

Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete

Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete – En dokumentstudie av tolv statliga myndigheters arbete med mainstreaming av integrationspolitiken

Integrationsverkets rapportserie 2006:01

© Integrationsverket, 2006

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Elanders Berlings, Malmö, 2006

Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete

**En dokumentstudie av tolv statliga myndigheters
arbete med mainstreaming av integrationspolitiken**

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | 7 |
| Sammanfattning | 9 |
| Summary | 11 |
| 1 Studiens utgångspunkter | 13 |
| Verksamhetsintegrering i stället för mainstreaming | 13 |
| Staten som förebild? | 15 |
| Grundläggande moment i verksamhetsintegrering | 17 |
| 2 Integrationspolitiken idag | 22 |
| Den generella politiken – grundfundamentet för integrationspolitiken | 22 |
| Otydliga frågor i integrationspolitiken | 28 |
| 3 Tidigare studier som bakgrund | 33 |
| Vad gör myndigheterna för integrationen? Tre kartläggningar av myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar | 33 |
| Från invandrarpolitik till invandrarpolitik (Riksrevisionen 2005:5) | 35 |
| 4 Kartläggning av myndigheternas integrationsarbete | 37 |
| Syftet med kartläggningen | 37 |
| Verksamhetsintegrerar myndigheterna mångfaldsarbetet? | 37 |
| Sammanfattning av kartläggningen | 48 |
| 5 Övergripande slutsatser av kartläggningen | 51 |
| Myndigheternas verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet | 51 |
| Behov och förslag | 56 |
| Referenser | 60 |
| Bilaga 1 | 62 |
| Bilaga 2 | 63 |

Figur- och tabellförteckning

| | |
|---|----|
| Figur 1: Verksamhetsintegrering och dess mål. | 14 |
| Figur 2: Var arbetet med verksamhetsintegrering framgår. | 14 |
| Figur 3: Slutsatser av kartläggningen om huruvida de tolv myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbete | 48 |
| | |
| Tabell 1: Svaren på de tretton frågorna ställda till de studerade dokumenten respektive intervjuerna per myndighet. | 50 |

Förord

Rapporten *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete* handlar om tolv statliga myndigheters angelägna arbete med att få in integrationsperspektivet i sina respektive ordinarie verksamheter. Integrationsverket har utfört tidigare studier av myndigheternas verksamhetsintegrerade mångfaldsarbete. Den här rapporten bygger vidare på erfarenheterna av de tidigare studierna men tar också saken vidare när det gäller att ge innehåll åt och att utforska hur det går med det verksamhetsintegrerade mångfaldsarbetet. Studien mynnar ut i flera intressanta och viktiga slutsatser för beslutsfattare med flera på olika nivåer att diskutera vidare och ta ställning till. I olika faser av arbetet har företrädare för de tolv studerade myndigheterna beretts möjlighet att framföra synpunkter på Integrationsverkets studie. Mikael Rundqvist har fungerat som ansvarig ledare för arbetet som helhet. Magdalena Sivik har sammanställt resultatet av de intervjuer och dokumentstudier som utgör underlag för rapporten. Texten i rapporten *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete* har utformats gemensamt av Magdalena Sivik och Mikael Rundqvist vid Integrationsverkets analysavdelning. Sven Hjelmskog vid analysavdelningen, samt Björn Wendin och Leif Wernberg vid Integrationsverkets utvecklingsavdelning, har liksom Mikael Rundqvist omväxlande deltagit tillsammans med Magdalena Sivik under intervjuarbetet vid de tolv myndigheterna. Docent Maritta Soininen har fungerat som extern kvalitetssäkrare. Intervjuerna och dokumentstudierna i sin helhet redovisas per myndighet i en särskild bilaga till rapporten

Norrköping den 1 februari 2006

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Abdullahi Aress
Avdelningschef

Sammanfattning

I rapporten *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete* kartläggs tolv strategiskt viktiga statliga myndigheters arbete med att få in den tvärssektoriella integrationspolitiken i sina respektive kärnverksamheter. Verksamhetsintegrering anvisas av regeringen som ett nödvändigt medel för att nå de integrationspolitiska målen. I enlighet med förordningar på politikområdet används i rapporten begreppet mångfaldsarbete för att beteckna det perspektiv myndigheterna ska verksamhetsintegrera.

Verksamheten vid statliga myndigheter ska utgå från mångfalden i samhället och ha allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter som mål. Integrationsperspektivet ska genomsyra verksamheten och utvecklingsarbetet ska bedrivas inom ramen för ordinarie verksamhet och av ordinarie personal. På ett systematiskt sätt ska i varje situation konsekvenserna beaktas också för utrikes födda och personer med utländsk bakgrund.

I den här rapporten utvecklas och testas redskapen för att undersöka hur det går med det verksamhetsintegrerade mångfaldsarbetet. Via intervjuer och dokumentstudier kartläggs i rapporten huruvida myndigheterna bedriver sin verksamhet i enlighet med de integrationspolitiska målen.

Resultatet är att det både i intervjusvar och i årsredovisningar framgår att tre av de tolv myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet på det sätt som den formulerade politiken förutsätter. För tre av myndigheterna styrker informationen från intervjuerna att de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. Varken intervjusvar eller årsredovisningar kan styrka att de sex resterande myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet.

Rapporten mynnar ut i förslag som har att göra med behovet av dokumenterade konsekvensanalyser, metod- och tolkningsstöd, samt klarhet, kommunikation och konsekvens i styrningen.

Kartläggningen visar för det första att det finns ett behov av

att genomföra och dokumentera konsekvensanalyser av hur myndigheternas respektive verksamhet förhåller sig till uppfyllandet av de integrationspolitiska målen. Sådana konsekvensanalyser kan bidra till att myndigheten själv får en uppfattning om hur myndighetens verksamhet bidrar till att uppfylla de integrationspolitiska målen och även ge utomstående en inblick i hur det står till.

En andra slutsats är att det finns ett behov av metod och tolkningsstöd för hur myndigheterna ska verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. En förklaring till att inte alla myndigheter idag arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet är att de saknar kunskap om hur detta kan göras.

En tredje slutsats är att regeringen måste bestämma sig för att välja en genomtänkt strategi för hur myndigheterna ska implementera integrationspolitiken. Myndigheterna måste i sin tur bättre kunna förmedla till regeringen hur de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet och vilka resultat de uppnår.

I utförlig form återfinns dokumentstudierna och intervjuerna per myndighet som en separat bilaga (*Bilaga 3 till rapporten: Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete – Dokumentstudier och intervjuer vid tolv statliga myndigheter*, Integrationsverkets stencilserie 2006:01).

Summary

The report *Mainstreaming diversity work* (Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete) maps twelve strategically important government authorities' work with including the cross-sectoral integration policy in their respective core activities. In the government bill Sweden, the future and diversity – from immigration policy to integration policy (1997/98:16) the Government points to mainstreaming as an important tool in order to achieve the goals of the integration policy. In the report, the term diversity work is used to describe the perspective government authorities shall mainstream, according to regulations within this policy area.

Activities in government authorities shall be based on the diversity in society and have everyone's equal rights, responsibilities and opportunities as the goal. The integration perspective shall permeate activities and developments shall be implemented within the scope of regular activities and by regular staff. The consequences for foreign-born persons and persons with foreign extraction shall in a systematic way be considered in each situation.

This report develops and tests the tools for examining the progress of mainstreaming diversity work. Through interviews and document analysis (e.g. annual reports), the report surveys whether the government authorities conduct their activities in accordance with the goals of integration policy.

The result from both interviews and document analysis show that three out of twelve government authorities mainstream their diversity work according to the formulated policy. In another three government authorities does the information gathered through interviews verify that they mainstream their diversity work. Neither interviews, nor annual reports can verify that the remaining six government authorities mainstream their diversity work.

The report concludes with suggestions dealing with the need for documented impact assessments, method- and interpretation support, as well as clarity, communication and consistency in management.

The mapping exercise show, first, a need to implement and document impact assessments of how the government authorities' various activities relate to the goals of integration policy. Such impact assessments can contribute to the government authority itself gaining an understanding of how its activities contribute to the achievement of the goals of integration policy, in addition to giving external actors an insight into the state of play.

A second conclusion is that government authorities need method- and interpretation support for how to mainstream diversity work. One explanation for the fact that not all government authorities currently work on mainstreaming diversity work is that they lack knowledge about how this can be done.

A third conclusion is that the Government must think through and decide on a strategy for how government authorities shall implement integration policy. The government authorities must in turn improve their reporting to the Government on how they mainstream their diversity work and the results they achieve.

The document analyses and interviews are extensively reported for each government authority in a separate appendix (only available in Swedish).

I Studiens utgångspunkter

Verksamhetsintegrering i stället för mainstreaming

I den här rapporten redovisas en dokumentstudie av huruvida tolv svenska myndigheter under 2004 beaktade samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformade och bedrev sin verksamhet. Studien är ett led i Integrationsverkets arbete med att undersöka hur det går med efterlevnaden av förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Studiens direkta utgångspunkt är uppdraget i regeringens regleringsbrev till Integrationsverket år 2005 att undersöka om myndigheter bedriver sin verksamhet i enlighet med de integrationspolitiska målen.

Arbetet med att införliva tvärsektoriella politikområden som till exempel integrationspolitiken kan på ett synonymt sätt även karakteriseras med det engelska uttrycket mainstreaming. Så här uttrycker sig regeringen om detta arbetssätt i sin skrivelse *Integrationspolitik för 2000-talet*:

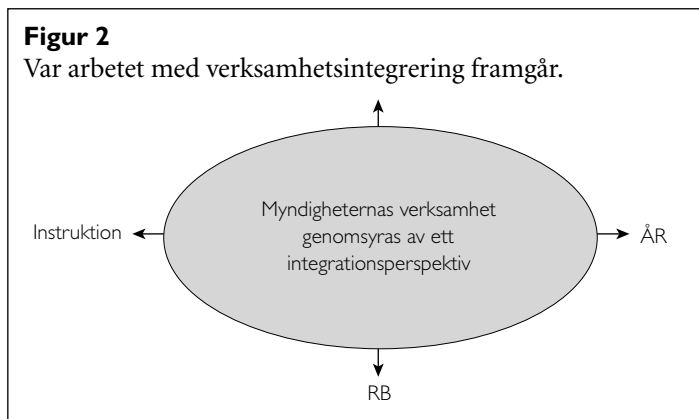
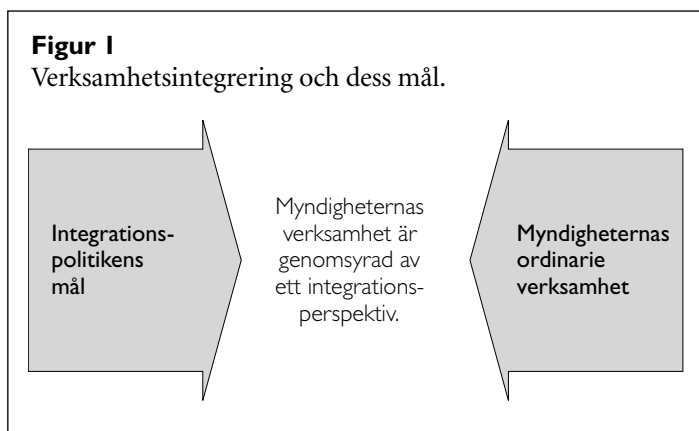
Mainstreaming används för att uttrycka ett strategiskt arbetssätt som leder fram till att alla verksamheter skall genomföras av – i detta fall – ett integrationspolitiskt perspektiv på alla nivåer och inom alla områden och att utvecklingsarbete som krävs genomförs av den ordinarie personalen inom den ordinarie verksamheten (regeringens skrivelse 2001/02(129): 14).

I citatet beskrivs mainstreaming som ett strategiskt arbetssätt vilket leder fram till målet att integrationspolitiken genomförs av alla verksamheter. Den här rapporten utgår från de huvudtankar om arbetssätt och slutmål som finns uttryckt i detta citat, men ersätter uttrycket mainstreaming med uttrycket verksamhetsintegrering.

I *figur 1* uttrycks huvudtankarna för vad verksamhetsintegrering som strategi ska resultera i.

För att kunna studera och härpå ta ställning till om myndigheternas verksamhet genomsyras av ett integrationspolitiskt perspektiv måste först ett antal frågor redas ut. En av dessa frågor är var någonstans som det verksamhetsintegrerade mångfaldsarbetet framgår och därmed kan studeras. Utgångspunkten är att regeringens styrning, i detta fall när det gäller integrationspolitiken, tar sig uttryck i olika dokument, liksom myndigheternas resultatredovisning av hur de lever upp till motsvarande styrning. *Figur 2* antyder följaktligen att ett verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete kan utläsas i olika delar av de dokument som hör samman med myndighetens styrning och resultatredovisning. I figuren återfinns de dokument som är objekt för denna studie: myndigheternas instruktioner, regleringsbrev (RB) och årsredovisningar (ÅR).

Dessa dokument utgör en del i en sammanhängande styrningskedja. Den första länken i kedjan är den lagstiftning och de förordningar som i detta fall berör myndigheternas genom-



förande av integrationspolitiken. Hit hör till exempel förordningen (1986:856) samt antidiskrimineringslagstiftningen. Andra länkar i styrningskedjan är den av regeringen utstakade politiken som den tar sig i uttryck i prop. 1997/98:16 och senare regeringsskrivelse och uttalanden av statsråd. Därefter följer myndigheternas instruktioner och sedan styrningen via regleringsbrev som ju kan variera från år till år. Sist i kedjan följer de krav som regeringen ställer på myndigheternas årsredovisningar, där återkopplingen till regeringens styrning görs.

