har börjat arbeta mer processinriktat samtidigt som arbetet har börjat utvecklas från ett stort inslag av rutinåtgärder till mer kvalificerad handläggning och detta har fått till följd att kraven på kompetensutveckling ökat. Arbetssituationen på kassorna har dock medfört att antalet dagar av kompetensutveckling per anställd har minskat kraftigt under

2001. Detta kan ha en negativ effekt också på mångfaldsarbetet när det gäller att utbilda personalen. Vidare kan vi se att sjukfrånvaron är väldigt hög med nästan 15 % för biträdespersonal och handläggare. Bland chefskollektivet ligger den dock under 4 %.

Mångfaldsarbetet redovisas separat i årsredovisningen men har ännu inte nått den ”mainstreamingstatus” som jämställdhetsfrågorna har. Det finns tydliga skillnader mellan jämställdhetsarbetet och mångfaldsarbetet därvidlag och det verkar som om mångfaldsarbetet precis kommit igång och därför ännu inte är en naturlig del av den ordinarie verksamheten. Ambitionen verkar dock vara hög och ansvaret för det interna mångfaldsarbetet ligger på ledningsnivå, men bevakas även av personalenheten.

När det gäller det externa arbetet så pekar RFV på att en utredning med ett tydligt integrationspolitiskt perspektiv har genomförts: *Invandrades förtidspensioner under 1990-talet* (RFV Redovisar 2001:7). Återigen misstolkar en myndighet integrationspolitiken som riktad till invandrare. Det under år 2000 påbörjade arbetet med att utarbeta en handlingsplan för hur samhällets mångfald ska beaktas i socialförsäkringssystemets administration fortskrider och RFV kommer under nästa år ta initiativ till att utveckla samarbetet kring etnicitet med andra myndigheter. Vi ser här möjligheter till att fördjupa vårt samarbete med RFV inom ramen för denna handlingsplan.

Regleringsbrev 2002

Regleringsbrevet för 2002 liknar i mångt och mycket det för 2001. Positivt är att uppdraget att redovisa mångfaldsarbetet externt och internt står fast och att ytterligare ett uppdrag med anknytning till integrationspolitiken har tillkommit (1.1.3.2): Under Övriga uppdrag så ska RFV redovisa vilka åtgärder de vidtagit enligt den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna som formulerats av regeringen i SKR 2001/02:83. Vi anser det bra att regeringen i sitt regleringsbrev har fortsatt att begära in en redovisning kring mångfaldsarbetet så att en kontinuitet och långsiktighet främjas, samtidigt som regeringen tar in frågor kring mänskliga rättigheter i förvaltningen. Då kan också antidiskrimineringsarbetet lyftas upp och få en vidare ram och förankring i verksamheten. På sikt hoppas vi att dessa två uppdrag bidrar till att föra in dessa frågor på ett naturligt sätt i den ordinarie verksamheten.

Analys

Socialdepartementets ambition att förstärka mångfaldsarbetet slår igenom tydligt i regleringsbrev och har en god chans att bidra till att integrationspolitiska frågor lyfts fram i verksamheten. Kanske har det faktum att Handikappolitiken redan för in ett element av mångfaldssträvanden spelat en roll i direktivens skärpa. Socialförsäkringssystemen är en grundbult i den gemensamma välfärden och det är avgörande ur ett demokratiskt perspektiv att det fungerar lika bra för alla. Att RFV påbörjat en handlingsplan för att se över administrationen av alla system utifrån ett mångfaldsperspektiv är välkommet och kanske något som alla myndigheter av strategisk betydelse borde göra i samverkan med Integrationsverket och kanske DO. Att sedan även ett arbete med att införliva och praktiskt använda FN:s mänskliga rättigheter i arbetet på myndigheten har påbörjats är väldigt positivt och kan ytterligare förstärka medvetenheten kring mångfald och integrationspolitiken. Faran är dock att ambitionen blir för hög och att de tillgängliga resurserna späds ut så att de inte kan få avsedd effekt.

Samtidigt så märks fortfarande en tydlig skillnad mellan jämställdhetsfrågor och mångfaldsfrågor. Jämställdhetsarbetet har kommit betydligt längre och termen *mainstreaming* används flitigt. Detta är förståeligt med tanke på att jämställdhet har funnits på den politiska agendan i närmare 30 år medan integrationspolitiken endast har knappt fem år på nacken. Det är dock viktigt att dessa två perspektiv kommer i fas och att mångfaldsarbetet slipper möta alla de hinder och svårigheter jämställdhetsarbetet redan överkommit. Genom att ta lärdom av erfarenheterna från jämställdhetsarbetet kan myndigheten snabbt få igång mångfaldsarbetet och försöka "mainstreama" det också.

Polisen

Polisen ingår i politikområde Rättsväsendet och har den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet som utgångspunkt. Det övergripande målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Dessutom så finns inom försvarspolitik och utrikes- och säkerhetspolitiken områden som ska täckas upp av polisen t.ex. *Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp på Sverige eller krig i vår omgivning.* Vi har dock valt att koncentrera oss på verksamheten i Sverige, även om det internationella arbetet kommer att ingå som underlag för diskussionen kring framtida kompetenskrav på personalen. Polisen hade totalt 22 708 anställda varav 16 120 är poliser och resten civilanställda. Organisatoriskt så är polisen uppdelad på 21 ganska självständiga polismyndigheter ute i landet som lyder under Rikspolisstyrelsen.

Regleringsbrev 2001

Polisens arbete delas in i 6 olika verksamhetsgrenar:

- *Förebyggande verksamhet och övervakning*
- *Utredning och lagföring*
- *Övrig verksamhet*
- *Fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet*
- *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*
- *Funktionen Ordning och säkerhet*

Inom den första verksamhetsgrenen *Förebyggande verksamhet och övervakning* så finns under det första verksamhetsmålet ett mycket tydligt återrapporteringskrav kring redovisning av brott. Det ska lämnas en särskild redovisning kring brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska och homofobiska inslag samt olaga diskriminering. Denna redovisning ska ingå i ett brottsförebyggande strategiarbete där det tydligt ska framgå hur och med vilka andra myndigheter eller organisationer samverkan sker för att förebygga brott. Samma krav på specifik återrapportering kring diskriminerande brott finns även inom område *Utredning och lagföring*. I övrigt finns ingenting som direkt kan kopplas till integrationspolitiken i målen för de olika verksamhetsgrenarna.

Under *Övriga mål och återrapporteringskrav* finns dock ett återrapporteringskrav som direkt kan kopplas till de integrationspolitiska målen och ett som borde vara kopplat till dem.

3) *Rikspolisstyrelsen ska redovisa de insatser som gjorts för att genomföra polisväsendets strategi för arbete med frågor som har anknytning till rasism, främlingsfientlighet och homofobiska brott. Redovisningen ska särskilt avse de åtgärder som vidtagits för att öka personalens kunskap om grunden för dessa yttringar och andra uppgifter.*

4) *Rikspolisstyrelsen ska redovisa förändringar i personalsammansättningen samt hur civilanställda används i verksamheten. En särskild redovisning ska lämnas över hur nyanställdas arbetsuppgifter fördelar sig på specialistuppgifter, gränskontroll och andra uppgifter*

I återrapporteringskrav 4 kunde med fördel en koppling till jämställdhet och mångfald ha gjorts, speciellt kopplat till uppdraget under *Övrig Verksamhet* att ge allmänheten god service genom hög tillgänglighet och korrekt handläggning. Tillgänglighet behöver inte bara förstås i geografisk mening eller telefontidsmässigt, utan kan lika gärna handla om språk och bemötande.

På samma sätt saknas ett mångfaldsperspektiv i de särskilda uppdrag som berör den egna personalpolitiken. Under särskilda uppdrag finns två som är direkt kopplade till hur framtidens polisstyrka ska se ut:

3) *Rikspolisstyrelsen ska vidareutveckla metoderna för att säkert och snabbt kunna redovisa det rådande personalläget och för att bedöma det framtida personalförsörjningsbehovet inom polisväsendet.*

4) *Rikspolisstyrelsen ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att tillgången till poliser med en ändamålsenlig ålders- och kompetensstruktur kan tillgodoses med hänsyn till verksamhetens behov och förutsättningar i övrigt. Rikspolisstyrelsen ska redovisa en bedömning av i vilken grad bristande tjänstbarhet bland polispersonalen påverkar verksamheten.*

Längre ned i texten utvecklas detta:

I arbetet med att säkerställa moderna arbetsformer inom polisväsendet ska Rikspolisstyrelsen se till att strukturer och förhållningssätt bidrar till att skapa jämställdhet mellan kvinnor och män.

Att jämställdheten i alla fall har kommit med måste ändå ses som ett fall framåt för Rikspolisstyrelsen, men mångfaldsperspektivet saknas ännu. Med tanke på att nästan hälften av alla poliser är över 50 år och endast 1,2 % av alla anställda har en bakgrund utanför Norden och EU, så borde en aktiv personalpolitik med ett starkt integrationspolitiskt inslag kunna vara möjlig.

Vad som också saknas är ett uppdrag att samverka med andra myndigheter och organisationer inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen i Storstadssatsningen. Detta påpekades också i Integrationsverkets nationella utvärdering av Storstadssatsningen:

De statliga sektorsmyndigheter som förväntas samverka med kommunerna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen saknar i flera fall centrala direktiv för detta i form av uppdrag via exempelvis regleringsbrev. Mycket tyder på att det är nödvändigt att myndigheter får speciella medel och direktiv för att de ska genomföra olika former av insatser i samverkan med kommunerna. ("På rätt väg?" 2002 Integrationsverket, s.141)

Denna brist har åtgärdats i 2002 års regleringsbrev, men är ändå värd att notera då Storstadssatsningen redan hade pågått i närmare två år när 2001 års regleringsbrev trädde ikraft.

Årsredovisning/Verksamhetsberättelse

Årsredovisningen inleds av Rikspolischefens förord där han bland annat konstaterar att det för första gången på flera år blir fler poliser i stället för färre. En tredje utbildning startades i Växjö och polisens budget visade på ett litet överskott (37 miljoner) trots stora och ovanliga insatser under året (EU toppmöten, President Bush besök och ökad säkerhet efter 11

september). Redan här vill vi påpeka att med en ökande rekrytering, breddandet och spridningen av utbildningen samt ett överskott i budget hade det definitivt funnits både tillfälle och utrymme för en offensiv linje för att uppnå mångfalds- och integrationspolitiska mål.

När det gäller återrapporteringen så finns det vissa brister. Inom verksamhetsområde *Förebyggande verksamhet och övervakning* så beklagar Rikspolisstyrelsen att flera polismyndigheter ännu inte dokumenterat några helt genomarbetade och sammanhållande brottsförebyggande strategier. När det gäller de rasistiska och främlingsfientliga brotten som skulle redovisas särskilt inom denna grupp, så har ett ”betydande regionalt samarbete utvecklats”. Polisen i Södermanland har tagit fram ett ”early-warning-system” tillsammans med skola, socialtjänst, invandrarföreningar, muslimska och judiska församlingar och homosexuella organisationer. Förhoppningsvis så kan erfarenheterna av detta spridas och utvecklas över hela landet.

Beroende på bristerna i 2001 års regleringsbrev nämns inte Storstadssatsningen i det förebyggande arbetet. Det har skett ett visst samarbete och polisen har deltagit i de lokala utvecklingsavtalen, men symptomatiskt nog så finns inte detta nämnt i Årsredovisningen då det inte finns nämnt i regleringsbrevet. Här ser vi ytterligare bevis för att regleringsbrevet, rätt använt, kan vara ett oerhört slagkraftigt verktyg för policyfrågor, men samtidigt begränsande om de inte används i den utsträckning de borde.

När det gäller verksamhetsområde *Utredning och lagföring* som också hade krav på särskild återrapportering rörande diskriminerande brott återfinns en formulering som vi hade tänkt att bygga vidare på i vårt analysarbete.

”Det är svårt att utan vidare bedöma betydelsen av det minskade antalet anmälda brott om olaga diskriminering. En bidragande faktor som inte kan uteslutas är att förtroendet för Polisens och övriga rättsväsendets åtgärder i samband med dessa brott kan ha minskat.” (s 24)

Som vi diskuterat i avsnittet kring representivitet och legitimitet så kan detta låga förtroende ha med personalsammansättningen att göra. En polisstyrka och ett åklagarväsende som till största delen består av majoritetsbefolkningen kanske inte uppfattas som kapabel att hantera de problem med diskriminering individer eller grupper möter när den själv är ett möjligt

uttryck för detta. Detta faktum och den ökande graden av internationellt samarbete och uppdrag, både inom ramen för brottsbekämpning genom Europol och Östersjöländerna, samt också i internationella insatser som i forna Jugoslavien, borde leda till en väldigt aktiv rekryteringspolitik där språk och annan kulturell kompetens efterfrågas.

Andelen med ”invandrabakgrund” av de nyantagna på Polishögskolorna (14 %) redovisas i Årsredovisningen. Detta tyder på en viss insikt i problemen med mångfald inom poliskåren, men samtidigt så är det oklart hur polisen har kommit fram till denna siffra, dvs. vilka grupper de räknat in i kategorin ”invandrabakgrund”. Med rubriker som *Personalförsörjning, Åldersstruktur, Chefsförsörjning och chefsutveckling, Kompetensutveckling, Samverkan för utveckling, Arbetsgivarpolitiken inom polisen och Arbetsmiljö*, borde det funnits tillfälle att ta upp mångfaldsfrågan och de integrationspolitiska målen. Polisens Arbetsgivar dagar, med föreläsningar och seminarier där ett stort antal chefer på alla nivåer deltog och under 2001 behandlade teman som kompetensförsörjning, samverkan och arbetsmiljö, torde vara ett ypperligt tillfälle att ta upp mångfaldsfrågor, trovärdighet i diskrimineringsutredning och sammansättningen av en framtida poliskår i ett mångkulturellt Sverige. Kanske vore samverkan kring en sådan Arbetsgivar dag med tema integrationspolitik och antidiskrimineringsarbete vara en möjlig ingång till ett fördjupat samarbete mellan Integrationsverket och polisen.

Regleringsbrev 2002

I 2002 års regleringsbrev har kraven på att särskilt redovisa diskriminerande brott tagits bort, men det finns en allmän passus om att redovisa antalet brottsförebyggande insatser för olika typer av brott och brott med rasistiska motiv kan anses ingå i denna kategori. På samma sätt har samma särskilda redovisningsplikt tagits bort från verksamhetsgren *Utredning och lagföring*. Det finns dock kvar ett uppdrag när det gäller de rasistiska och främlingsfientliga brotten under *Övriga återrapporteringskrav*:

8. *Rikspolisstyrelsen ska redovisa det brottsbekämpande arbete som har bedrivits när det gäller brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering. Redovisningen ska innehålla en sammanhållen nationell beskrivning och analys av hur verksamheten har utvecklats och dess resultat.*

Vidare har Storstadssatsningen tagits med i detta regleringsbrev under samma rubrik:

9. Rikspolisstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder polismyndigheterna i de tre storstadslänen har vidtagit som en följd av de lokala utvecklingsavtal som har tecknats mellan staten och sju kommuner i storstadsregionerna inom ramen för den nationella storstadspolitiken. Av redovisningen ska framgå hur de tre polismyndigheterna i den ordinarie verksamheten tillgodoser de särskilda behov som finns i berörda bostadsområden.

Här kan vi se att Rikspolisstyrelsen anmodas att koppla den ordinarie verksamheten till ”särskilda behov” dvs. säråtgärder. Det är dock bra att Storstadssatsningen kom med i regleringsbrevet över huvud taget, något som av den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen ansågs avgörande för en framgångsrik samverkan (se förra regleringsbrevet).

Mindre bra är dock att uppdrag 8 (redovisa analys av brott av diskriminerande natur) ligger under *Övriga återrapporteringskrav* detta år istället för att ligga som en del i de ordinarie verksamhetsgrenarnas mål och återrapporteringskrav. Myndigheterna måste sträva efter att införliva så mycket som möjligt av integrationspolitikens mål i den ordinarie verksamheten.