De tolv myndigheter som studeras i denna dokumentstudie valdes ut i februari 2005, på uppdrag av Integrationsverkets generaldirektör, för att de bedöms vara särskilt viktiga för genomförandet av integrationspolitiken. De tolv myndigheterna är: Arbetsmarknadsverket (AMV), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Högskoleverket, Myndigheten för skolutveckling, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och kronofogdemyndigheterna, Skolverket, Socialstyrelsen samt Statens institutionsstyrelse.

Staten som förebild?

Den förestående dokumentstudien ska betraktas i ljuset av en föregående studie från Integrationsverket med titeln *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald* (Integrationsverkets rapportserie 2004:4). I rapporten *Staten som förebild?* kartläggs och analyseras hur ett antal statliga myndigheter har genomfört regeringens uppdrag att utarbeta handlingsplaner för att främja den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda, samt vilken betydelse dessa planer har haft för att främja mångfalden och motverka diskriminering vid anställning eller i övrigt inom myndigheterna.

Rapporten visar sammanfattningsvis att 15 av de 17 studerade myndigheterna hade upprättat en handlingsplan för främjande av etnisk mångfald vid undersökningstillfället. Merparten av myndigheterna bedrev vid undersökningstillfället ett begynnande mångfaldsarbete och vid de övriga myndigheterna konstaterades det att det pågick ett mångfaldsarbete som var på god väg.¹ I en sammanlagd fyrgradig totalbedömning karakte-

1 De 17 undersökta myndigheterna i *Staten som förebild?* är i bokstavsordning: Arbetsmarknadsverket, Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden, Försvarsmakten, Kriminalvårdsstyrelsen, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Migrationsverket, Patent- och registreringsverket, Riksförsäkringsverket/Försäkringskassorna, Rikspolisstyrelsen/Polisväsendet, Riksskatteverket/Skatte- och Kronofogdemyndigheterna, Statens institutionsstyrelse, Statistiska centralbyrån, Tullverket.

riseras ingen av de studerade myndigheterna som vare sig renodlat dålig eller som en förebild när det gäller de analyserade myndigheternas planer för etnisk mångfald, deras insatser för att främja mångfalden samt utfall, i betydelsen personalsammansättning efter nationell härkomst.

Ett generellt intryck utifrån intervjuer med myndigheterna är att det interna arbetet med att öka och bättre nyttja mångfalden i det svenska samhället, uppfattas som tämligen nytt och att det än så länge är både ganska oreflekterat och trevande. Samtliga intervjuade myndigheter behöver vidareutveckla sitt mångfaldsarbete, vissa mer och andra mindre.

När det gäller utfallet i personalstyrkan konstateras andelen utrikes födda vid de 17 myndigheterna generellt sett vara betydligt lägre än andelen utrikes födda bland de sysselsatta i riket, även uppdelat på olika befattningar i organisationerna, särskilt när det gäller chefsbefattningar.

Slutsatserna av rapporten är alltså att myndigheterna, trots att majoriteten av dem har en handlingsplan för att främja etnisk och kulturell mångfald, ändå inte förmår vara de förebilder som myndigheter i staten ska vara för att bidra till jämlikhet i samhället. Personalstyrkan är inte representativ i förhållande till samhället och myndigheterna förmår inte heller bedriva ett arbete som bidrar till att myndigheterna som arbetsgivare ger hela personalstyrkan samma förutsättningar.

Integrationsarbetet som bedrivs inom myndigheterna för att bättre nyttja mångfalden är tätt sammanflätat med det arbete som myndigheten ska bedriva för att uppnå de integrationspolitiska målen i förhållande till samhället och som efterfrågas både i antidiskrimineringslagstiftningen och i förordningen (1986:856). Förordningens skrivning om att den etniska och kulturella mångfalden ska beaktas även vid utformningen av verksamheten är svår att frikoppla från handlingsplanernas avsedda syfte.

Det är i dessa tankegångar den här rapporten tar sin utgångspunkt. Även om det är förordningens breda skrivning om att myndigheterna fortlöpande ska beakta samhällets etniska och kulturella mångfald – både när de utformar och bedriver sin verksamhet utåt – som är central för denna dokumentstudie, så är detta arbete svårt att studera utan att komma in på det mångfaldsarbete som bedrivs inom myndigheterna.

I denna rapport används begreppet mångfaldsarbete för att beskriva det perspektiv myndigheterna ska verksamhetsintegrera. Mångfaldsarbete har ofta kommit att beteckna myndigheternas inåtriktade arbete för att främja etnisk och kulturell mångfald inom organisationen. Genom att i den här rapporten, i direkt enlighet med formuleringarna i förordningen (1986:856), använda begreppet även för att beskriva

myndigheternas utåtriktade arbete för att beakta samhällets etniska och kulturella mångfald, vill Integrationsverket understryka att målet för både det inåtriktade och utåtriktade mångfaldsarbetet är gemensamt, nämligen att myndigheterna ska bidra till att de integrationspolitiska målen uppnås.

Varken det inåtriktade eller det utåtriktade mångfaldsarbetet kan avvaras då den ena delen inte kan bidra till de integrationspolitiska målen utan att även den andra delen av arbetet bedrivs. Det är endast då som staten kan bli den förebild den ska vara i det svenska samhället.

Grundläggande moment i verksamhetsintegrering

En viktig fråga är vad verksamhetsintegrering av ett tvärsektorielt politikområde innebär för en organisation i den dagliga verksamheten. Med tvärsektorielt politikområde avses här politikområden som till exempel integrationspolitik, jämställdhetspolitik, ungdomspolitik och miljöpolitik. Detta är politikområden som ska genomsyra alla myndigheters verksamheter för att de ska få genomslag.

Svaret på frågan är inte givet på förhand och varierar från verksamhet till verksamhet och organisation till organisation. Grundtanken är att myndigheterna vid utformandet och genomförandet av sin verksamhet också ska ställa sig frågan om hur arbetet kommer att falla ut för utrikes födda eller personer med utländsk bakgrund. För att detta sätt att tänka och agera ska få struktur och genomslag bör några grundläggande moment uppfyllas för att verksamheten vid en myndighet ska genomsyras av ett tvärsektorielt politikområde, i detta fall ett integrationspolitiskt perspektiv. Dessa olika moments innehåll vittnar tillsammans om vad verksamhetsintegreringen av mångfaldsarbetet innebär för en myndighets arbetssätt och verksamhet. De grundläggande momenten är följande (Jfr *Staten som förebild* sidorna 24–27):

- *Ledningen leder arbetet.* Ledningen måste aktivt leda arbetet för att verksamhetsintegreringen av mångfaldsarbetet ska uppfattas som betydelsefullt. Detta innebär att ledningen måste vara väl införstådd i hur myndighetens verksamhet är kopplad till integrationspolitiken och hur verksamheten ska bidra till att alla i samhället har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter i förhållande till myndighetens egen verksamhet.
- *Medarbetarna är kunniga och medvetna.* Medarbetarna måste få tillgång till nödvändig kunskap och ha förståelse för män-

niskors olika behov och förutsättningar i förhållande till de egna arbetsuppgifterna. På så vis ska den enskilde medarbetaren bidra till att alla i samhället får lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter i förhållande till de egna arbetsuppgifterna.

- *Kunskap om verksamhetens kvalitet* för att bidra till lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla. För att ledningen och medarbetarna ska få tillgång till den kunskap de behöver för att verksamheten ska låta sig genomsyras av ett integrationspolitiskt perspektiv, måste verksamheten kartläggas och analyseras ur just ett integrationsperspektiv. Denna analys ska kunna svara på hur myndigheten bidrar, respektive inte bidrar till att ge alla i samhället lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter i förhållande till den egna verksamheten.
- *Mål för förändring*. Kunskapen som analysen bidrar till att lyfta fram ska utgöra utgångspunkten för de mål som myndigheten har för avsikt att uppnå för att verksamheten ska kunna bidra till att lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter tillkommer alla i samhället.
- *Åtgärder för att uppnå förändring*. För att myndighetens uppsatta mål ska låta sig uppnås, måste organisationen formulera adekvata åtgärder för hur verksamheten ska kunna genomsyras av integrationsperspektivet.
- *Arbetet måste återkommande utvärderas*. Endast genom att återkommande utvärdera arbetet med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet, kan kvaliteten på myndighetens verksamhet garanteras.

Utan att samtliga de olika momenten finns med i processen, är sannolikheten stor att mångfaldsarbetet inte får de effekter det bör ha för att vara verksamhetsintegrerat. Det är genom att inkludera de olika momenten i en strukturerad process som regeringens avsikter med integrationspolitiken ska uppfyllas, då alla verksamheter genomsyras av ett integrationspolitiskt perspektiv på alla nivåer och inom alla områden och att utvecklingsarbete som krävs genomförs av den ordinarie personalen inom den ordinarie verksamheten (Skr. 2001/02:129. Sid. 14).

För att få insikt om utgångspunkten för att bedriva ett verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete måste, som framkommer ovan, verksamheten kartläggas och analyseras ur ett integrationsperspektiv. Det är nödvändigt att veta hur dagsläget ser ut för att adekvata mål och åtgärder ska kunna formuleras och genomföras. En utvärdering av verksamhetsintegreringen av mångfaldsarbetet måste även den ställas i relation till utgångsläget för att framsteg och bakslag ska kunna påvisas. Behovet

av att kartlägga utgångsläget, anses även nödvändigt för att nå framgång med att införa någon form av kvalitetsledningssystem, som exempelvis ISO 9001:2000 (ISO 9001:2000 Krav sid. 9).

Ett ytterligare argument för att en myndighet ska kartlägga och analysera sin verksamhet ur ett integrationsperspektiv är att det annars är omöjligt att kunna veta huruvida verksamheten väl bidrar till att ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter. En genomförd analys kan mycket väl visa att myndigheten till stora delar faktiskt redan är genomsyrad av ett integrationsperspektiv, men den kan också blottlägga stora brister som måste åtgärdas.

Jämställdhetsintegrering, utveckling och erfarenheter

En myndighet som har för avsikt att säkerställa att alla invånare i Sverige har lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter i förhållande till den egna verksamheten, kan få inspiration och idéer om hur ett sådant mål ska förverkligas genom andra organisationers, och framför allt myndigheters, sätt att gå tillväga. Förarbetet till denna rapport har dock inte lyckats identifiera några dokumenterade erfarenheter av verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet i Sverige. Detta innebär inte att erfarenheter från ett sådant arbete saknas, men dokumenterade utvärderingar är inte allmänt tillgängliga.

I sökandet efter exempel på verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet stod det klart att arbetet med att verksamhetsintegrera jämställdhetsarbetet är relativt väl dokumenterat och har pågått under en längre tid både internationellt och i Sverige. Begreppen som används för att beskriva verksamhetsintegrering av jämställdhetsarbetet är framför allt jämställdhetsintegrering eller på engelska »gender mainstreaming«. Hur framgångsrikt arbetet med jämställdhetsintegrering har varit är svårt att avgöra utan att göra en djupare studie av de olika insatser som har gjorts. Det går dock inte att ta miste på att frågan är relativt väl etablerad trots sin egenskap av tvärsektorieell politik.

Jämställdhetsintegrering kom att få sitt genomslag på internationell nivå vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995, då medlemsstaterna enades om att jämställdhetsperspektivet måste integreras i de processer där resurser fördelas och normer etableras. Ordet mainstreaming, som används inom många olika ämnen, fick i och med kvinnokonferensen ännu en innebörd, nämligen en strategi för hur och var jämställdhetsfrågor ska drivas. Inom FN har jämställdhetsintegrering bland annat tillämpats inom FN:s biståndsarbete. I Amsterdamfördraget

från 1997 är jämställdhet ett av EU:s grundläggande mål. Detta har lett till att olika försök att integrera jämställdhetsperspektivet i EU:s olika verksamhetsområden har påbörjats.

I Sverige är Regeringskansliet en pådrivande kraft vad gäller att verka för jämställdhetsintegrering. I en departementsskrivelse från 1999 görs en lägesbeskrivning av ett utvecklingsprogram med arbetsnamnet »Genderprogram för social välfärd« som startades vid Socialdepartementet 1997, med syfte att integrera de nationella jämställdhetsmålen i hela Socialdepartementets verksamhet. Arbetet syftar just till att jämställdhetsarbetet ska genomsyra verksamheten i stället för att åka bredvid som en sidovagn (Ds 1999:64). I en slutrapport från 2001 rörande utvecklingsprogrammet ges en introduktion till strategin jämställdhetsintegrering och utvecklingen av strategin (Ds 2001:64). Arbetsgruppen bakom utvecklingsprogrammet har också givit ut en handbok med titeln: *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*. Även idag (läs 2006) pågår det ett arbete med att utveckla metoder för genomförandet av jämställdhetsintegrering vid bland annat myndigheter, och Regeringskansliet har producerat flera olika rapporter som rör just jämställdhetsintegrering.