När det gäller personalfrågor är detta regleringsbrev ett stort kliv bakåt. Under rubriken *Organisationsstyrning* går man igenom ett omfattande och ambitiöst program för nationell analys och ger en beskrivning av personalpolitiska åtgärder. Åtgärder, statistiken och analysen ska täcka:

- *Personalsammansättning fördelad på poliser, civilanställda, ålder och kön*
- *Övertidsuttag*
- *Sjukfrånvaro och vilka åtgärder som vidtagits för att minska den*
- *Rekrytering och grundutbildning av poliser bland annat antalet studerande inklusive en prognos för de närmaste åren*
- *Åtgärder för att rekrytera och utveckla chefer*
- *Uppmuntra kvinnor och män att utveckla sin kompetens så att de kan utgöra en bas för framtida chefsrekrytering, bland annat ska det anges andelen kvinnor som genomgår chefsutvecklingsprogram*
- *Höja personalens kompetens i övrigt*
- *Åstadkomma en ändamålsämlig åldersstruktur och jämställdhet mellan män och kvinnor*

- *Säkerställa en lämplig arbetsfördelning mellan poliser och annan personal*
- *Tillvarata äldre personals kunskap och erfarenhet*
- *Förbättra arbetsmiljön*

Som vi ser så lyser all diskussion kring mångfaldsarbete och de integrationspolitiska målen med sin frånvaro. Att sätta ett så ambitiöst program och verkligen försöka rusta polisen med mer kompetent personal som kan axla framtidens utmaningar och samtidigt helt bortse från integrationspolitiken är direkt kontraproduktivt, på gränsen till tjänstefel. För att göra saken än tydligare så vill Justitiedepartementet i nästa uppdrag att:

4. *Rikspolisstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i enlighet med polisorganisationens år 2000 upprättade strategi för att se till att personalen och de studerande vid den polisiära grundutbildningen har god kunskap om såväl grunden för rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska yttringar som om situationen för de grupper som utsätts för sådana brott.*

De vore kanske smidigare och mer kostnadseffektivt om det inom polisstyrkan också fanns individer med en etnisk bakgrund som gör det lättare att relatera till offren för sådana brott och inte bara till förövarna. De dynamiska effekterna av mångfald kan även mätas ekonomiskt bortsett från rättvisekrav och andra fundamentala demokratiska rättigheter. En yrkeskår som har ett våldsmonopol och är en central del av det demokratiska statsskicket, måste ha högre ambitioner än så, speciellt när polisen idag har en sådan slående underrepresentation av människor med annan bakgrund än svensk.

Analys

Justitiedepartementet har inte riktigt lyckats i sin ambition att införliva de integrationspolitiska målen i polisens ordinarie verksamhet. Alltför mycket saknas i det interna arbetet och ambitionerna i det externa arbetet verkar lyftas ut från den ordinarie verksamheten. Det vore önskvärt om mångfald som mål och strategi införlivades i den personalpolitiska verksamheten och att en långsiktig diskussion kring hur polisens roll som samhällsbärande institution i ett framtida Sverige präglad av mångfald ska se ut, togs upp på allvar. Detta är viktigt inom hela arbetsmarknaden, men särskilt viktigt för statsförvaltningen

som representanter för demokratin i allmänhet och för polisen med sitt våldsmonopol i synnerhet.

Till detta kommer kraven på kompetens genom t.ex. ett fördjupat internationellt polisiärt samarbete via Europol samt Östersjöområdet och deltagande i internationella stabiliserande/fredsbevarande insatser. Språkkunskaper, förmåga att fungera i främmande länder under stor stress, bakgrundsinformation, nätverk, förmåga att integreras i ett nytt sammanhang och kanske alternativa perspektiv på problemlösning kan vara några av de kompetenser polisstyrkan kan tillföras genom ett aktivt mångfaldsarbete, utan några större kostnader för externa konsulter och kursanordnare. Det finns en oerhörd kompetens i dagens svenska befolkning, men den måste erkännas och tillvaratas, även av polisen.

Skolverket

Skolverket ska följa upp och utvärdera verksamheten i landets förskolor, grundskolor, gymnasier och viss vuxenutbildning, däribland SFI-undervisningen. Skolverket ska också granska och utöva tillsyn på ovanstående verksamheter med den enskildes rätt till likvärdig utbildning som utgångspunkt. Målet för politikområde Utbildningspolitik är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Skolverket är en ganska liten myndighet med ett stort ansvarsområde. Sektorsansvaret omfattar 2,5 miljoner barn/elever inklusive vuxenutbildningen samtidigt som antalet fast anställda bara är drygt 350. Av dem är 40 stycken utbildningsinspektörer som ska täcka alla landets skolor. Medelåldern är 49 år och könsfördelningen är 61 % kvinnor och 39 % män.

Regleringsbrev 2001

Skolverkets regleringsbrev är jämförelsevis dåligt strukturerat och det av de granskade verkens mest generellt formulerade, något som återspeglas i Skolverkets årsredovisning. I jämförelse med de andra verken så är skillnaden i kvalitet av både styrdokument och årsredovisning betänkligt. En generell förbättring på dessa punkter skulle med all säkerhet kunna tydliggöra verksamhetens mål och resultat avsevärt, speciellt med avseende på det stora ansvar Skolverket har för de integrationspolitiska frågorna.

Verksamheten är uppdelad i sex olika verksamhetsgrenar:

- *Uppföljning*
- *Utvärdering*
- *Utveckling och kvalitetsarbete*
- *Tillsyn*
- *Forskning*
- *Kvalitetsgranskning*

Uppföljning

Denna verksamhetsgren handlar om att ständigt försöka utveckla de uppföljningssystem som finns för att kunna jämföra skolenheters resultat, även kopplat till huvudmän. Åtterrapporeringen som krävs är:

- Genomförda förändringar i uppföljningssystemet med avseende på såväl innehållets aktualitet som kvalitet och tillförlitlighet.
- Åtgärder som Skolverket vidtagit för att öka tillgängligheten till informationen i uppföljningssystemet för olika målgrupper och för att stimulera till jämförelser mellan olika huvudmän

Utvärdering

Utvärderingen ska öka kunskapen om hur verksamheterna utvecklas i förhållande till de nationella målen, sambandet mellan resurser och resultat, samt orsakerna bakom de variationer som kan iaktas i resultat och måluppfyllelse för att kunna jämföra skolor och huvudmän. Återrapporteringen ska redovisa

- hur verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen
- sambandet mellan resurser och resultat
- orsaker till eventuell variation i resultat och måluppfyllelse

Utveckling och kvalitetsarbete

Inom denna verksamhetsgren ingår insatser för att stödja och utveckla samverkan med kommuner och andra huvudmän som fått riktade resurser för att förbättra resultaten. Det gäller också stöd riktade speciellt till barn och ungdomar med behov av särskilt stöd. Skolverket ska vidta särskilda insatser för att komma tillrätta med eventuella missförhållanden avseende främlingsfientlighet och rasism, etniskt och sexuellt relaterad mobbning samt homofobi. Dessa frågor ska ges särskild uppmärksamhet vid kompetensutveckling av rektorer och andra ledare. Återrapporteringskraven är:

- Skolverkets stöd till kommuner och övriga huvudmän med bland annat kompetensutveckling och utvecklingsprojekt, samt bedöma effekterna av detta stöd
- Skolverkets insatser avseende den ovan nämnda mobbningen samt hur dessa frågor införlivats i skolledares kompetensutveckling
- Insatser för att rekrytera korttidsutbildade personer till grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.
- Åtgärder för att stödja skolornas arbete för att upprätta kvalitetsredovisningar och bedöma kvaliteten av dem

Tillsyn

Tillsynen ska utökas och den systematiska tillsynen ska ske så att alla kommuner blir föremål för tillsyn inom loppet av en sexårsperiod. Åtterrporteringskraven är:

- Genomförd tillsyn ska redovisas bland annat med avseende på skol- och verksamhetsformer, i vilken omfattning kritik har riktats, orsakerna till den och vilka åtgärder som vidtagits.
- Antalet kommuner som granskats och inriktningen av denna tillsyn. En plan för fortsatt tillsyn ska redovisas särskilt
- Omfattningen av beslut om utredning med anledning av anmälan och skälen till varför man inte startat en utredning efter en anmälan när detta är aktuellt
- Generella slutsatser av tillsynen t.ex. om det är problem i styrningen och kontrollen av verksamheten eller några speciella problem som verkar dyka upp i samband med vissa verksamhetsformer

Forskning

Skolverket har i uppgift att stärka såväl den vetenskapliga forskningen som den forskning som är baserad på de praktiska erfarenheterna bland de yrkesverksamma inom de olika verksamheterna. I målen för forskningen finns det klara direktiv för att Skolverket ska initiera forskning kring *lärandets villkor utifrån ett genus- och mångfaldsperspektiv*. En välkommen formulering som ligger helt i linje med den av regeringen fastlagda integrationspolitiken men som dock lyser med sin frånvaro i målformuleringar inom de andra verksamhetsgrenarna. Åtterrporterering:

- Åtgärder för att öka forskningen inom verksamhetsområdena
- Nyligen avslutade och startade forskningsprojekt som Skolverket givit stöd åt
- Deltagande i internationella forsknings- och samarbetsorgan
- Åtgärder för att sprida och nyttogöra forskningsresultat
- Redovisning av underförsörjda kunskaps- respektive verksamhetsområden.