Flera svenska myndigheter och organisationer har på olika sätt närmat sig jämställdhetsintegrering och har i olika omfattning dokumenterat detta arbete. Landstingsförbundet publicerade 2002 en skrift med titeln *Mainstreaming – en inventering* där begreppet beskrivs, vilka begränsningarna är, metoder och instrument samt olika genomförda projekt.

Nordiska Ministerrådet gav 2003 ut publikationen *Steg för steg. Att arbeta med gender mainstreaming som strategi*. Där beskrivs bland annat vikten av en fungerande logistik för integreringsprocessen samt att den genomförande organisationen måste vara medveten om att jämställdhetsintegrering är en process som tar tid, kostar pengar och kräver kunskaper. Listan över myndigheter som antingen arbetar själva med jämställdhetsintegrering eller försöker få andra myndigheter att göra så, kan göras relativt lång, vilket inte är fallet med arbetet för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Inom den akademiska världen förekommer det forskning som ur olika perspektiv har studerat just jämställdhetsintegrering. Exempel på sådan forskning är Sari Kuovo *Making just rights? Mainstreaming Women's Human Rights and a Gender Perspective* som studerar jämställdhetsintegrering inom FN. Sonia Mazey skriver om *Mainstreaming in the EU. Principles and Practices* som är en undersökning och utvärdering av vilken påverkan jämställdhetsintegrering har haft på EU:s poli-

cyutformning. Ett annat exempel på litteratur med fokus på jämställdhetsintegrering är en antologi sammanställd av Anette Borchorst och Drude Dahlerup, *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis* där bland annat strategins för- och nackdelar diskuteras.

Genom att studera erfarenheter från jämställdhetsintegrering kan arbetet med verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet berikas med idéer och stimulans, då även arbetet för jämställdhetsintegrering i grunden handlar om människors demokratiska rätt till lika rättigheter och möjligheter. Framför allt kan arbetet med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet lära av de misstag och fallgropar som pionjärbetet med jämställdhetsintegrering har stött på.

2 Integrationspolitiken idag

Förutsättningarna för att den svenska integrationspolitiken ska få effekt är att bland annat myndigheterna är delaktiga i genomförandet. Integrationspolitiken är också formulerad så att myndigheterna, genom att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet, ska bidra till att de integrationspolitiska målen uppfylls. Genomförandet av integrationspolitiken är en komplex process och integrationspolitikens utformning illustrerar detta. Integrationspolitiken är också avsedd att vägleda myndigheterna i genomförandet av sina uppdrag i förhållande till de svenska invånarna.

Den generella politiken – grundfundamentet för integrationspolitiken

I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik framkommer att mångfalden bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer (Prop. 1997/98:16). Målet är att de integrationspolitiska målen ska uppnås. För att mångfalden ska kunna tas som utgångspunkt för myndigheternas verksamhet, måste mångfaldsarbetet verksamhetsintegreras för att garantera att myndigheterna systematiskt beaktar alla aspekter som på sikt bidrar till att målen uppfylls. Följande anförande av Gunnar Lund, dåvarande biträdande finansminister, beskriver hur det är tänkt att myndigheterna ska arbeta:

Samhällets mångfald ska vara utgångspunkt för politikens utformning på alla samhällsområden. Det ligger med andra ord i varje myndighets ansvar att främja lika rättigheter och möjlig-

heter och beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när verksamheten utformas. Integrationsverket har givetvis en nyckelroll att följa upp myndigheternas arbete och vara pådrivande för att integrationspolitikens mål och synsätt genomsyrar alla statliga myndigheters verksamhet. Men det räcker inte på långa vägar. Ni måste – var och en – ställa er frågan vad just ni kan bidra med på er arbetsplats.²

I propositionen (1997/98:16) framkommer på flera ställen att myndigheterna ska verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Till exempel skriver regeringen att det i den nya integrationspolitiken finns skäl att ännu starkare betona den generella politikens betydelse i förhållande till hur det formuleras i invandrarpolitiken, mot bakgrund av den kritik som riktats mot just invandrarpolitiken (Prop. 1997/98:16. Sid. 20). Detta betyder att regeringen tydligt vill understryka vikten av att integrationspolitiken förs in i den generella politiken i och med integrationspolitikens införande.

I regeringens skrivelse *Integrationspolitik för 2000-talet* (2001/02:129) förtydligar regeringen ytterligare tanken att det integrationspolitiska perspektivet ska genomsyra all verksamhet. Bland annat betonas betydelsen av att flytta in integrationspolitiken i en verksamhets alla delar för att den generella politiken ska ge lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter till alla. För att lyckas med detta skriver regeringen att myndigheterna måste införa ett strategiskt arbetssätt som leder till att alla verksamheter som myndigheterna arbetar med ska genomsyras av ett integrationspolitiskt perspektiv (Skr. 2001/02:129). I samma skrivelse betonas det att integrationspolitikens genomförande bland annat bygger på att myndigheternas verksamhet utformas med utgångspunkt i den etniska och kulturella mångfalden, så att alla behandlas på ett likvärdigt sätt (Skr. 2001/02:129. Sid. 89).

Integrationsförfordningarna

För att förstärka integrationspolitikens betydelse, bland annat för hur myndigheterna bedriver sin verksamhet, har ansvaret att beakta ett integrationspolitiskt perspektiv skrivits in i två olika förordningar. Framför allt förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, innebär att myndigheterna fortlöpande ska beakta integrationsperspektivet. Detta sätt att arbeta garanteras

2 Utdrag ur anförande av biträdande finansminister Gunnar Lund vid Förvaltningspolitiskt seminarium, Rosenbad den 3 april 2003 »Kontinuitet och förändringar i förvaltningspolitiken«.

genom ett strukturerat arbets sätt motsvarande att arbetet verksamhetsintegreras. Förordningen beskriver de statliga myndigheternas ansvar i 1§:

Myndigheterna skall fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna skall verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Myndigheterna skall i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering.

I samma förordnings § 2 beskrivs myndigheternas serviceskyldighet:

Myndigheterna skall 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 skall därvid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare.

Den andra förordningen som fastställer myndigheternas ansvar för att operationalisera integrationspolitiken är verksförordningen (1995:1322) 7 § 4. Där står att läsa att:

Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt. Chefen skall /.../ beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,...

Dessa två förordningar reglerar arbetet på så sätt att myndigheterna utan ytterligare uppmaning bör beakta och följa uppmaningarna i integrationspolitiken.

Integrationspolitikens mål och inriktning

Förutom att beskriva var integrationspolitiken ska bedrivas, det vill säga i myndigheternas ordinarie verksamheter, beskriver regeringen också de mål och den inriktning som politiken ska utformas efter.

För att förtydliga integrationspolitikens mål och inriktning har regeringen satt upp tre mål som den generella politiken ska anpassas efter. De integrationspolitiska målen lyder enligt följande:

- lika rättigheter och möjligheter (senare lägger regeringen till skyldigheter) för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig res-

pekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

I regeringsformen står det att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde (Regeringsformen kapitel 1 § 2). Regeringen gör ändå bedömningen att det även måste understrykas i integrationspolitiken att alla ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter i samhället. Samma tillvägagångssätt tillämpar regeringen för jämställdhetspolitiken, där integrationspolitikens första mål, omskrivet till ett jämställdhetsmål, också finns formulerat.

I den integrationspolitiska propositionen definieras också en inriktning för politiken. Denna inriktning lyder enligt följande:

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. (Prop. 1997/98:16. Sid. 1).

Den praktiska betydelsen av denna inriktning är i relation till övriga beståndsdelar i integrationspolitiken inte helt uppenbar. Regeringen gör en ansats till att förklara inriktningens syfte. Staten ska inte enligt propositionen sätta upp mål för enskilda individers integration, men staten kan sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och så vidare och på så vis stödja den individuella integrationsprocessen genom att föra en politik som ger individen möjligheter att förverkliga mål i livet. (Ibid. sid. 22)

Här följer två olika tolkningar av integrationspolitikens inriktning. Dels kan den tolkas som en precisering av delmål till de integrationspolitiska målen. Med den tolkningen av den integrationspolitiska inriktningen utgör inriktningens formulering en sorts indikator på om den generella politiken faktiskt bidrar till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värnar grundläggande demokratiska värden och verkar för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt om den förebygger och motverkar diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

En andra tolkning av integrationspolitikens inriktning är att inriktningen kan ses som en precisering av områden inom vilka det behövs en mer riktad insats för att uppnå resultat. Ger det i sådana fall utrymme för att kunna ta till särskilda åtgärder, riktade mot utrikesfödda personer med behov av stöd, för att de

på grund av en rad olika skäl inte får möjlighet att förverkliga sina mål i livet?

Dessa båda tolkningar mynnar i förlängningen ut i en fråga om inriktningen indirekt är ett sätt för regeringen att säga att särskilda åtgärder kan vara nödvändiga för att de integrationspolitiska målen ska uppnås i de fall den generella politiken inte förmår leverera ett godtagbart resultat. Hur förhåller sig inriktningen till regeringens avståndstagande från säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp, förutom under den första tiden i Sverige?

Inom ramen för integrationspolitiken har regeringen vid flera tillfällen legitimerat åtgärder som särskilt riktar sig till utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund som av olika skäl faller utanför till exempel arbetsmarknaden. Regeringen framför följande i skrivelsen *Integrationspolitik för 2000-talet*:

Den generella arbetsmarknadspolitiken skall vara just generell. Det innebär att den i princip skall tillgodose också sådana behov som kan vara specifika just för invandrare. På arbetsmarknadspolitikens område har detta bl.a. uttryckts i propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten (prop. 1995/96:222) där regeringen slår fast att invandrares behov av arbetsmarknadspolitiska insatser i huvudsak bör lösas inom ramen för de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Detta utesluter emellertid inte att särskilda prioriteringar och riktade insatser inom arbetsmarknadspolitiken kan vara nödvändiga. Liksom redan sker på jämställdhetsområdet måste arbetet för att integrera ett visst perspektiv i den reguljära verksamheten kompletteras med särskilda åtgärder av olika slag. (Skr. 2001/02:129. Sid. 42).

Arbetsmarknadsutskottet kommenterade regeringens integrationspolitiska proposition (prop. 1997/98:16) och argumenterar enligt följande angående säråtgärder:

Utskottet delar regeringens uppfattning att specifikt riktade insatser bör begränsas till det som kan behövas under den första tiden i Sverige. På arbetsmarknaden är det dock tydligt att invandrare i många fall måste få del av särskilda insatser även under en ganska lång tid därefter. Utskottet pekar på att det saknas en konstitutionell direkt grund för positiv särbehandling på grund av tillhörighet till etnisk minoritet. (Betänkande 1997/98:SfU6 Sid. 40).

Antidiskrimineringsarbete

Regeringen framför i den integrationspolitiska propositionen att förebyggandet och motverkandet av etnisk diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och intolerans är en av regeringens allra viktigaste uppgifter. När regeringen beskriver integrationspolitikens inriktning definieras förebyggandet och motverkandet av diskriminering, främlingsfientlighet och rasism som en inriktning bland flera för det integrationspolitiska arbetet. Regeringen skriver vidare att en viktig utgångspunkt i regeringens arbete på detta område är att se till att det finns ett effektivt regelverk som kriminaliserar rasistiska handlingar. (Prop. 1997/98:16≈ Sid. 41).

I integrationspolitiken nämns inte begreppet strukturell diskriminering och inte heller sambandet mellan diskriminering och behovet av att den generella politiken anpassas efter befolkningen i landet. Hela integrationspolitiken kan dock i viss mening ses som antidiskrimineringsarbete då både de integrationspolitiska målen och inriktningen syftar till att ta bort de hinder som idag hindrar en del utrikesfödda personer från samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter som andra personer i samhället åtnjuter.

Riksdagen har fram till 2005 stiftat fyra lagar som förbjuder diskriminering inom olika områden. Dessa lagar är för det första lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Lagarna därutöver är lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan samt lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

DO som grundades 1986 har till uppgift att se till att arbetsgivare och högskolor uppfyller kraven på aktiva åtgärder enligt lagen. Detta gör DO bland annat genom att utöva tillsyn inom området.

Antidiskrimineringslagstiftningen utgör även den ett argument till att myndigheterna ska verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet för att det integrationspolitiska målet att alla i samhället ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund ska kunna förverkligas.

De ovan beskrivna delarna av integrationspolitiken är alla enligt regeringen nödvändiga för att uppmärksamma dem som på grund av härkomst eller till följd av sin etniska och kulturella bakgrund riskerar att få ett sämre utgångsläge eller hamna i en sämre situation än andra i befolkningen. Detta, menar regeringen, bör skilja integrationspolitiken från politik som rör andra samhällsområden. (Prop. 1997/98:16 sid. 22).

Drar man budskapet i integrationspolitiken till sin spets, innebär regeringens politik att det framför allt är de svenska myndigheterna, kommunerna, företagen och organisationerna som ska integreras i det samhälle som i dag är präglad av kulturell och etnisk mångfald. Befolkningen ser ut som den gör och samhällets institutioner måste anpassa sig därefter. Detta ska ske med stöd av antidiskrimineringslagstiftningen, de integrationspolitiska målen och inriktningen på integrationspolitiken.

Otydliga frågor i integrationspolitiken

Vår kartläggning av myndigheternas arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet visar att framför allt tre frågor rörande integrationspolitiken särskilt skapar frågetecken och bidrar till osäkerhet runt hur integrationspolitiken ska implementeras. Dessa tre frågor är för det första just den ovan redan nämnda frågan om säråtgärder i förhållande till den generella politiken, för det andra frågan om betydelsen av de tre integrationspolitiska målen samt för det tredje skillnaden mellan invandrarpolitiken och integrationspolitiken.

Säråtgärder och generell politik

Speciellt frågan om säråtgärder är tillåtna eller inte, och vem säråtgärder får riktas till, förefaller vara oklar. Av vad som går att läsa i den integrationspolitiska propositionen är det säråtgärder riktade till invandrare som grupp som bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige (Ibid. sid. 1). I regeringens skrivelse *Integrationspolitik för 2000-talet* framkommer att regeringen anser att säråtgärder riktade till behov bland vissa invandrare kan vara befogat, som till exempel inom arbetsmarknadsområdet. Att rikta säråtgärder till utrikesfödda med särskilda behov skulle därmed vara legitimerat.

För att jämställdhetspolitiken ska få genomslag har sedan en tid tillbaka tankar utvecklats som förespråkar två parallella strategier för vad som krävs för att den generella politiken ska leda till jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhetsintegrering, som är motsvarigheten till ett verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete, utesluter inte särskilda och riktade satsningar på kvinnor eller män i syfte att uppnå jämställdhet (Ds 2001:64, sidan 13) parallellt med att jämställdhetsarbetet ska genomsyra den generella politiken. Denna inställning förespråkas i Sverige såväl som i europeiska och andra internationella sammanhang.

Att jämställdhetsintegrering anses behöva kompletteras med speciella satsningar som uppmärksammar kvinnors och mäns särskilda villkor, blottlägger den dubbla strategi som bör vara aktuell även för arbetet med integration och etnisk mångfald.

Frågan återstår dock om vilken typ av säråtgärd som är acceptabel och inte acceptabel. När det gäller tillämpningen av säråtgärder kan det vara bra att definiera vad det är man talar om. Säråtgärder riktade till utrikesfödda/personer med utländsk bakgrund eller säråtgärder riktade mot behov kan vardera delas in i två kategorier. Två olika säråtgärder riktade till utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund kan hypotetiskt sett se ut så här:

- Den första typen av säråtgärd riktar sig till alla med utländsk bakgrund oavsett behov och får illustreras av följande exempel. Samtliga barn med utländsk bakgrund i en skola får göra svenskatest oavsett hur de presterar i övrigt.
- Den andra typen av säråtgärd riktas till invandrare med speciella behov som till exempel AMS arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. Denna åtgärd riktar sig inte till alla invandrare utan till de som är långtidsarbetslösa och har behov av extra stöd.

Två olika typer av säråtgärder riktade mot behov kan se ut så här:

- En tredje typ av säråtgärd som riktas mot behov kan vara en verksamhet som generellt är riktad till personer med ingen eller kort grundskoleutbildning. Ingen speciell grupp definieras som målgrupp, men det är inte svårt att peka ut vilken typ av individer som åtgärden syftar på.
- Den fjärde typen av säråtgärd riktad mot behov är så konstruerad att den inte pekar ut en speciell grupp som målgrupp eftersom behovet är brett formulerat, som till exempel en åtgärd riktad till unga arbetslösa. Åtgärden ska vara så utformad att deltagarna inte ska behöva leva upp till fler krav än att vara ung och arbetslös. Det ska således inte finnas någon utsållningsprocess där vissa grupper ska prioriteras. En sådan åtgärd ska kunna fånga upp alla som anser sig behöva åtgärden och ingen blir utpekad.

Integrationspolitiken tar i sin nuvarande form som sagt enbart definitivt avstånd från den första typen av säråtgärd, den som för in personer i en åtgärd på grund av sin härkomst, oavsett hur deras behov ser ut. De övriga typerna av åtgärder borde enligt det konstaterandet betraktas som acceptabla, bara de kan motiveras. Detta lägger i slutändan ett stort ansvar på myndigheterna att själva avgöra vad som är korrekt och effektivt med utgångspunkten att myndighetens verksamhet ska bidra till att ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

Integrationspolitiken bör dock först och främst tolkas på det

viset att den primära lösningen för att komma tillrätta med ojämlikheten i samhället är att myndigheterna organiserar sin kärnverksamhet så att den bidrar även till de integrationspolitiska målen. Men om detta inte visar sig räcka, om utvärderingar eller andra signaler tyder på att verksamheten inte bidrar till att ge lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter till alla, då bör myndigheten bland annat kunna överväga säråtgärder. Samma motiv till säråtgärder ska således gälla för frågor relevanta ur ett integrationsperspektiv som gäller för säråtgärder rörande andra politikområden.

I slutändan måste myndigheten inta en pragmatisk inställning till vad som måste göras och vad som motiverar detta. Att strikt tolka integrationspolitiken som att den helt och hållet utesluter säråtgärder och härpå följa den av principskäl, gagnar inte de egentliga uppdragsgivarna, befolkningen. Integrationspolitiken är till för att ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund och då måste också de åtgärder som vidtas bidra till att målen uppfylls. Annorlunda uttryckt så måste målen överordnas medlen.

De tre integrationspolitiska målen

De integrationspolitiska målen lyder idag enligt följande:

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

Det första av målen är det som refereras till oftast, vilket förmodligen beror på att det är konkret, enkelt och praktiskt möjligt att använda som ett mål för en verksamhet. En myndighet kan utvärdera sin verksamhet och avgöra när den egna verksamheten kan bedömas att leva upp till målet.

De övriga två målen är besvärligare att förhålla sig till för en enskild myndighet då de snarare utgör mål för hela samhället. Först när majoriteten av aktörerna i samhället drar åt samma håll kan dessa mål förverkligas. En myndighet kan utvärdera sin egen verksamhet och utifrån resultatet dra slutsatsen att den bidrar till en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, men denna slutsats går enbart att dra om myndigheten först har kunnat konstatera att den bidrar till att ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

Med andra ord kan de två senare målen ses som ett resultat av att det första målet uppfyllts. De två senare målen kan i och för sig även tjäna som incitament för myndigheter att försöka

övertyga andra myndigheter och andra aktörer att verksamhetsintegrera integrationsperspektivet, så att samhällets aktörer tillsammans ska kunna uppnå målen. Men med tanke på hur fokuserade de flesta myndigheter är på sin egen kärnverksamhet kan inte regeringen ha räknat med denna effekt. För den enskilda myndighetens del kan de två senare målen möjligtvis även tolkas som att den ska verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet med syftet att den generella politiken anpassas efter det svenska samhället så att målen på sikt uppfylls.

Skillnader mellan invandrapolitiken och integrationspolitiken

Den kritik som riktades mot invandrapolitiken pekar bland annat på att politiken satte invandraren och den kulturella och etniska bakgrunden i centrum och därmed pekade ut invandrarna som grupp. En del hävdade att detta bidrog till att lägga skulden på invandrarna själva för att de var marginaliserade i så stor utsträckning (Dahlström, 2005. Sid. 107). Frågan är nu om dagens integrationspolitik innebär ett avsteg från denna linje eller om den gamla invandrapolitiken var så utformad att den hävdade att det enbart var invandraren som skulle integreras.

Regeringen har i formuleringen av integrationspolitiken valt att lägga stor tyngd på att ett integrationsperspektiv ska anläggas på den generella politiken, det vill säga den generella politiken ska integreras i det svenska samhället som det ser ut idag.

Men, även i integrationspolitiken framkommer det, om än i indirekt form, att säråtgärder riktade till utrikesfödda är befoगत inom de politikområden som regeringen bedömer som betydelsefulla för en lyckad integration, underförstått att utrikesfödda faller dåligt ut inom dessa sektorer.

I den integrationspolitiska propositionen beskriver regeringen den invandrapolitiska historien. Regeringen hävdar att även om beslutet om invandrapolitiken innebar att den generella politiken kompletterades med säråtgärder för invandrare, blev det både år 1975 och vid senare tillfällen fastslaget att invandrapolitiken i huvudsak skulle bygga på den generella politiken och att varje myndighet och berörd organisation skulle ta ansvar för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt (Prop. 1997/98:16. Sid. 16). Senare i samma proposition skriver regeringen att invandrapolitiken har haft sin styrka i att den har utgått från principen att invandrare ska omfattas av samma generella politik som den övriga befolkningen (Ibid. sid. 20). Detta punkterar till viss del resonemanget om att integrationspolitiken och invandrapolitiken skulle skilja sig väsentligt åt.

Dock menar regeringen uppenbarligen att det inte framhålls

nog i invandrapolitiken att det är den generella politiken som ska anpassas efter den svenska befolkningens sammansättning. Därför menar regeringen att detta måste understrykas i integrationspolitiken.³

Problemet med den svenska integrationspolitiken är, liksom Dahlström påpekar, inte vad som står skrivet utan vad som görs i praktiken. Liksom Riksrevisionen hävdar i sin rapport *Från invandrapolitik till invandrapolitik* (se sammanfattning av rapporten nedan), förefaller inte den del av integrationspolitiken som faktiskt kallar till ett förändrat fokus, ha fått något egentligt genomslag. Varken regeringen eller andra relevanta aktörer inom området har i någon större utsträckning lyckats vända fokus från de utrikesfödda personerna till den generella politiken.

3 Prop. 1997/98:16. Sid. 20 Statsvetaren Carl Dahlström skriver i sin avhandling *Nästan välkomna* att den dåvarande invandrarministern Maj-Lis Lööv, i en proposition rörande rasism och främlingsfientlighet från 1989/90, framhöll att den generella politiken i ett land måste inbegripa både majoritet och minoritet. Detta, skriver Dahlström, skulle enligt ministern emellertid inte tolkas som om det saknades ett behov av »positivt särbehandlade insatser«. Den stora förändringen i integrationspolitiken, i jämförelse med invandrapolitiken, är att målen för politiken skrevs om. Mellan 1975 och 1998 definierades de invandrapolitiska målen som jämlikhet, valfrihet och samverkan. Framför allt det andra målet, valfrihet, kom att kritiseras bland annat för att det ansågs ge falska förhoppningar till de invandrade om vad valfriheten innebar. Kritiker menade även att målet kunde tolkas som kulturellrelativistiskt vilket inte var avsikten. När invandrapolitiken utvecklades 1986 valde regeringen dock att behålla samtliga tre mål, men valde att markera vilka gränser den ansåg att valfrihetsmålet hade (Dahlström 2004, sidorna 93, 101 och 105).

3 Tidigare studier som bakgrund

Integrationsverket har utfört tre tidigare studier av liknande karaktär som den här studien. I det här kapitlet redovisas dessa studiers utgångspunkter och resultat i korthet. I dessa tre studier tillämpas inte begreppet verksamhetsintegrering, men studiernas syfte är att studera hur myndigheterna efterlever förordningen (1986:856). Denna förordning kan efterlevas om det finns en struktur som garanterar att integrationsperspektivet fortlöpande beaktas i verksamheten, det vill säga om mångfaldsarbetet verksamhetsintegreras. Genomgången nedan beskriver även Riksrevisionens näraliggande studie *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*. Denna studie utgör ett viktigt bidrag till diskussionen om att myndigheterna ska implementera integrationspolitiken. Den sammanfattande genomgången av tidigare studier i detta kapitel utgör en viktig bakgrund för den studie som redovisas i den här rapporten.

Vad gör myndigheterna för integrationen? Tre kartläggningar av myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar

Integrationsverket har vid tre tidigare tillfällen kartlagt innehållet i regleringsbrev och årsredovisningar från år 2000, 2001 och 2002 (Integrationsverket 2001, 2002 och 2003) med syftet att få en uppfattning om hur myndigheterna efterlever förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas genomförande av integrationspolitiken och verksförordningen (1995:1322), där det framkommer att myndighetens chef bland annat ska beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken.

Vid den första studien kartlades 33 myndigheter som bedömdes vara av strategisk betydelse för genomförandet av

integrationspolitiken och deras efterlevnad av integrationsförordningarna. I den andra studien kartlades sex myndigheter och i den tredje fem myndigheter.

I den första studien redovisades även resultatet av en enkätundersökning där 92 myndigheter svarat på frågor om hur de agerar för att leva upp till integrationsförordningarna. Resultatet av enkätundersökningen visar bland annat att 57 procent av myndigheterna tyckte att integrationspolitiken är mycket, eller i ganska hög grad, relevant för dem. 87 procent av myndigheterna ansåg sig anpassa sin verksamhet något utifrån integrationspolitikens krav. Nästan fyra av tio myndigheter uppgav att de har vidtagit åtgärder för att säkerställa att de ger likvärdig service till alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Enkätundersökningen visade också att ungefär hälften av myndigheterna hade haft utbildningar eller information om etnisk diskriminering till den egna personalen. Resultatet av undersökningen visade allt igenom en ganska positiv bild av hur myndigheterna efterlever integrationsförordningarna när de själva bedömer läget.

Detta resultat av enkätundersökningen kontrasterar mot resultatet av de tre kartläggningarna av regleringsbrev och årsredovisningar. Den första kartläggningen visar bland annat att flertalet myndigheter som har haft uppdrag som uttalat berör integrationspolitiken också beskriver integrationspolitisk verksamhet, men endast ett fåtal av de studerade myndigheterna resonerar runt integration och mångfald på en övergripande nivå. Bland de myndigheter som inte har haft skrivningar i regleringsbrevet som kan kopplas samman med integrationspolitiken, redovisar under hälften aktiviteter som kan kopplas till integrationspolitiken.