Kvalitetsgranskning

Kvalitetsgranskningsnämnden inom Skolverket ska genom nationella kvalitetsgranskningar granska och värdera kvalitet och resultat i undervisning och annan verksamhet i skolväsendet samt förskoleverksamheten. Åtterrportereringen begränsas till en redovisning av vilka

granskningar som gjorts, hur resultaten återförts och med vilka resurser uppdragen genomförts.

Övrig rapportering

Av de 8 övriga återrapporteringskraven så är det bara ett som formulerats så att det har anknytning till integrationspolitiken. Det är uppdrag 7 som uppmanar Skolverket att redovisa på vilket sätt det samverkat med Integrationsverket i den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen.

Uppdrag

Det finns inga uppdrag eller återrapporteringskrav som tangerar integrationspolitiken när det gäller de myndighetsspecifika uppdragen, dvs. personalpolitik eller resursanvändning inom organisationen. Inte heller finns några uppdrag när det gäller mångfaldsarbete inom lärarkåren eller representation och legitimitet bland skollärdarna. Av de tolv uppdrag Skolverket har fått av regeringen är det bara två som av utbildningsdepartementet direkt kopplas till integrationspolitikens mål: 9 och 12

9. Skolverket ska i samråd med Högskoleverket följa och utvärdera verksamheten vid nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk.

12. Skolverket ska i samråd med berörda myndigheter och andra organisationer kartlägga förekomsten av bland annat rasism och etnisk diskriminering inom ramen för den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet och homofobi.

Inom uppdrag 12 vore det lämpligt med en tydlig signal om att det som ska undersökas inte bara är förekomsten av etnisk diskriminering och rasism bland elever, utan också mellan personal och elev eller personal och personal. Det finns ett antal andra uppdrag, särskilt uppdrag 7, 10 och 11, där det vore väldigt angeläget med ett integrationspolitiskt perspektiv, men där detta saknas.

7. I vilken utsträckning och varför ungdomar som erbjuds gymnasieplats enligt skollagen inte antar dessa, samt varför vissa

väljer att inte fullfölja den erbjudna utbildningen och vilka åtgärder kommunerna har vidtagit för denna grupp.

10. *Analysera studieavbrott inom gymnasial vuxenutbildning.*

11. *Utarbeta en strategiplan för hur myndighetens arbete och insatser inom forskningsområdet kommer verksamheterna tillgodo, speciellt hur brister och underförsörjda områden ska identifieras och åtgärdas, hur verksamheterna ska aktiveras att själva ta fram relevanta frågeställningar för forskningen och hur en kontinuerlig dialog med forskare och verksamheterna ska kunna upprättas.*

Det finns dock ett uppdrag bland *Ej redovisade uppdrag ur tidigare regleringsbrev* där regeringen vill att Skolverket ska undersöka eventuella samband mellan avhopp, icke fullständiga betyg och *utländsk bakgrund/antalet år i svensk skola*. I det uppdraget finns det ett krav på att *särskilt bedöma* insatserna gjorda för denna målgrupp. Kanske ansågs detta gamla uppdrag räcka och därför finns det inga liknande formuleringar i årets regleringsbrev.

Ytterligare ett uppdrag från ett tidigare regleringsbrev som inte har redovisats ännu och som har koppling till de integrationspolitiska målen är utvecklingen av modersmålundervisningen och tvåspråkig undervisning avseende de nationella minoritetsspråken.

Årsredovisning/Verksamhetsberättelse

Som tidigare nämnts så kan regleringsbrevets förhållandevis allmänt hållna målsättningar och återrapporteringskrav ha påverkat årsredovisningen. I jämförelse med de andra granskade verken och i förhållande till verksamhetsområdets omfattning så är årsredovisningen inte lika omfattande och kanske gör layouten det svårare att på ett överskådligt sätt ta del av Skolverkets utförda arbete. Detta står i stark kontrast till den mycket användarvänliga och tilltalande hemsidan på Internet, där Skolverket verkligen har lyckats.

Då det inte fanns något uppdrag eller uttalad målsättning med integrationspolitisk koppling inom området *Uppföljning*, är det först under verksamhetsområde *Utvärdering* där det fastslås att:

- En studie har gjorts kring varför elever lämnar grundskolan och gymnasiet utan fullständiga betyg. I den slås fast att det finns flera sammanhängande orsaker och att de flesta är processrelaterade faktorer dvs. sådant skolan själv kan påverka som relationer mellan personal och elever, arbetssätt, kompetensutveckling av lärare och annat. Studien uppmärksammade särskilt elever med utländsk bakgrund och elever med funktionshinder.
- Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet är ett lågt prioriterat område i många skolor och att individrelaterade faktorer som begränsad vistelsetid och bristfällig skolbakgrund i hemlandet också bidrog starkt negativt till avhoppet

Inom området kontinuerlig skolförbättring och betygsresultat har Skolverket utarbetat ett Internetbaserat analysinstrument för skolorna, SALSA, där bland annat andel elever med utländsk bakgrund är en av de bakgrundsfaktorer som anses ha betydelse för skolans resultat. Då vi inte i detalj granskat utformningen av SALSA kan vi inte dra några djupare slutsatser av denna formulering, men vi ställer oss frågande till om andel elever med utländsk bakgrund i sig verkligen ska vara en bakgrundsfaktor när det gäller att jämföra betygsresultat mellan skolor.

Under verksamhetsområde *Utveckling och kvalitetsarbete* finns ett uppdrag att redovisa Skolverkets insatser avseende främlingsfientlighet och rasism, där även kompetensutveckling av skollära ska ingå. Skolverket redovisar att denna kompetensutveckling för rektorer och andra skollära har inletts under hösten 2001, samt att den planeras och genomförs via Skolverkets regionala enheter och därför i första hand riktats till de kommuner som har utvecklingsavtal med Skolverket. Skolverket har även lämnat en slutrapport (Från politik till handling) från det första regeringsuppdraget av det här slaget till regeringen i december 2001.

Förutom arbetet med skollära så har Skolverket även organiserat en hel del konferenser och temadagar för övrig personal kring värdegrundsfrågor, där även arbetet mot främlingsfientlighet och rasism ingår. Parallellt med detta har en nationell kartläggning av förekomsten av rasism och främlingsfientlighet påbörjats tillsammans med Nationellt värdegrundscentrum i Göteborg. Resultatet av kartläggning är tänkt att ligga till grund för utvecklingsinsatser och riktat stöd inom de berörda områdena.

Inom detta verksamhetsområde ingår även insatser för att stimulera kommunerna att rekrytera korttidsutbildade män och kvinnor till grundläggande och gymnasial utbildning. Skolverket redovisar här att det inom ramen för Storstadssatsningen gått trögt att rekrytera studieovana män trots extra anslag och insatser. Varken på denna punkt eller i någon annan del i denna redovisning så framgår det om Skolverket på något sätt har kopplat denna fråga till de integrationspolitiska målen i allmänhet eller etnisk bakgrund i synnerhet. Det enda som finns är en kommentar kring anpassningen av kursplaner för SFI, så att den ska passa även korttidsutbildade.

Under område *Tillsyn* har en ökning av kränkande behandling noterats, speciellt när det gäller antal rasistiska och sexistiska tillmälen. Skolverket anser det belagt att den kränkande behandlingen i de flesta fall har pågått under flera år utan att huvudmännen lyckats få bukt med den. Huvudmännen hävdar ofta enligt Skolverket att den påstådda kränkningen inte är att betrakta som kränkning eller att det trots åtgärds paket inte har gått att nå den. Båda dessa ståndpunkter föranleder kritik från Skolverket, som också konstaterar att ett stort antal av de handlingsplaner mot kränkande behandling som skolorna upprättat inte uppfyller kraven.

När det gäller verksamhetsgren *Forskning* finns ett klart direktiv från departementet att Skolverket ska initiera pedagogisk forskning kring lärande på alla nivåer utifrån ett genus- och mångfaldsperspektiv. Hur detta har gjorts redovisas inte av Skolverket, däremot så finns ett anslag på 1,4 miljoner till forskning kring etnicitet och kulturell identitet. Huruvida detta tas som intäkt för att all forskning genomsyrats av ett mångfaldsperspektiv framgår inte, men vi vill starkt betona att det inte finns någon direkt korrelation mellan dessa två saker. Om all forskning kring lärande ska genomsyras av ett mångfaldsperspektiv räcker det inte att ha en forskningsmiljö kring etnicitet och kulturell identitet, då dessa är allmänna fenomen som berör alla individer och inte kan isoleras till att beröra enskilda folkgrupper.

Regleringsbrev 2002

I regleringsbrevet för 2002 har regeringen inte blivit tydligare när det gäller de integrationspolitiska målen. Layouten har också ändrats till det sämre, även om meningen säkert var att tydligare koppla målen inom de olika verksamhetsgrenarna till återrapporteringen. Samtidigt har både målen och återrapporteringskraven blivit mer generella, nästan minimalistiskt formulerade i regleringsbrevets verksamhetsreglerande del. Detta är beklagligt utifrån offentlighetsprincipen, då det för allmänheten är värdefullt att på ett

klart och tydligt sätt få veta vad regeringen har ålagt Skolverket att göra. Istället så finns en hel del detaljstyrning i den ekonomiska genomgången av regleringsbrevet, där det mycket mer omfattande beskrivs vad som ska göras under respektive verksamhetsområde och hur mycket det ska kosta. Denna tyngdförskjutning från den verksamhetsorienterade delen av regleringsbrevet till den ekonomiska anser vi vara en olycklig utveckling och borde föranleda en vidare diskussion kring regleringsbrevens utformning och tillgänglighet för allmänheten.

Under verksamhetsgrenarna *Uppföljning* och *Utvärdering* finns inga direktiv eller formuleringar som kan härledas till de integrationspolitiska målen. Först under verksamhetsgren *Utveckling och kvalitetsarbete* hittar vi uppdrag med integrationspolitisk koppling och ett av dem har samma återrapporteringskrav som under 2001, nämligen att redovisa Skolverkets insatser mot främlingsfientlighet och rasism, samt hur dessa frågor uppmärksammas i kompetensutvecklingen av skollära. Skolverket ska dessutom särskilt redovisa åtgärder för att öka måluppfyllelsen för elever med utländsk bakgrund.

Inom verksamhetsgren *Forskning* har den generella instruktionen att ha med ett mångfalds- och genusperspektiv i forskning kring lärandeprocesser tagits bort även om genusperspektivet återfinns i riktlinjerna för forskningsinitiativ kring lek och lärande inom förskoleverksamheten. Däremot ska de anlitade forskarnas bakgrund och kön samt geografiska spridning redovisas, något som kanske kan ses som en utveckling av Skolverkets mångfaldspolicy. Endast ett forskningsuppdrag har direkt anknytning till integrationsområdet och det rör *barn med utländsk bakgrund i förskola och fritidshem och deras utvecklings- och läroprocesser i flerspråkiga och mångkulturella miljöer*.

Under Övriga mål och Återrapporteringskrav finns tre uppdrag som är kopplade till integrationspolitikens område: 6, 11 och 12. Uppdrag 11 rör Skolverkets samverkan med Integrationsverket i den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen. Uppdrag 6 och 12 är intressanta på så sätt att de rör nationella minoriteter, något som i stort sett har försumrats i de andra granskade myndigheternas regleringsbrev. I uppdrag 6 anmodas Skolverket inlämna en redogörelse för verksamheten vid Samernas utbildningscentrum och i uppdrag 12 ska Skolverket redovisa det samrådsförfarande som ägt rum under året mellan Skolverket och representanter för de nationella minoriteterna.

Organisationsstyrningen och det interna personalpolitiska området verkar vara fortsatt fria från integrationspolitiska mål när det gäller Skolverket. Skolverket ska dock ta fram och sprida lärande exempel på hur skolor och kommuner i samverkan med olika organisationer och myndigheter arbetar med jämställdhet och social och etnisk mångfald (Nya Uppdrag, 5). Det vore välkommet med ett i regleringsbrevet formulerat uppdrag kring en översyn av den egna personalen och med tanke på den höga medelåldern (49 år) vilka framtida rekryteringsstrategier som planeras.

Av de gamla uppdrag som ännu inte redovisats är det bara ett som rör integrationspolitiken: Skolverket ska i samråd med berörda myndigheter kartlägga förekomsten av rasism och etnisk diskriminering samt analysera och redovisa vilka insatser som behöver vidtas. Detta uppdrag hade enligt årsredovisningen 2001 redan påbörjats i samverkan med Värdegrundscentrum i Göteborg. Kanske vore det här uppdraget lämpligt för samverkan med Integrationsverket, då det ligger i linje med våran allmänna instruktion och inom analysområde Barn och ungdomars uppväxtvillkor.

Skolverket har enligt regleringsbrevet inte mindre än ytterligare 27 (förutom de 10 från förra regleringsbrevet) uppdrag som ännu inte är redovisade och som förväntas redovisas under 2002. Av dem är uppdrag 17 och 20 kopplade till utvecklingen av SFI, 19 och 24 till modersmålsundervisningen och 22 ett uppdrag att samordna åtgärder för validering av utländsk yrkeskompetens. Uppdrag 21 gäller myndighetens framtida kompetensförsörjning, men det kopplas inte till mångfaldsarbetet av regeringen eller till hur personalen i framtidens svenska skola bör se ut.

Analys

Förutom att inte innehålla en genomgående strategi för hur skolan ska bli mer tydligt anpassad till ett samhälle präglad av mångfald och där elevers lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter värnas, så försitter utbildningsdepartementet ofta chansen att åtminstone koppla givna uppdrag till de integrationspolitiska målen. När det finns skrivningar kring elever med utländsk bakgrund verkar de användas som en särskild kategori med generella behov och inte som individer som kan förekomma i andra sammanhang. Elever är alltså till exempel antingen handikappade eller har utländsk bakgrund, antingen resurssvaga eller modersmålskrävande. Kategorierna verkar alltså påklistrade på den ordinarie verksamheten

och tyder på att arbetet med att införliva de integrationspolitiska målen i den generella verksamheten går trögt.

Arbetet med att kartlägga och förebygga rasism, diskriminering och annan kränkande behandling kopplas inte till mångfaldsarbetet bland personalen eller till rekryteringen av chefer. Skolverket påpekar i sin årsredovisning att skolornas handlingsplaner mot rasism och diskriminering ofta inte håller måttet och vi anser att detta kan vara en direkt följd av snedrekrytering och etnisk homogenitet bland skolledare och övrig personal. Det finns inte heller några direktiv i regleringsbrevet angående Skolverkets mångfaldsarbete och egna personalpolitik. Med en sådan hög medelålder är det tydligt att det kommer stora rekryteringsbehov i framtiden och att detta kan vara ett gyllene tillfälle att öka mångfalden och kompetensen i den egna personalstyrkan. Vart fjärde barn som föds i Sverige har utländsk bakgrund och i vissa städer har hälften av alla skolbarn utländsk bakgrund. De måste få möta en skola som speglar detta, inte minst som positiva förebilder, utan också för att få tillit till det samhälle som säger sig sträva efter allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Skolverkets uppgift måste vara att stödja mångfaldsarbetet i skolorna, gärna i samverkan med Integrationsverket och genom att själva föregå med gott exempel.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har som uppdrag att genom tillsyn, uppföljning och utvärdering, metodutveckling samt kunskapsförmedling se till att alla aktörer inom vård- och omsorgssektorn vidtar åtgärder för att åstadkomma en god hälsa, social välfärd och vård av hög kvalitet på lika villkor till befolkningen. Förutom verksamhetsinnehållet i sig självt liknar Skolverkets uppdrag och Socialstyrelsens varandra, även om Socialstyrelsens spänner över fler politikområden. Båda ska genom tillsyn och andra metoder försöka förmå lokala, kommunala eller andra aktörer som står för den praktiska utformningen av verksamheten att uppnå de högt satta politiska målen. Socialstyrelsen har nästan 100 personer fler (cirka 485) anställda än Skolverket och kostar runt 500 mnkr att driva. Medelåldern är precis som hos Skolverket 49 år och könsfördelningen försumbart ojämnare (62 % kvinnor).

Vi har valt att koncentrera oss på politikområde Socialtjänstpolitik, då vi anser att det ligger mest i linje med rapportens uppdrag. I en vidare integrationspolitisk analys är naturligtvis även de andra politikområdena (*Hälso- sjukvårdspolitik, Handikappspolitik, Äldrepolitik, Folkhälsa, Försvarspolitik*) oerhört viktiga att följa upp, men i denna rapport har vi begränsat oss till sysselsättning och egenförsörjning, även framtida utsikter till dessa, som utgångspunkt för granskningen av integrationspolitikens intentioner.