I studien konstateras bland annat att det i regleringsbreven inte hänvisas till förordningen (1986:856) eller att enbart några av de studerade myndigheterna har uppdrag att redovisa sitt interna mångfaldsarbete. Studien reser också en rad frågor, som vad myndigheterna inte gör men borde göra med koppling till integrationspolitiken och varför de myndigheter som inte förefaller arbeta med integrationspolitiken inte gör så. Slutsatsen är att det saknas en djupare »inifrån-bild« som är nödvändig för att kunna utveckla det integrationspolitiska arbetet i framtiden.

Den andra studien kartlade sex myndigheters efterlevnad av integrationsförordningarna.⁴ Några av slutsatserna från den kartläggningen är att de flesta av regleringsbreven anger att jämställdhetsarbetet ska verksamhetsintegreras, men endast i

4 De sex studerade myndigheterna är: Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Polisen, Skolverket samt Socialstyrelsen

något fall återfinns liknande uppmaningar rörande ett mångfaldsperspektiv. I studien dras slutsatsen att departementen och myndigheterna måste hitta en balans mellan alltför generella integrationspolitiska direktiv och detaljerade direktiv om integrationspolitiska åtgärder. Slutligen slås det fast att de studerade regleringsbrev och årsredovisningarna tyder på att det i de flesta fallen inte finns någon långsiktig eller genomarbetad strategi för att på sikt införliva integrationspolitiska frågor i den ordinarie verksamheten.

I den tredje studien där fem⁵ myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar för år 2002 kartläggs, konstateras bland annat vissa förändringar rörande hur myndigheterna lever upp till de krav som formuleras i förordningen (1986:856). Några av myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar visar tecken på att integrationspolitiken får ett större utrymme, men andra uppvisar inga förändringar. En av slutsatserna är att myndigheterna behöver individuellt stöd för att utveckla sitt arbete i förhållande till integrationspolitiken så att integrationsperspektivet slår igenom.

Metoden för genomförandet av dessa tre studier består främst i en genomgång av de återrapporteringskrav, uppdrag och redovisningar som i myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar kan kopplas till integrationspolitiken. Denna genomgång möjliggör ingen jämförelse av de olika myndigheternas arbete med integrationspolitiken och om mångfaldsarbetet kan bedömas som verksamhetsintegrerat. Enkätstudien som genomförts i den förstnämnda studien ger däremot information som är jämförbar mellan de olika myndigheterna.

Från invandrapolitik till invandrapolitik (Riksrevisionen 2005:5)

Riksrevisionen har genomfört en granskning av regeringens genomförande av integrationspolitiken under perioden 1998-2003. Granskningen undersökte mål och resultatstyrning som avser de integrationspolitiska målen.

Underlaget till studien är bland annat två enkätundersökningar. Den första efterfrågade ett enkätsvar per myndighet som är föremål för mål- och resultatstyrning och den andra enkätundersökningen riktades till 50 olika myndigheter rörande deras implementering av integrationspolitiken.

Därutöver grundar sig studien på en dokumentstudie av mål- och resultatstyrningen av dels de myndigheter som under

5 De fem studerade myndigheterna är: Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Polisen samt Skolverket.

2003 fick återrapporteringskrav eller uppdrag med bäring på integrationspolitiken, dels regleringsbrev och årsredovisningar för nio utvalda myndigheter under perioden 1998–2003.⁶

Därutöver har intervjuer genomförts med företrädare för de nio utvalda myndigheterna samt med myndighetshandläggare för dessa myndigheter inom Regeringskansliet. Syftet med intervjuerna har enligt Riksrevisionen varit att fördjupa kunskaperna om regeringens mål- och resultatstyrning av de nio specialgranskade myndigheterna, utöver den bild som framkommer genom enkäterna.

Riksrevisionens slutsats är att integrationspolitiken inte har fått det genomslag som den var ämnad att få. I stället vilar regeringens mål- och resultatstyrning alltjämt på invandrarpolitikens utgångspunkter. Enligt Riksrevisionen brister regeringens underlag för att kunna förändra integrationspolitiken, så att den genomförs på ett fruktbart sätt via den generella politiken. Regeringens styrning av myndigheterna bidrar enligt Riksrevisionen till att myndigheterna i allt för stor utsträckning genomför integrationspolitiken genom säråtgärder som Riksrevisionen ser en svag ökning av under perioden 1998–2003.

Riksrevisionen konstaterar också att såväl integrationspolitikens innebörd som regeringens styrning av myndigheternas genomförande av politiken upplevs som otydlig av myndigheterna. Bland annat skulle myndigheterna därför behöva ett förtydligande av de integrationspolitiska målen.

6 De nio studerade myndigheterna är Arbetsmarknadsverket, Statens folkhälsoinstitut, Högskoleverket, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Skolverket, Socialstyrelsen samt Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

4 Kartläggning av myndigheternas integrationsarbete

Syftet med kartläggningen

Syftet med kartläggningen är att ta reda på om myndigheterna har verksamhetsintegrerat mångfaldsarbetet. Syftet är inte att värdera eller att klassificera de olika verksamheterna eller redovisningarna, som är relevanta ur ett integrationsperspektiv, som myndigheterna beskriver, utan att finna belägg för om de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. I källorna för kartläggningen – instruktioner, regleringsbrev, årsredovisningar och intervjuer från år 2004 – bör det framgå om myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet eller inte. En tanke med att studera just dessa dokument är att det är genom årsredovisningar och departementsdialoger som regeringen har möjlighet att få information om hur myndigheterna arbetar med integrationspolitiken. Dokumentstudierna kompletteras med ett intervjutillfälle per myndighet. Intervjupersonerna per myndighet framgår av *bilaga 2*.

Verksamhetsintegrerar myndigheterna mångfaldsarbetet?

Instruktioner och generella krav i regleringsbreven

För att plocka fram ett material som är jämförbart, trots att de tolv myndigheternas årsredovisningar skiljer sig åt, har innehållet i dokumenten använts för att besvara ett antal frågor av textindikativ karaktär (*se bilaga 1*). Dessa frågor syftar till att definiera vad myndigheterna redovisar som bör betraktas som relevant ur ett integrationsperspektiv, och om myndigheterna arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet i enlighet med de i kapitel 1 redovisade grundläggande momenten.

Den första frågan som ställts till dokumenten är om myndigheterna i sina instruktioner har ett uttalat ansvar att arbeta med integrationspolitiken inom myndighetens verksamhetsområden.

Instruktionernas innehåll varierar mellan de olika myndigheterna. Några myndigheter har tydliga skrivningar i sin instruktion om att de ska beakta integrationspolitiken genom sitt arbete. AMS till exempel har en skrivning om att bidra till en ökad mångfald i arbetslivet. CSN ska enligt sin instruktion arbeta med hemutrustningslån för flyktingar och vissa andra utlänningar. Statens Folkhälsoinstitut ska särskilt fästa vikt vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. I Folkhälsoinstitutets regleringsbrev för 2004 preciserar kön, ålder, socioekonomisk tillhörighet och etnicitet som faktorer som har betydelse för vem som är utsatt för de största hälsoriskerna. Högskolverket ska enligt sin instruktion svara för bedömningar av utländska utbildningar på eftergymnasial nivå samt inom sitt verksamhetsområde främja likabehandling oavsett könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder. Även Nuteks instruktion tangerar integrationspolitiken.

De övriga sju myndigheternas instruktioner tar inte upp myndigheternas roll inom integrationspolitiken, men orsaken till detta varierar från myndighet till myndighet. Myndigheten för skolutveckling har ingen skrivning i instruktionen som styr hur myndigheten ska förhålla sig till integrationspolitiken, men i en skrivelse från regeringen (skr.2001/02:188) framhålls myndighetens integrationspolitiska arbete som mycket centralt. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna omorganiserades vid årsskiftet 2004/2005 till Försäkringskassan och fick i och med det en ny instruktion. Denna instruktion är intressant av flera skäl då den enligt myndigheten är medvetet »rensad« på instruktioner som redan regleras i förordningar och lagar.

Den andra frågan som dokumenten får besvara är om de tolv myndigheternas regleringsbrev innehåller återrapporteringskrav eller andra skrivningar som uttryckligen kan kopplas till integrationspolitiken. Med ordagrant menas här att det uttalat är utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund som avses som målgrupp.

De flesta myndigheterna i studien har via regleringsbrevet någon typ av krav att beskriva sitt arbete inom ramen för integrationspolitiken. Eftersom informationen i årsredovisningarna inte är tillräckligt detaljerad och djupgående, görs i denna dokumentstudie ingen ansats att värdera de olika uppdragens omfattning och art. Den här studien kan därför inte i någon större utsträckning svara på om myndigheterna har fått upp-

drag som är i linje med att integrationspolitiken ska verksamhetsintegreras, eller vilka av uppdragen som kan betraktas som tillfälliga åtgärder vid sidan av ordinarie verksamhet, förutom om detta faktiskt framgår ordagrant.

Ett uppdrag som utan svårighet låter sig klassificeras är uppdraget att beskriva hur myndigheten arbetar med förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Detta uppdrag har fyra av de tolv myndigheterna fått inskrivna i sina regleringsbrev. Dessa myndigheter är Försäkringskassan, Nutek, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut. Nuteks uppdrag hänvisar inte direkt till förordningen men innebär ändå att myndigheten ska verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Övriga krav och uppmaningar i regleringsbreven är en blandning av kartläggningsuppdrag och åtgärdsuppdrag, förutom att samtliga myndigheter har i uppdrag att redovisa hur de beaktar den etniska och kulturella mångfalden inom organisationen. De myndigheter som, förutom uppdraget att beakta den etniska och kulturella mångfalden inom organisationen, i övrigt helt saknar skrivningar i regleringsbrevet som direkt kan kopplas till integrationspolitiken är Skatteverket och Statens institutionsstyrelse.

Regleringsbreven och årsredovisningarna

De tolv myndigheternas årsredovisningar för 2004 skiljer sig mycket åt, bland annat beroende på hur deras återrapporteringskrav är formulerade, men också beroende på hur de själva väljer att presentera sitt utförda arbete. För att vaska fram vad myndigheterna gör med koppling till politikområdet integration och för att kunna jämföra myndigheternas integrationspolitiska arbete, ställs även här ett antal textfrågor till de studerade årsredovisningarna, i enlighet med bilaga 1.

En fråga av betydelse för att överblicka vad myndigheterna redovisar om sitt arbete med integrationspolitiken är om myndigheterna redovisar integrationspolitiskt arbete utöver vad som efterfrågas i regleringsbreven. Frågan ställs för att undersöka om myndigheterna kan tänkas redovisa ett arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet även om en redovisning inte är efterfrågad. En orsak till att en myndighet skulle välja att redovisa något som inte är efterfrågat är att den bedömer det som betydelsefull information eller vill visa att den progressivt lägger ner tid och arbete på en fråga som är svår och inte självklar.

Svaret på frågan är att myndigheterna som regel redovisar enbart vad som efterfrågas i regleringsbreven. Detta betyder att myndigheterna i liten utsträckning redovisar aktiviteter relevanta ur ett integrationsperspektiv när de inte är uppmanade

att göra så, och än mindre ett arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Det finns dock undantag från denna regel. Skatteverket är ett sådant, det har inga återrapporteringskrav rörande sitt integrationspolitiska ansvar men redovisar bland annat att de arbetar för att på olika sätt nå personer med utländsk bakgrund för att möjliggöra allas rättigheter och skyldigheter i förhållande till Skatteverkets uppdrag. CSN beskriver ett projekt inom vilket de har samarbetat med andra myndigheter och organisationer för att skapa bättre tillgänglighet, bland annat för personer med utländsk bakgrund.

Statistik är ett sätt att redovisa resultat och fungerar som indikator på tillstånd och utveckling inom myndigheternas verksamhetsområden. Långt ifrån alla myndigheter har i uppdrag att redovisa statistik i årsredovisningen. Ofta har regeringen begärt att statistik ska redovisas separat under året. I sammanhanget är det dock intressant att se i vilken utsträckning statistik rörande utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund efterfrågas och redovisas. Långt ifrån alla myndigheterna redovisar statistik i årsredovisningen och den statistik som redovisas är inte alltid nedbruten på individnivå. Statistik nedbruten på individnivå är ofta nedbruten i kön, men sällan nedbruten i utrikesfödda eller i personer med utländsk bakgrund, om det inte direkt efterfrågas i regleringsbrevet.

De myndigheter som redovisar statistik nedbruten i utrikesfödda eller i personer med utländsk bakgrund är framför allt AMS och Nutek. Skatteverket redovisar resultatet av nöjdhetsindex även för personer med utländsk bakgrund. Flera myndigheter har ansvar för statistik inom sina områden. Den kan nås på deras respektive hemsida. Skolverket och Högskolverket är exempel på sådana myndigheter. De redovisar inte någon större mängd statistik i sina årsredovisningar.

Informationen i årsredovisningarna är genomgående ganska kortfattad. Detta ger lite utrymme för någon egentlig analys av eventuella skillnader mellan personer med svensk bakgrund och personer med utländsk bakgrund som framkommer via statistiken. Kartläggningen visar att det väldigt sällan görs någon reflektion av eventuella statistiska skillnader i årsredovisningarna. Flera myndigheter beskriver dock olika rapporter och publikationer där den typen av analyser kan tänkas göras. Dessa rapporter har dock inte studerats i denna kartläggning.

En viktig beståndsdel i integrationspolitiken är motverkandet av diskriminering. Därför är det av intresse att se i vilken utsträckning regeringen och myndigheterna berör antidiskrimineringsarbetet i regleringsbrevet och i årsredovisningarna. Här är det två typer av antidiskrimineringsarbete som avses; dels det interna arbetet för att motverka diskriminering och

kränkande behandling på arbetsplatsen, dels antidiskrimineringsarbete gentemot myndighetens omvärld.

Majoriteten av myndigheterna nämner i årsredovisningarna någon typ av aktivitet som syftar till att motverka diskriminering och kränkande behandling gentemot deras omvärld. Exempel på aktiviteter som syftar till att motverka diskriminering och kränkande behandling är Högskoleverkets sparsamt beskrivna informationstillfälle då Högskoleverket ska ha informerat diskrimineringsombudsmännen om sitt tillsynsarbete. AMV beskriver arbetet med en interaktiv webbutbildning som vänder sig till myndighetens medarbetare och externa intressenter och som syftar till att motverka och förebygga diskriminering. De myndigheter som i sin årsredovisning enbart beskriver sitt interna antidiskrimineringsarbete är få.

Ett politikområde som också är tvärsektorielt är jämställdhetsarbetet som ju även det ska verksamhetsintegreras. Jämställdhetsarbetet har varit aktuellt under en längre tid än vad integrationspolitiken har varit, och det är därför intressant att som en jämförelse se hur myndigheterna beskriver detta arbete. Det är vanligare att regeringen uppmanar myndigheterna att beskriva sitt jämställdhetsarbete än att de uppmanas beskriva sitt arbete med att verksamhetsintegrera sitt mångfaldsarbete. Sju av de tolv myndigheterna uppmanas uttryckligen att verksamhetsintegrera jämställdhetsarbetet, antingen i regleringsbrevet eller genom sin egen instruktion. Fyra av myndigheterna uppmanas av regeringen att beskriva sitt arbete med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Dessa fyra myndigheter är Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Nutek och Socialstyrelsen. De fyra myndigheter som i regleringsbrevet har i uppdrag att beskriva sitt arbete med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet har även i uppdrag att redovisa sitt arbete med jämställdhetsintegrering.

Självbild

För att vidga bilden av hur myndigheterna arbetar med integrationspolitiken har dokumentstudien under hösten 2005 kompletterats med ett intervjutillfälle per myndighet med representanter för myndigheterna. Alla representanter som har intervjuats arbetar på något sätt med myndigheternas integrationspolitiska arbete. Det varierar dock i vilken utsträckning intervjupersonerna har en bra överblick över hur myndigheten arbetar med integrationspolitiken, beroende på om de agerar på ledningsnivå i myndigheten eller inte. Sju av myndigheterna var representerade av representanter på ledningsnivå vid intervjutillfället. Detta bidrar till att informationen som kom ut av intervjuerna varierar från myndighet till myndighet.

Avsikten med intervjuerna var att ta reda på om myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet och om myndigheterna ansåg att de utförda dokumentstudierna (se *Bilaga 3 till rapporten: Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete – Dokumentstudier och intervjuer vid tolv statliga myndigheter*, Integrationsverkets stencilserie 2006:01) stämde överens med myndighetens bild av sitt integrationspolitiska arbete. Följande frågor diskuterades bland annat med myndigheternas representanter:

- Anser ni att myndigheten har något integrationspolitiskt ansvar?
- Anser ni att det är rimligt att tvärssektoriella frågor integreras i er dagliga verksamhet och tas med i beaktning i varje steg i handläggningsprocessen? Exempel på tvärssektoriella frågor är förutom integrationspolitiken, jämställdhetsfrågor, barnperspektiv, miljöperspektiv etc.
- Har myndigheten någon medveten strategi för hur det integrationspolitiska ansvaret ska hanteras?
- Vilken typ av stöd bedömer ni att myndigheten behöver för att kunna leva upp till sitt integrationspolitiska ansvar?

Alla intervjuade ansåg att deras myndigheter har ett integrationspolitiskt ansvar och att det är rimligt att integrera tvärssektoriella frågor i myndigheternas verksamhet. Hälften av myndigheterna hävdade att de bedriver en medveten strategi för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Dessa myndigheter var Försäkringskassan, Högskoleverket, Myndigheten för skolutveckling, Nutek, Skatteverket och Skolverket.

Myndigheter som anger att de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet

Försäkringskassan visar att myndigheten i och med omorganiseringen som genomfördes årsskiftet 2004/2005 valde att fortsätta verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet, ett arbete som hade inletts några år tidigare. Intervjun med Högskoleverkets representanter ger en annan bild av hur myndigheten arbetar med integrationspolitiken än vad årsredovisningen visar. Av intervjun framkommer att universitetskanslern aktivt verkar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Högskoleverkets arbete ska genomsyras av de fyra perspektiven student-, jämställdhets-, internationellt och mångfaldsperspektiv. Även intervjun med Myndigheten för skolutveckling visar att myndigheten i större utsträckning än vad årsredovisningen visar arbetar systematiskt med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Myndigheten gör bland annat en behovsanalys inför varje uppdrag och projekt där just behoven ställs i fokus.

För Nuteks del förstärktes bilden av att Nutek håller på att verksamhetsintegrera bland annat det etniska mångfaldsarbetet i sin verksamhet. Det framkommer också att man har kommit

längre med miljö- och jämställdhetsarbetet än med mångfaldsarbetet, då det finns en osäkerhet runt hur integrationspolitiken ska operationaliseras i verksamheten. Utgångspunkten för Nuteks ledningssystem är kompetensutveckling för att skapa attitydförändring och ett nytt »tänk« bland Nuteks personal. Skatteverket anger även vid intervjun att kunden är central för deras verksamhet och att detta påverkar myndighetens inställning och arbetssätt.

Skolverkets representant understryker att regelverket som myndigheten arbetar efter, det vill säga skollagen, läroplanen och andra relevanta lagar och förordningar, bidrar till att myndigheten löpande även beaktar mångfaldsarbetet så att det kan betraktas som verksamhetsintegrerat. Bland annat är Skolverkets arbete mot kränkande behandling en viktig komponent i myndighetens arbete inom integrationspolitiken.

Myndigheter som inte säger sig verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet

AMS bedriver enligt intervjun inte ett strukturerat verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete. Regeringen styr inte efterlevnaden av förordningen (1986:856) genom uppföljning vare sig genom regleringsbrev eller vid dialogtillfällena med departementet. Det framkommer även att det uppdrag som AMV har att införliva jämställdhetsarbetet inte heller bedöms som verksamhetsintegrerat. Inte heller CSN:s representanter säger att mångfaldsarbete är verksamhetsintegrerat. Folkhälsoinstitutet har ett uppdrag i regleringsbrevet att redovisa efterlevnaden av förordningen (1986:856). Vid intervjun framkommer att mångfaldsarbetet inte är verksamhetsintegrerat. Dock finns eldsjälur inom institutet som försöker hålla frågan vid liv.

Representanter från närpolisen i Stockholm anser att polisväsendets övergripande målformulering motverkar möjligheten att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet och att det är regeringen själv som sätter upp dessa mål. För att mångfaldsarbetet ska kunna verksamhetsintegreras måste målen utformas på ett annat sätt och kvalitativa mål måste tas med och värderas lika högt som kvantitativa mål.

Socialstyrelsens representanter menar att det är svårt att verksamhetsintegrera ett mångfaldsarbete då det inte är uppenbart hur de ska hantera frågan för att den ska bli korrekt genomförd. De lyfter frågan om osäkerheten runt säråtgärder och menar att det finns fallgropar rörande säråtgärder som gör att goda avsikter kan bli helt fel och i stället få negativa effekter. Statens institutionsstyrelse bedriver inget centralt styrt arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. De anser dock att även mångfaldsarbetet borde styras från centralt håll, precis som jämställdhets- och barnkonventionsarbetet redan gör.

Verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet

Ovan konstateras det att fyra av de studerade myndigheterna har krav via regleringsbrevet att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Dessa myndigheter är Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Nutek och Socialstyrelsen. En intressant fråga är då om detta uppdrag leder till att de faktiskt arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Gemensamt för dessa fyra myndigheters årsredovisningar är att samtliga i redovisningen samlat försöker beskriva sitt arbete med att beakta budskapet i förordningen (1986:856). Redovisningarna skiljer sig dock åt i vad de beskriver. Folkhälsoinstitutets redovisning består i stort sett av en kort beskrivning av tre integrationspolitiska projekt, medan Försäkringskassan och Socialstyrelsen mera utförligt beskriver bland annat hur medarbetare och chefer har utbildats för att få en ökad kunskap om hur verksamheten bättre ska kunna bidra till lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla. Nutek har ett trehövdat uppdrag att skapa ett lednings-system för miljö, jämställdhet och mångfaldsfrågor och beskriver inte speciellt utförligt hur de går tillväga i sitt arbete.

Intervjuerna med myndigheterna bidrar dock till att nyansera bilden. Resultatet är då att Nutek och Försäkringskassan har påbörjat ett strukturerat försök att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. De andra två myndigheterna försöker inte arbeta på detta vis, vilket dock inte säger att de inte har kompetens rörande integrationspolitikens konsekvenser för deras verksamhet. Intervjuerna gav dessutom resultatet att Högskoleverket, Myndigheten för skolutveckling, Skatteverket och Skolverket även anser sig verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Vad säger myndigheternas redovisade arbete med integrationspolitiken om huruvida de har verksamhetsintegrerat mångfaldsarbetet, i de fall de inte uttryckligen har i uppdrag att redovisa detta arbete? Utgångspunkten för denna del av kartläggningen är de grundläggande beståndsdelar som tidigare har redovisats och som betraktas som nödvändiga för att en organisation ska kunna verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. De grundläggande beståndsdelarna av ett verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete är följande:

- Ledningen leder arbetet.
- Medarbetarna är kunniga och medvetna.
- Kunskap om verksamhetens kvalitet i förhållande till målet att bidra till lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter till alla.
- Mål för förändring.
- Åtgärder för att uppnå förändring.
- Arbetet måste återkommande utvärderas.

Vilket budskap förmedlar då myndigheternas årsredovisningar rörande verksamhetsintegreringen av mångfaldsarbetet? Här operationaliseras de sex grundläggande beståndsdelarna i ett verksamhetsintegrerat arbete.

Den första beståndsdelens säger att ledningen måste leda arbetet, bland annat för att medarbetarna ska se att det betraktas som ett angeläget arbete och för att ledningen vid utformandet av organisationens verksamhet ska se till att arbetet med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet inte försvinner bort utan ges nödvändiga resurser. I årsredovisningarna ska förordet framstå som vore det skrivet av ledningen för myndigheten. En textindikator är därför om integrationspolitiken på något sätt beaktas i detta förord. Att ledningen på något vis tangerar integrationspolitiken i sitt förord betyder inte i sig att mångfaldsarbetet är verksamhetsintegrerat, men det kan tyda på att det finns en medvetenhet från ledningens sida om att myndighetens arbete är relevant även ur ett integrationsperspektiv. Av de tolv myndigheterna berörs integrationspolitiken i förordet till Myndigheten för skolutveckling och Nuteks årsredovisningar.

Den andra grundläggande beståndsdelens för ett verksamhetsintegrerat arbete är att medarbetarna är kunniga och medvetna. Medarbetarnas kunskap om människors olika behov och förutsättningar måste motsvara de krav som ställs på verksamheten för att den ska bidra till lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter åt alla. Medarbetarna behöver därför få möjlighet att utöka sin kompetens och förändra sina attityder inom området. Därför har vi undersökt om det i årsredovisningarna framkommer något sådant arbete.

Några exempel är Försäkringskassan som sedan 2002 har en »integrationsansvarig« som bland annat bedriver ett arbete för att öka medvetenheten och kunskapen om integrationsperspektivets betydelse för deras verksamhet. Nutek har under de senaste åren bedrivit ett attitydförändringsarbete för att öka kunskapen om integrationsperspektivet och för att frågan ska verksamhetsintegreras. Rikspolisstyrelsen anger att de bland annat på polisutbildningen numera undervisar om diskriminering och hatbrott för att öka de blivande polisernas förståelse. Skatteverket bedriver någon typ av attitydförändringsarbete för medarbetarna för att öka deras kompetens och förmåga att ge lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter till alla.

Den tredje grundläggande beståndsdelens i ett verksamhetsintegrerat arbete är att organisationen vet i vilken utsträckning de olika verksamhetsområdena bidrar till att ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter. För att veta detta måste organisationen ha analyserat verksamheten mot detta mål. Det framgår inte ordagrant i någon av de tolv myndigheternas årsredovisningar att de har analyserat sin verksamhet mot

de integrationspolitiska målen. Men detta innebär inte att det inte har genomförts några analyser av det slaget. Till exempel Försäkringskassan beskriver i sin årsredovisning ett arbete för att mobilisera myndigheten att bättre bidra till de integrationspolitiska målen. Detta kan indikera att myndigheten har utfört någon typ av analys om var organisationen tidigare har brustit i sin förmåga. Detta gäller framför allt informationsspridningen som beskrivs i årsredovisningen och vid intervjutillfället med myndighetens representant. Myndigheten för skolutveckling har också informerat om de analyser som görs inför varje nytt projekt.