Regleringsbrev 2001

Regleringsbrevet är uppdelat efter politikområde och verksamhetsgren. Strukturen är lättöverskådligt och kanske borde Utbildningsdepartementet kunna använda sig av detta regleringsbrev som modell då Skolverkets verksamhet är indelat i nästan identiska verksamhetsgrenar. Kontrasten till Skolverkets regleringsbrev är stor och både målen och återrapporteringskraven är bra och konkret formulerade.

Inom politikområde Socialtjänstpolitik hittar vi inget återrapporteringskrav direkt kopplat till de integrationspolitiska målen, men samtidigt så finns det utrymme i de återrapporteringskrav som ställts för att Socialstyrelsen skall kunna lägga till en sådan dimension i sin redovisning. Till exempel:

- *Socialstyrelsen ska redovisa tillståndet och utvecklingen av sociala skillnader i Sverige i form av såväl regelbunden rapportering från register som en nationell Social rapport. Återrapporteringen sker i särskild ordning.*
- *Socialstyrelsen ska redovisa brister inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg samt redovisa de väsentliga åtgärder som vidtagits med anledning av bristerna.*

Dessa två exempel visar på återrapporteringskravens mycket öppna och generella karaktär. Ingenstans i uppdraget står det att ett ”mångfaldsperspektiv” i redovisningen ska beaktas eller liknande, men det finns ett tydligt utrymme för myndigheten att göra det. Det avgörande i återrapporteringen av det översta exemplet blir hur Socialstyrelsen definierar grupper eller kategoriserar in individer i grupper efter sociala skillnader. Väljer de t.ex. utbildningsnivå, blir bilden kanske inte lika tydlig som om de väljer att redovisa sociala skillnader i förhållande till exempel etnicitet eller kön.

Inte heller under *Uppdrag* finns något specifikt uppdrag kopplat till de integrationspolitiska målen. Däremot finns det i de politikområdesgemensamma återrapporteringskraven krav på att samverka med Integrationsverket inom ramen för Storstadssatsningen, precis som hos de flesta andra berörda myndigheterna (förutom Polisen 2001). Under de politikområdesgemensamma återrapporteringskraven finns även tydliga anvisningar på olika perspektiv som ska genomsyra all återrapportering. Genderfrågor, de funktionshindrades situation och barnkonventionen ska beaktas i utformningen av all verksamhet och återrapportering. Längre ned kommer också ett direktiv som ligger helt i linje med förordning 1986:856 och de integrationspolitiska målen:

Socialstyrelsen ska redovisa hur myndigheten beakta [sic] den etniska och kulturella mångfalden i samhället i sitt arbete såväl internt som externt.

Det är väldigt glädjande att vi lyckades hitta åtminstone två regleringsbrev (jfr RFV) innehållandes en formulering som kan härledas till förordningen 1986:856. Den ger intrycket av att vara generellt giltig, att den ska genomsyra all verksamhet, även det interna arbetet, vilket enligt oss speglar andemeningen i förordningen.

Årsredovisning/Verksamhetsberättelse

Årsredovisningen är likt regleringsbrevet bra och lättfattligt strukturerad. Det som saknas i förhållande till de andra verkens årsredovisningar är en inledning av generaldirektören som på ett överskådligt sätt brukar redogöra för respektive verks syn på sin måluppfyllelse eller speciella händelser som påverkat verksamheten under året. Det kan tyckas vara en obetydlig detalj endast avsedd för att öka det trivsamma intrycket av årsredovisningen, men i själva verket kan det vara helt avgörande för förståelsen av de problem eller brister i verksamheten som kanske framgår av årsredovisningens brödtext. Ett exempel är omläggningen av hela studiestödssystemet och uppbyggnaden av ett nytt kundcenter som CSN diskuterar i sin inledning, eller EU-toppmötet i Göteborg som Polisen nämner i sin inledning. Utan att känna till dessa två händelser är det svårt att få en korrekt bild av dessa myndigheters respektive verksamhetsresultat under 2001.

Det ger också en indikation på hur den ansvariga ledningen resonerar kring visioner och resultat av verksamheten. När det gäller de integrationspolitiska målen så ska de enligt förordningen 1986:856 genomsyra all verksamhet och det är enligt förordning 1995:1322 myndigheternas chef som har ansvar för att så är fallet. Då blir det extra intressant att se om det finns något i den allmänna och inledande kommentaren från respektive myndighetschef som berör de integrationspolitiska målen och hur de införlivats i verksamheten.

Politikområde Socialtjänst förbrukar inklusive regeringsuppdrag från årets regleringsbrev cirka 22 % av Socialstyrelsens totala förvaltningskostnader. Arbetet omfattar förutom stödet till den kommunala individ- och familjeomsorgen också en samverkan med länsstyrelserna för att förbättra tillsyn och utvärdering av socialt arbete. Inom detta politikområde ansvarar man också för utgivningen av Social rapport, som ska tillfredsställa kravet på återrapportering kring tillståndet och utvecklingen av sociala skillnader i Sverige.

I Social Rapport 2001, som sammanfattas i årsredovisningen, kommer Socialstyrelsen fram till de något motstridiga slutsatserna att välfärdssystemen ”bestod proven” under 1990-talets krisår, samtidigt som resultaten visar att det var de mest utsatta grupperna som drabbades hårdast av krisen. Rimligtvis måste slutsatsen vara att systemen inte var gjorda för att värna de mest utsatta gruppernas situation, utan var mer ägnade åt att fånga upp en medelklass på väg utför. Gruppen invandrades situation uppmärksammas särskilt när det gäller lägre

sysselsättningsfrekvens, högre arbetslöshet och omfattande socialbidragsberoende. Rapporten utgjorde enligt Socialstyrelsen underlag för den handlingsplan mot fattigdom och social utslagning som utarbetats under våren 2001 och som ingår i ett EU-initiativ för att följa utvecklingen på detta område i medlemsländerna.

Förutom detta finns inget i den övriga rapporteringen av årets verksamhet inom politikområde socialtjänst som kan hänföras till integrationspolitiken. Alla spår efter etnisk eller kulturell mångfald i befolkningen är borta. Det finns barn med problem, barn från familjer med komplexa problem, missbrukare, långtidsarbetslösa, sprutbytesprojekt, kvinnor och missbruk, personal som behöver utbildas i "Total Quality Management" och en hel del andra kategorier nämnda, men ingenting om hur klienternas eller personalens bakgrund kan ha betydelse för det sociala arbetet. Trots de ambitiösa formuleringarna i regleringsbrevet om att all verksamhet ska genomsyras av både ett genderperspektiv och ett mångfaldsperspektiv, så lyser dessa perspektiv med sin frånvaro i den politikområdesbaserade redovisningen.

Socialstyrelsen har istället valt att redovisa hur de har arbetat med genderperspektivet, barnperspektivet, de funktionshindrades perspektiv och mångfaldsperspektivet under politikområdesgemensam återrapportering. Under rubriken Etnisk och kulturell mångfald redovisar Socialstyrelsen kortfattat följande verksamhet:

- *En del av informationen till allmänheten har översatts till de största invandarspråken*
- *Svar till remissen "Alla lika olika - mångfald i arbetslivet" (Ds 2000:69)*
- *Rapporten "Äldreomsorg för finsktalande i Sverige"*
- *Rapporten "Som Gud skapade oss – Förhållningssätt till kvinnlig omskärelse bland somalier i Malmö" (finns även på Somaliska)*
- *I Folkhälsorapport 2001 och Social Rapport 2001 har hänsyn tagits till etniska aspekter och ett avsnitt i Social Rapport handlar om sysselsättningskarriärer inom fyra invandrargrupper (Chile, Iran, Polen och Turkiet)*
- *En databas med socialbidragares födelseland och eventuella föräldrars födelseland när det är barn inblandade*
- *Kompetensbedömningar och validering av utländskt utbildad vårdpersonal för att besluta i legitimationsärenden*
- *Kunskapssammanställning och forskningsöversikter inom området Etnicitet, migration och socialt arbete*

- *Ett antal artiklar i vetenskapliga tidskrifter kring psykisk och fysisk hälsa i invandrargrupper*
- *Flera medarbetare som rekryterats har utländsk bakgrund. Socialstyrelsen har ett program för att hjälpa anställda med annat modersmål än svenska att förbättra språket*

Socialstyrelsen har i sin medarbetarpolicy också slagit fast att alla medarbetare ska ges samma förutsättningar och möjligheter oavsett skillnader i t.ex. etnisk och kulturell bakgrund.