För att det verksamhetsintegrerade mångfaldsarbetet ska lyckas krävs också att myndigheten sätter upp mål och åtgärder för hur organisationen ska uppnå de integrationspolitiska målen. I årsredovisningarna framkommer inte mycket information som beskriver dessa båda grundläggande beståndsdelar. Några myndigheter, däribland Försäkringskassan och Skatteverket, har definierat att de ska uppnå de integrationspolitiska målen, men inga mera detaljerade mål finns redovisade. Vad gäller åtgärder framkom under intervjun med Högskoleverket att de tagit fram en »plattform« för Högskoleverkets arbete för att främja en positiv utveckling av universitetens och högskolornas verksamhet. I denna »plattform« formuleras bland annat fyra perspektiv som myndighetens arbete ska genomföra. Integrationsperspektivet är ett av dessa fyra perspektiv.

En annan typ av åtgärd är att öka kunskapen om hur utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund har det i det svenska samhället. Flera myndigheter har under 2004 producerat olika rapporter som på olika sätt belyser situationen för utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund. Flertalet av rapporterna har varit efterfrågade av regeringen, men en del rapporter förefaller även vara självinitierade. Detta arbete bidrar till att öka myndigheternas kunskap om huruvida samhället förmår ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

För att processen för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet ska fortlöpa, måste myndigheten återkommande utvärdera arbetet för att fastställa vilka förbättringar som gjorts och för att definiera svagheter. I årsredovisningarna står det inte något om några sådana utvärderingar men några myndigheter har beklagat att regeringen inte kommenterar den redovisning myndigheterna gör rörande deras integrationspolitiska arbete. Resultatet blir att myndigheterna fortsätter att göra samma typ av redovisning år efter år, då de drar slutsatsen att regeringen är nöjd med redovisningens utformning. Regeringen kan i sammanhanget agera extern utvärderare i den meningen att regeringen bör vara intresserad av hur arbetet går med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

En intressant fråga är därför om myndigheternas årsredovisningar ger regeringen en uppfattning om huruvida myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. De tolv myndigheternas årsredovisningar ger varierande information om detta. Genom Försäkringskassans årsredovisning får regeringen en god bild av hur myndigheten planerar sitt arbete och var de lägger tyngdpunkten för sitt arbete. Årsredovisningen för Statens institutionsstyrelse ger ingen information alls om detta. Den mest förekommande informationen i årsredovisningarna är dock den åiterrapportering som myndigheterna gör som svar på de krav som regeringen har ställt upp. I de fall åiterrapporteringskraven rör integrationspolitiken finns också den typen av information i varierande detaljgrad i årsredovisningen. Den informationen säger dock inte så mycket om huruvida myndigheten arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Den berättar snarare om vilken grad av kunskap som finns inom organisationen rörande integrationspolitikens beröring med myndighetens verksamhet.

Den sista frågan som har ställts till dokumenten är om det framkommer att myndigheten strukturerat arbetar med verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet. Som framkommer ovan har Försäkringskassan, Nutek, Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen fått i uppdrag i regleringsbrevet att redovisa hur de arbetar efter förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Intervjuerna bekräftar att Försäkringskassans och Nuteks redovisningar av sitt arbete med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet även stämmer överens med vad som sker i verkligheten. Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet bedriver förvisso ett arbete som kan kopplas samman med integrationspolitiken, men intervjuerna antydde att det inte pågick ett strukturerat arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Skatteverkets arbete med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet är svårbedömt. Det har vid tidigare studier utförda av Integrationsverket framkommit att myndigheten har förankrat mångfaldsarbetet på ledningsnivå (Integrationsverket 2004:04, sid. 107 samt 119) och myndigheten redovisar spontant sin målsättning rörande de integrationspolitiska målen i sin årsredovisning. Denna information tyder på att Skatteverket kan läggas till listan av myndigheter som faktiskt arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Sammanfattning av kartläggningen

Kartläggningen av myndigheternas arbete med integrationspolitiken visar att samtliga myndigheter i varierande utsträckning på något sätt beaktar olika aspekter av integrationspolitiken i sin verksamhet. Samtliga myndigheter anser att de har ett ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Enligt regleringsbrevet har fyra myndigheter i uppdrag att beskriva sitt arbete för att leva upp till förordningen (1986:856). Dessa myndigheter är Folkhälsoinstitutet, Försäkringskassan, Nutek och Socialstyrelsen. Slår man samman informationen från årsredovisningarna och intervjuerna (se figur 3) visar de tillsammans att det enbart är Försäkringskassan och Nutek, av de myndigheter som har i uppdrag att redovisa detta arbete, som har tagit uppdraget att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet till mera praktisk handling. Så som Skatteverket redovisar sitt arbete för att nå de integrationspolitiska målen i sin årsredovisning kan även de läggas till denna lista. Därutöver ger intervjuerna informationen att ytterligare tre av de studerade myndigheterna anser att de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. Dessa myndigheter är Högskoleverket, Myndigheten för skolutveckling och Skolverket. Högskoleverket kunde även visa upp ett policydokument som klart och tydligt visar att integrationsperspektivet är ett av fyra perspektiv som ska beaktas av myndighetens medarbetare i det dagliga arbetet.

Figur 3

Slutsatser av kartläggningen om huruvida de tolv myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet*.

Källorna indikerar att myndigheterna beaktar integrationspolitiken i form av säråtgärder.

AMS
CSN
Folkhälsoinstitutet
Rikspolisstyrelsen
Socialstyrelsen**
Statens institutionsstyrelse

Endast informationen från intervjun indikerar att myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet.

Högskoleverket
Myndigheten för skolutveckling
Skolverket

Informationen i både ÅR och intervjun indikerar att myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet i form av systematiska insatser inom ramen för den ordinarie verksamheten och av den ordinarie personalen.

Försäkringskassan
Nutek
Skatteverket

* Resultatet i figur 3 har tagits fram genom en viktad tillämpning av textindikatorerna i tabell 1 nedan. Textfrågorna 12 och 13 i tabell 1 väger tyngst i viktningen.

** I Socialstyrelsens ÅR framkommer att myndigheten verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet men intervjun styrker inte att det är så man i själva verket arbetar.

Intervjuerna med myndigheternas representanter har i några fall bidragit till att förändra slutsatsen som har dragits utifrån årsredovisningen. Så är fallet med till exempel Högskoleverket och Socialstyrelsen där det i det första fallet visade sig att myndigheten anser att den arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet men att den senare myndigheten inte ansåg att de arbetade på detta sätt.

Genom enbart dokumentstudien är det svårt att dra några entydiga slutsatser om huruvida myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet, i de fall det inte uttryckligen framgår att det är så man arbetar. De olika frågorna som har ställts till dokumenten visar dock att det vid myndigheterna pågår en rad olika aktiviteter som är nödvändiga beståndsdelar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Till exempel framkommer att majoriteten av myndigheterna enligt årsredovisningarna bedriver någon typ av attitydförändrings- och antidiskrimineringsarbete. Omfattningen av detta arbete är svårt att dra några slutsatser om, utifrån den information som ges i årsredovisningarna.

Som framkommer av sammanfattningen i *tabell 1* fattas det även information i årsredovisningarna som kan belysa om myndigheterna till exempel har utfört analyser av hur verksamheten bidrar till målet att ge alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det fattas även information om myndigheterna har utvärderat ett eventuellt arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Tabell 1

Svaren på de tretton frågorna ställda till de studerade dokumenten respektive intervjuerna per myndighet.

| | AMV | CSN | FHI | FK | HSV | Nutek | Myndigheten för skolutveckling | RPS | Skatteverket | Skolverket | Socialstyrelsen | SIS |
|--|-----|-----|-----|------|-----|-------|--------------------------------|-----|--------------|------------|-----------------|-----|
| 1. Integrationspolitik i instruktion? | Ja | Nej | Ja | Nej* | Ja | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| 2. Integrationspolitik i RB? | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej | Ja | Ja | Nej |
| 3. Redovisas integrationspolitik utöver vad som efterfrågas i RB? | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| 4. Redovisas statistik nedbruten i utrikesfödda? | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej |
| 5. Redovisas anti-diskrimineringsarbete? | Ja | Nej | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja | Nej |
| 6. Redovisas myndighetens jämställdhetsarbete? | Nej | Nej | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja | Ja |
| 7. Beaktas int.pol i förordet till ÅR? | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| 8. Framkommer info om kunskaps- och attitydarbete i förhållande till int.pol? | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej |
| 9. Framkommer det att myndighetens verksamhet analyseras i förhållande till int.pol? | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| 10. Framkommer det att myndigheten utvärderar sitt arbete i förhållande till int.pol.målen? | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej | Nej |
| 11. Ber regeringen om information om hur myndigheten beaktar förordningen (1986:856)? | Nej | Nej | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej |
| 12. Får regeringen uppenbar info genom ÅR att myndigheten arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet? | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej |
| 13. Framkommer det därutöver genom intervjuer att myndigheten arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet? | Nej | Nej | Nej | Ja | Ja | Ja | Ja | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej |

* Försäkringskassans instruktion inkluderar medvetet inte styrning som redan regleras genom lagar och förordningar.

5 Övergripande slutsatser av kartläggningen

Myndigheternas verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet

Syftet med kartläggningen av de tolv myndigheterna har varit att få reda på om de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet, såsom integrationspolitiken och förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken anger att de ska göra.

En av slutsatserna är att myndigheternas årsredovisningar bara till viss del lyckas sprida ljus över myndigheternas verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet, då informationen i årsredovisningarna generellt sett är knapphändig och ytlig. Några av förklaringarna till detta är att årsredovisningens syfte framför allt är att belysa myndighetens finansiella redovisning samt att beskriva måluppfyllelse för de återrapporteringskrav och uppdrag som regeringen har ålagt myndigheten vid årets början. I de fall regleringsbrevet inte tar upp myndighetens arbete med integrationspolitiken är det därför upp till myndighetens egna ambitioner att belysa hur man organisatoriskt och verksamhetsmässigt hanterar integrationspolitiken.

Kartläggningen visar att tre myndigheter, enligt både årsredovisningen och intervjuerna, verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. Av information som framkom vid intervjutillfället med Högskoleverkets representanter förefaller även denna myndighet kunna räknas till dem som i praktiken på ett organiserat sätt verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet (inklusive vad som framkommer i ett policydokument där det sägs att bland annat integrationsperspektivet ska genomsyra verksamheten).

Vid en jämförelse av resultatet från rapporten *Staten som förebild?* och resultatet av denna kartläggning, vad gäller inställ-

ningen bland myndigheternas representanter till å ena sidan de interna mångfaldsplanerna som myndigheterna måste ha, och till å andra sidan målet att mångfaldsarbetet ska verksamhetsintegreras, ifrågasätts nyttan med det senare i mindre utsträckning än arbetet med handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald.

På myndighetsnivå visar denna kartläggning till exempel att AMV inte arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet även om myndigheten arbetar mycket med integrationspolitiken. Tidigare studier visar att antalet direkta kopplingar till integrationspolitiken i regleringsbrevet har ökat sedan 2001 då ingen ordagrann koppling till integrationspolitiken gjordes i AMV:s regleringsbrev (Integrationsverket, 2002 och 2003). I 2004 års regleringsbrev är personer med utländsk bakgrund en av de målgrupper som AMV återkommande uppmanas prioritera (Integrationsverket, 2002, sid 23).

En tillbakablick på Försäkringskassans regleringsbrev och årsredovisningar visar att Försäkringskassan redan i 2001 års regleringsbrev uppmanades beakta den etniska och kulturella mångfalden i samhället i sitt arbete, såväl internt som externt (Ibid. sid. 36). Genom årsredovisningen förefaller myndigheten ha en hög ambitionsnivå och ansvaret för mångfaldsarbetet rapporteras ligga på ledningsnivå och bevakas av personalenheten (Ibid. sid. 37). I årsredovisningen för år 2004 framgår att myndigheten har en god uppfattning om hur arbetet med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet ska gå till. År 2002 inrättades även en egen tjänst med syfte att just jobba med integrationsperspektivet i verksamheten. Nyligen gav Försäkringskassan även ut en undersökning av hur utrikesfödda faller ut inom socialförsäkringssystemet i förhållande till svenskfödda personer.

En jämförelse mellan vår kartläggning och de tidigare tre kartläggningarna visar att samtliga myndigheter numera har en skrivning i sina regleringsbrev om att de ska redovisa sitt arbete för att främja etnisk och kulturell mångfald bland den egna personalen. Kartläggningen av 2000 års regleringsbrev och årsredovisningar visar att det då framför allt var Kulturdepartementet som uppmanade myndigheterna att jobba med dessa frågor (Integrationsverket, 2001).

En annan intressant slutsats av kartläggningen är att det inte finns ett absolut samband mellan närvaron och frånvaron av kopplingar till integrationspolitiken i regleringsbrevet och närvaron och frånvaron av koppling till integrationspolitiken i års-

redovisningen. Detta är Skatteverkets årsredovisning ett exempel på. I Skatteverkets regleringsbrev efterfrågas inte någon direkt redogörelse för hur myndigheten lever upp till förordningen (1986:856). I myndighetens årsredovisning finns likväl en beskrivning av hur man beaktar förordningens krav.