Regleringsbrev 2002

Det nya regleringsbrevet har fått en delvis annan utformning och politikområdena har fått en ny indelning i olika verksamhetsområden. Det övergripande målet för politikområde Socialtjänstpolitik är att:

Stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt stärka skyddet för utsatta barn

Två återrapporteringskrav är kopplade till detta övergripande mål:

- 1) *Redovisa tillståndet i landet genom Social Rapport*
- 2) *Att i en särskild del av årsredovisningen redogöra för tillståndet och utvecklingen samt väsentliga förändringar inom individ- och familjeomsorgen.*

Därefter följer en uppdelning i fyra olika verksamhetsgrenar, *Tillsyn, Normering, Myndighetsuppgifter och Kunskap* med åtföljande mål och återrapporteringskrav. Inte i någon av verksamhetsgrenarna finns något uppdrag som av regeringen specifikt kopplas till de integrationspolitiska målen.

Under *Organisationsstyrning* återfinns vi det uppdrag som är direkt kopplat till förordning 1986:856 överst på uppdragslistan:

- 1) *Socialstyrelsen ska redovisa hur myndigheten beaktat den etniska och kulturella mångfalden i samhället i sitt arbete såväl internt som externt.*

De andra uppdragen under *Organisationsstyrning* liknar det första men med utgångspunkt från gender och barnkonventionen. Detta visar att Socialdepartementet som enda departement

på ett klart och tydligt sätt i styrdokumentet införlivat inte bara de integrationspolitiska målen och förordningen 1986:856, utan också jämställdheten och barnkonventionen.

Under *Övriga uppdrag* finns inga andra uppdrag kopplade till integrationspolitiken, förutom som att precis som hos de flesta andra berörda myndigheterna redovisa uppdraget att samverka med Integrationsverket och andra aktörer inom ramen för Storstadssatsningen.

Analys

Socialdepartementet har varit väldigt tydligt i sitt regleringsbrev till Socialstyrelsen när det gäller införlivandet av de integrationspolitiska målen och producerat de enda av de i denna rapport granskade styrdokumentet som tagit förordningen 1986:856 på allvar. Det finns dock en tydlig risk när de i och för sig kraftfulla och tydliga direktiven blir så generella och de inte återfinns på något ställe som kan kopplas till den praktiska utformningen av de verksamhetsspecifika uppdragen. Socialdepartementet har lyft ur alla formuleringar kring etnisk eller kulturell bakgrund i alla övriga återrapporteringskrav och uppdrag samtidigt som man krävt att dessa perspektiv ska genomsyra all verksamhet, både externt och internt. Det blir uppenbarligen svårt för den berörda myndigheten att ta till sig dessa generella direktiv på alla områden och integrationspolitiken blir då ändå ”påklustrad” i den praktiska utformningen av verksamheten och något av ”generella säråtgärder”.

I årsredovisningen blir det tydligt att Socialstyrelsen inte riktigt når upp till den höga ambitionsnivå som återspeglas i regleringsbrevet. Uppdragen och återrapporteringskraven som är kopplade till etnicitet och mångfald redovisas för sig och inte som en del av den ordinarie verksamheten. De redovisade insatserna är grovt sett insatser som specifikt riktats till invandrare som översättning av broschyrer eller för att åtgärda vad som upplevs som ”kulturspecifika” problem, t.ex. kvinnlig omskärelse bland somalier. Socialstyrelsen har alltså trots de ganska tydliga direktiven att införliva det integrationspolitiska arbetet i den ordinarie verksamheten valt att redovisa dessa uppdrag för sig och därmed kopplat säråtgärder riktade mot etniska grupper till det generella integrationsarbetet.

Serviceskyldigheten gäller alla som bor i Sverige och behöver egentligen inte särredovisas, utan det är hur mångfaldsarbetet och de integrationspolitiska målen införlivats i den ordinarie verksamheten som är intressant. Därför är det både olyckligt och kontraproduktivt att Socialstyrelsen väljer att redovisa arbetet med att införliva de integrationspolitiska målen

separat samt vilka frågor de valt att se som en del av det integrationspolitiska arbetet. Det måste dock påpekas att Socialstyrelsens regleringsbrev och återrapportering ändå ligger i topp bland de granskade verken och att arbetet med att införliva de integrationspolitiska målen i styrdokument och återrapportering verkar gå i en positiv riktning.

Sammanfattande analys

Genom att jämföra och lägga ihop analysen av de enskilda verkens regleringsbrev och årsredovisningar ser vi några allmänna tendenser som motverkar införlivandet av de integrationspolitiska målen i den ordinarie verksamheten. Följande punkter är några enkla rekommendationer för att förbättra myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar utifrån de integrationspolitiska målen:

- 1) De flesta regleringsbreven innehåller krav på att jämställdheten mellan kvinnor och män ska beaktas i myndigheternas redovisning/statistik. Bara i vissa fall krävs ett mångfaldsperspektiv eller liknande. Detta skulle kunna standardiseras i en övergripande formulering t.ex. att all redovisning ska beakta jämställdheten mellan könen *och* samhällets etniska och kulturella mångfald.
- 2) Regleringsbreven och myndigheternas årsredovisningar borde på ett bättre sätt koppla ihop integrationspolitiken med det interna mångfaldsarbetet. Integrationspolitik är inte något som enbart ska drivas utanför myndigheternas egna dörrar utan måste genomsyra den egna verksamheten för att ge resultat. Ett öppet, mångkulturellt samhälle har inte råd med en etniskt homogen statsförvaltning, varken ur ett demokratiskt eller ekonomiskt perspektiv. För att kunna möta de utmaningar och krav som idag ställs på en modern offentlig sektor måste kompetensen i hela befolkningen mobiliseras och tas till vara.
- 3) Integrationsfrågor är inte invandrarfrågor. Många myndigheter redovisar säråtgärder och projekt i första hand riktade mot invandrade grupper i samhället som delar av respektive myndighets integrationspolitiska arbete. Detta är missvisande och förstärker endast bilden av att integrationspolitiken är en ny form av invandrapolitik. Det är genom den generella politiken och genom att stärka rättssäkerheten och legitimiteten i de generella systemen som integrationspolitiken kan lyckas, inte genom säråtgärder, projektgrupper eller förvaltningsteknisk "exotisering" av stora medborgargrupper.
- 4) Departementen och myndigheterna måste hitta en balans mellan alltför generella integrationspolitiska direktiv och integrationspolitiska säråtgärder. Kräver den

fastlagda integrationspolitiken att all offentlig verksamhet ska utgå från Sveriges etniska och kulturella mångfald, så borde regeringen på ett tydligare sätt i regleringsbrev indikera hur detta ska ske i praxis. Till exempel så skulle AMV kunna statistiskt redovisa hur många av de deltidsarbetslösa som har utländsk bakgrund, för att se om det finns en strukturell diskriminering inom detta område eller om Arbetsförmedlingarna slentrianmässigt förmedlar deltidsjobb oftare till människor med utländsk bakgrund. Det blir då ett sätt att kolla om systemen fungerar rättssäkert och att kvalitetssäkra den egna verksamheten. Men om AMV får i uppdrag att föra statistik för ”invandrades” anställningsmönster och komma med förslag på vilka kurser och projekt som AMV skulle kunna erbjuda deltidsarbetslösa invandrare, redovisas samma problem utifrån en helt annan utgångspunkt. Det är denna skillnad mellan praktiskt genomförbar integrationspolitik och invandrapolitik som måste genomsyra regeringens och myndigheternas arbetssätt.

- 5) En bättre koordinering eller samverkan i integrationspolitiska frågor mellan de olika departementen än idag borde komma till stånd. Socialdepartementet har enligt analysen av de ovan granskade regleringsbreven kommit mycket längre än de andra i införlivandet av de integrationspolitiska målen i regleringsbreven. En jämnare standard och starkare koppling mellan integration och generell politik i alla regleringsbrev vore önskvärd.
- 6) Det verkar i de flesta fallen inte finnas någon långsiktig eller genomarbetad strategi för att på sikt införliva integrationspolitiska frågor i den ordinarie verksamheten. Återkopplingen regleringsbrev – årsredovisning – nytt regleringsbrev osv. verkar vara svagt utvecklad och det blir då svårt att avgöra om departementen verkligen tar till vara erfarenheterna i årsredovisningen för att utveckla det integrationspolitiska arbetet eller om uppdrag/återrapporteringskrav utarbetas ad hoc varje år.

4. Diskussion: Vad kan, bör, ska myndigheter göra för integrationen?

I detta avsnitt vill vi utveckla ett resonemang kring själva grundförutsättningarna för analysen i denna rapport. Genom att göra detta och samtidigt koppla utgångspunkterna för analysen till slutsatserna av analysen, får vi en utgångspunkt för att diskutera policyändringar och förslag till framtida utveckling av integrationspolitiken. Denna del ska inte ses som en direkt återkoppling till innehållet av de sex myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar, utan som ett led i en vidare diskussion där trådar och tendenser funna i materialet ska leda vidare till en diskussion kring möjliga åtgärder och policyförändringar.

En ny roll för den offentliga sektorn

Det finns inom demokratin en lång och förhoppningsvis alltid närvarande debatt kring vad staten ska och inte ska göra - en ständig balans mellan vad som anses vara individens privata sfär, grupperns intressen och det allmännas intresse. (Se till exempel Bo Rothsteins "Vad ska staten göra?", 2002) Tolkningsramar, idéer och politisk kultur växlar och gränserna mellan privat och offentligt flyttas därmed också ständigt. Lagstiftning inom integrationsområdet till exempel kvotering eller särskilda rättigheter knutna till minoriteter kan vara extra känsligt då gränsen för vad som är etnicitet, kultur, religion och är väldigt flytande precis som tillhörigheten till dessa kategorier. Kvotering skulle till exempel dels kräva en omfattande kategorisering, definiering och registrering av komponenter starkt förknippade med individers identitet, dels någon sorts rangordning till rättighetsanspråk för de kategoriserade grupperna.

Inom ramen för det offentliga, var den gränsen än går, finns det dock alltid ett handlingsutrymme. Denna rapport och Integrationsverket i stort strävar efter att detta utrymme på ett så effektivt sätt som möjligt stödjer integrationsprocesser i samhället. Detta stöd ska inte bara begränsas till servicenivå utan måste också utvecklas när det gäller arbetsgivaransvaret för det offentliga. Stat, kommun och landsting är stora arbetsgivare i Sverige med nästan 1,5 miljoner anställda. Genom en aktiv personalpolicy inom det offentliga kan en ny standard sättas som utmanar den privata sektorn i konkurrens om arbetskraft, samtidigt som grundläggande demokratiska värderingar värnas. Ett fokus på integrationspolitiken kan inom ramen för reguljära förhandlingar på arbetsmarknaden säkert

generera lika stor förändring som lagstiftning eller fler förordningar, även om dessa två strategier inte på något sätt utesluter varandra. Kanske är det dags att genom Arbetsgivarverket, KKR, Kommunförbundet och Landstingsförbundet driva en starkare mångfaldslinje när det gäller myndigheternas rekryterings- och personalutvecklingspolicy.

Framtidens arbetsmarknad och instegsjobb

Sveriges framtid tycks gå i internationaliseringens tecken och detta får genomslag inom alla samhällsområden. Vi är idag medlemmar i en politisk och ekonomisk union, där det redan idag talas minst 20 språk. Inom en snar framtid kan den siffran ha stigit till 30. Våra företag konkurrerar på en global marknad, något som ställer stora krav på deras förmåga att suga upp och utnyttja en mångfald inom personalen. Förvaltningen går samma väg och troligtvis kommer välfärdssystemen på något sätt harmoniseras eller bringas i fas med varandra inom den Europeiska Unionen. Detta ställer stora krav på den offentliga sektorn i alla länder, inte minst de mindre inom Unionen.

Då insteg och karriär på arbetsmarknaden till stor del är beroende på tillgång till nätverk och kontakter, har det offentliga en chans och en skyldighet att spela en avgörande roll både som inkörsport till och plantskola för arbetsmarknaden. Vi föreslår här ett djupare samarbete inom ramen för KKR:s uppdrag att utreda förutsättningarna för en introduktionskurs eller liknande för att öka andelen invandrade akademiker i Statsförvaltningen. Förvaltningen måste bli bättre på att ta till vara den kompetens som finns i hela den svenska befolkningen och sluta tillämpa indigenatsrätten till förmån för medborgare med etniskt svensk bakgrund.

Instruktion, regleringsbrev och andra styrdokument

I Sverige finns det en förvaltningstradition att ta vissa grundläggande saker för givna i förvaltningens förhållningssätt till lagar och vi förundras ofta över vår omvärld där de mest självklara saker sätts på pränt i förhandlingar och arbetsbeskrivningar. Men med vad Lennart Lundquist kallar en ökande juridifiering (Lundquist 2001) av samhället kanske det skulle vara bra om det offentliga föregick som gott exempel och i sina instruktioner skrev ner det självklara att myndigheten ska beakta frågor om t ex klass, kön och kulturell/etnisk mångfald både i sin verksamhet och i sin personalpolitik.

I förarbetet till denna studie, som i huvudsak ska granska återkopplingen mellan regleringsbrev och årsrapporter/verksamhetsberättelser, har vi även sneplat lite på instruktioner skrivna efter att Proposition 1997/98:16 antagits. Vi kan konstatera att det skrivits cirka 60 instruktioner och att cirka 40 myndigheter startats/ombildats sedan propositionen 1997/98:16, då integrationspolitiken antogs av riksdagen. Instruktionerna är naturligtvis ofta väldigt breda och allmänt hållna i sin utformning men skulle, särskilt när de ligger till grund för inrättandet av nya myndigheter, kunna ha med en standardformulering som går ut på att myndigheten ska sträva efter att spegla samhällets mångfald redan när den startar upp sin organisation eller att förordningen 1986:856 även ska beaktas i sammansättningen av den nya myndigheten. Då måste enligt oss dock förordningen först modifieras eller bli tydligare.

Tillägg till förordning 1986:856

Efter att ha granskat utvecklingen de senaste åren anser vi att formuleringen i förordningen måste skärpas eller att praxis utvecklas för att tolka förordningen så att även personalsammansättning, rekryteringsförfarande, befodringspolicy, vidareutbildning och all övrig personalpolitik innefattas av förordningens första paragraf. Den nuvarande lydelsen (se nedan) ger tydligen myndigheterna ett utrymme att bortse från det interna mångfaldsarbetet när de tolkar vilka praktiker förordningen styr:

1 § Myndigheterna ska fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den.

Myndigheterna ska verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Myndigheterna ska i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Förordning (1999:593).

Det måste enligt oss bli tydligare vad lagstiftaren menar med att *utforma* och *bedriva* verksamheten samt att lika rättigheter och möjligheter även gäller vid rekrytering till statsförvaltningen. Idag verkar våra myndigheter tolka den första paragrafen så att myndigheterna ska *beakta* mångfalden, *verka* för lika rättigheter och *motverka* diskriminering på ett *allmänt* plan, utan att för den skull vidta åtgärder i den egna organisationen. Men då allt

detta redan ingår i bilden av svensk förvaltningstradition kanske paragrafen anses vara ett moraliskt rättsnöre av allmän karaktär, snarare än något som ska tas upp i rekryteringssammanhang, befordringsgångar, lönesamtal eller i andra praktiska, internt organisatoriska frågor. Att överkomma motståndet mot att applicera förordningen i dess för integrationen mest fördelaktiga tolkning måste vara av högsta prioritet om myndigheterna ska kunna anses vara föredömen inom integrationsområdet.

5. Referenser

Litteratur

Broomé, Carlsson och Kiwi (2002): *”Invandrare och Myndigheter – möten som hjälper eller möten som stjälper?”*, SNS förlag, Stockholm

Hjern, Benny *”Välfärdens Institutioner och de multipla behovsmänniskorna”* (2001)

Lundquist, Lennart (2001): *”Medborgardemokratin och eliterna”*, Studentlitteratur, Lund

Molander, Nilsson och Schick (2002): *”Vem styr?”*, SNS förlag, Stockholm

Rothstein (2002): *”Vad ska staten göra?”*, SNS förslag, Stockholm

Rothstein (2001): *”Politik som organisation”*, SNS förlag, Stockholm

Offentligt tryck

AMS Utredningsenhet (Ura 2001:5): *”Rätt man på fel plats”*

Demokrati för det nya seklet, Prop. 2001/02:80

Förordning 1986:856, 1995:1322

Integration för 2000-talet, Skr 2001/02:129

Integrationsverket (2002): *”På rätt väg? – Slutrapport från den nationella utvärderingen”*

Sverige, framtiden och mångfalden, Prop. 1997/98:16

Verksamhetsplan 2002, Integrationsverket

Verksamhetsberättelse 2001 AMV

Årsredovisning 2001 AMV

Årsredovisning 2001 CSN

Årsredovisning 2001 Polisen

Årsredovisning 2001 RFV

Årsredovisning 2001 Skolverket

Årsredovisning 2001 Socialstyrelsen