Kartläggningen som utgångspunkt för vidare utvecklingsarbete

Skolverket framför vid intervju tillfället att mångfaldsarbetet automatiskt verksamhetsintegreras genom de lagar och andra regelverk som styr myndighetens tillsyn av skolorna. Huruvida detta verkligen är fallet kan inte denna kartläggning ge svar på. För att få en uppfattning om huruvida Skolverket per automatik verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet måste betydligt djupare studier göras. Detsamma gäller för Myndigheten för skolutveckling. Denna myndighets verksamhet handlar i stor utsträckning om integrationspolitik och frågan är då om det är fruktbart att genom de studerade källorna försöka bilda sig en uppfattning om huruvida myndigheten verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. Myndighetens sätt att hantera mångfaldsarbetet bör dock studeras, men även det kräver en djupare studie än denna kartläggning.

I nuläget visar kartläggningen att åtminstone fyra av de studerade myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. Vad studien däremot inte kan besvara är hur detta arbete närmare betraktat är upplagt, hur många av de grundläggande kriterierna och momenten som fullt ut är uppfyllda och hur långt ut i organisationen arbetssättet har nått.

Vad kartläggningen inte heller kan ge svar på är varför de myndigheter som enligt kartläggningen inte förefaller verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet inte gör så. Det kan antas att de myndigheter som inte spontant ser en nytta i att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet inte motiveras att ta till sig sitt integrationspolitiska ansvar då politiken framstår som otydlig och svår att implementera. Intervjuerna visar att politiken av vissa uppfattas som abstrakt och svårtolkad vad gäller den praktiska tillämpningen för den enskilda myndigheten. Detta borde också kunna förklara varför några myndigheter inte fullt ut har tagit tag i frågan.

I kartläggningen identifierar vi indikatorer på huruvida myndigheterna lever upp till de moment som i rapporten definieras som grundläggande i arbetet med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Resultatet är inte så uttömmande rörande flera av kriterierna. Slutsatsen ur kartläggningssynpunkt är därför att djupare studier måste göras av myndigheternas verksamhet för att det i större utsträckning ska gå att definiera

huruvida myndigheterna arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet och hur långt arbetet har kommit.

Regeringens styrning av myndigheternas integrationsarbete

Kartläggningen antyder att regeringen så här långt inte själv har en utvecklad uppfattning och strategi för hur myndigheterna ska styras för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbete. I varierande omfattning styr och poängterar de olika departementen myndigheternas ansvar för integrationspolitiken då flertalet, men inte alla myndigheter, hade återrapporteringskrav rörande integrationspolitiken i regleringsbrevet för år 2004. Karaktären på styrningen varierar mellan uppdrag och återrapporteringskrav som bidrar till att plocka fram indikatorer och sätta fokus på tillståndet för utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund, och uppdrag som går ut på att myndigheten ska beskriva hur de beaktar förordningen (1986:856).

Kartläggningen visar att det enbart är fyra av myndigheterna som har återrapporteringskrav på att de ska redovisa sitt arbete med att beakta förordningen (1986:856). Några myndigheter har beklagat att regeringen inte kommenterar den redovisning myndigheterna gör rörande det integrationspolitiska arbetet. Resultatet blir därför att myndigheterna fortsätter att göra samma typ av redovisning år efter år. Slutsatsen är att regeringen är nöjd med redovisningens utformning även om den inte säger så mycket om hur myndigheterna arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

En jämförelse mellan Integrationsverkets genomförda kartläggningar av vad myndigheterna gör för integrationen enligt regleringsbrev och årsredovisningarna från år 2000, 2001, 2002 och 2004, antyder en stegvis ökad närvaro av integrationspolitiken i regeringens styrning via regleringsbrev under tidsperioden.

I kartläggningen av 2001 års regleringsbrev och årsredovisningar konstateras att en bättre koordinering och samverkan rörande de integrationspolitiska frågorna mellan de olika departementen är önskvärd. Socialdepartementet hade enligt 2001 års kartläggning kommit mycket längre än övriga departement vad gäller införlivandet av de integrationspolitiska målen i regleringsbrev (Integrationsverket. 2002. Sid. 65).

Även 2004 års kartläggning visar att det varierar mellan departementen hur de hanterar integrationsperspektivet i regleringsbrev. I vissa fall är det till och med skillnad inom ett departement hur de hanterar integrationspolitiken. Utbild-

ningsdepartementet är ett sådant exempel där det är stor skillnad mellan hur CSN:s och Högskoleverkets regleringsbrev är utformade ur ett integrationsperspektiv. Även Socialdepartementet är ojämnt i 2004 års regleringsbrev, då Försäkringskassan och Folkhälsoinstitutet båda uppmanas att beskriva hur de arbetar för efterlevnaden av förordningen (1986:856). Statens institutionsstyrelse å andra sidan har inte ett enda uppdrag eller återrapporteringskrav rörande integrationspolitiken, förutom vad gäller det inåtriktade mångfaldsarbetet. Den myndigheten har dock uppdrag rörande både jämställdhetsarbetet och barnperspektivet i förhållande till den egna verksamheten.

Myndigheternas behov av stöd för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet

Riksrevisionen konstaterar i rapporten *Från Invandrarpolitik till invandrarpolitik* att

Såväl integrationspolitikens innebörd som regeringens styrning upplevs som otydlig av myndigheterna. Myndigheterna saknar förtydliganden av de övergripande integrationspolitiska målen och vägledning för att implementera de mål/uppdrag som anges i förordning 1986:856 och i regleringsbreven. Bristen på kunskap och vägledning om innebörden av den nya integrationspolitiken bidrar till att myndigheterna till stora delar fortsätter att arbeta efter mål och utgångspunkter från den tidigare invandrarpolitiken. (Riksrevisionen 2005:5. Sid. 10.)

Även denna kartläggning visar att myndigheterna i stor utsträckning varken vet hur de ska gå tillväga för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet eller hur de ska tolka integrationspolitiken.

På frågan om vilken typ av stöd Integrationsverket kan bidra med för att myndigheterna ska kunna utveckla sitt arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet, svarar myndigheterna i stor utsträckning enbart att de vill ta del av goda exempel. Bristen på preciserade behov av stöd från myndigheternas sida kan bero på att frågan inte har aktualiserats, då man inte har ambitionen att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Det kan också vara så att man inte ser Integrationsverket som en instans att hämta stöd från, så som det formuleras i förordningen (1986:856) i §3, eller att de inte förväntar sig att någon ska kunna ge dem stöd i arbetet över huvud taget.

Behov och förslag

Behovet av konsekvensanalys av hur myndigheternas respektive verksamhet förhåller sig till uppfyllandet av de integrationspolitiska målen

En av slutsatserna från kartläggningen är att myndigheterna bör få i uppdrag att genomföra konsekvensanalyser av sina verksamheter för att på så vis få fram närmare och bättre information om i vilken omfattning myndigheternas verksamhet bidrar till att de integrationspolitiska målen uppfylls. En sådan konsekvensanalys är fördelaktig av flera skäl.

Först och främst skulle den bidra till att myndigheterna själva fick en god överblick av huruvida den egna verksamheten lever upp till kravet att ge alla samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Med den kunskapen som utgångspunkt kan myndigheterna vidta de åtgärder som framstår som nödvändiga för att anpassa sin verksamhet efter samhällets behov.

En konsekvensanalys av hur myndigheternas verksamhet lever upp till de integrationspolitiska målen är med andra ord nödvändig för att myndigheterna ska kunna verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet. Dels behövs en kartläggning av nuläget som utgångspunkt för att veta vad som behöver göras för att mångfaldsarbetet verkligen ska verksamhetsintegreras, dels behövs den kunskapen som en utgångspunkt för att längre fram kunna utvärdera det pågående arbetets effekter.

En konsekvensanalys av hur myndigheternas verksamhet lever upp till de integrationspolitiska målen ger också regeringen och Integrationsverket med flera en god inblick i hur myndigheterna hanterar sitt integrationspolitiska ansvar. Den här studien vilar på en omfattande och noggrann kartläggning av myndighetsdokument, men ger trots det ingen fullständig eller säker bild av huruvida myndigheterna faktiskt verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. I ett öppet dokumenterat och analyserat läge förbättras förutsättningarna att styra och sätta in adekvata åtgärder, eller mera osannolikt, konstatera att läget är så bra som det kan vara.

Behovet av stöd för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet

Integrationspolitiken ska verksamhetsintegreras för att det är så politiken är avsedd att få genomslag. För att detta ska låta sig göras måste myndigheterna kunna få stöd i hur de ska gå tillväga för att mångfaldsarbetet ska kunna verksamhetsintegreras. Arbetet med att verksamhetsintegrera jämställdhetsarbetet

visar bland annat att ett sådant arbete tar tid, pengar och resurser och detta måste myndigheterna vara medvetna om redan från början när de strukturerat börjar arbeta för att mångfaldsarbetet ska verksamhetsintegreras, så att dessa resurser finns avsatta.

I ett vidare perspektiv är inte mångfaldsarbetet det enda politikområdet som ska genomsyra myndigheternas verksamhet. Mångfaldsarbetet har sällskap av flera tvärssektoriella politikområden som det är angeläget för myndigheterna att verksamhetsintegrera. För att verksamhetsintegrera ett tvärssektoriellt politikområde gäller i grunden ett och samma sätt att tänka. I förlängningen borde ett gemensamt system för att verksamhetsintegrera tvärssektoriella frågor kunna upprättas, i alla fall så länge det rör aspekten människors lika värde i samhället. Myndigheterna måste dock förvärva den kunskap som är specifik för vart och ett av de olika politikområdena. I fallet med integrationspolitiken är det Integrationsverket och DO bland de statliga myndigheterna som kan bistå med den sortens kunskap. Kunskap om förvaltningsutveckling och stöd med verksamhetsintegrering av tvärssektoriella frågor borde myndigheterna också kunna hämta från Verket för förvaltningsutveckling (VERVA).

Tydligare styrning och uppföljning av myndigheternas genomförande av integrationspolitiken

Regeringen måste bestämma sig för hur den bäst kan uppmärksamma myndigheterna på att de ska implementera integrationspolitiken. Myndigheterna måste i sin tur bättre kunna förmedla till regeringen hur de arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet och vilka resultat de uppnår.

Denna och tidigare studier visar att myndigheterna är medvetna om sitt ansvar för integrationspolitiken och att den ska verksamhetsintegreras. Kartläggningen visar även att endast fyra av de studerade myndigheterna, med stöd från fler än en källa, kan konstateras bedriva ett aktivt arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

En nödvändig åtgärd förefaller vara att styrningen, och framför allt uppföljningen av myndigheternas arbete med integrationspolitiken, måste bli tydligare och mer konsekvent. Regeringen måste bli mer samspelt och mer medveten om vad den kräver av myndigheterna via regleringsbrevet och vad som behöver understrykas därutöver. Regeringen måste i slutändan i större utsträckning uppmärksamma den redovisning myndigheterna gör som berör integrationspolitiken, för att återkoppla

den till myndigheterna, för att på så vis driva utvecklingen av implementeringen av integrationspolitiken framåt.

Regeringen bär inte själv ansvaret för att myndigheterna i överensstämmelse med integrationspolitiken verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet. De svenska myndigheterna har i ett internationellt perspektiv en relativt självständig roll. Med den utgångspunkten och utifrån idén om mål- och resultatstyrningen, är det konsekvent att regering och riksdag i hög grad förlitar sig på att myndigheterna själva ska ge innehåll åt den politik som myndigheten har ansvar att implementera. Detta gäller inte minst tvärssektoriella politikområden som griper in i olika verksamheter på olika sätt. I grunden är det därför myndigheten själv som ska tolka och ge innehåll åt politiken och sedan genomföra den inom de ramar som politiken har satt upp.⁷

Styrningen av myndigheterna bör ur detta perspektiv även fortsättningsvis främst utgå från den lagstiftning och de förordningar som myndigheterna ska följa inom det integrationspolitiska området. Hit hör bland annat förordningen (1986:856) och antidiskrimineringslagstiftningen. Dessa styrdokument borde i princip räcka för att myndigheterna ska ta sitt integrationspolitiska ansvar och regeringen ska i mindre utsträckning via regleringsbrev behöva understryka att myndigheterna har ansvar för att implementera integrationspolitiken. Regeringskansliets roll blir då inte att styra genom en högre grad av detaljstyrning, utan snarare genom uppföljning och genom att kunna förse myndigheterna med metod och tolkningsstöd för hur de ska arbeta.

Ett sätt att styra myndigheternas implementering av integrationspolitiken är kravet på att myndigheterna ska upprätta de handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald som introducerades efter ett regeringsbeslutet år 1999. Handlingsplanerna har sin huvudsakliga tonvikt på det inre mångfaldsarbetet bland myndigheternas anställda. Något liknande krav på att myndigheterna ska upprätta planer, göra kartläggningar och analyser av sitt mer utåtriktade mångfaldsarbete finns inte.

Integrationsverket håller för närvarande på att förbereda det kommande arbetet med en samlad redovisning av situationen för utrikesfödda och personer med utländsk bakgrund

7 Rådande synsätt på implementering förespråkar inte att man från centralt håll måste ha total kunskap om orsakssamband för att myndigheterna i sin tur ska kunna genomföra adekvata åtgärder (jfr Rothstein 1994:135f). Det är till och med så att resultatet ofta blir bäst om respektive myndighet själv inom sitt område i hög grad uttolkar, i detta fall integrationspolitiken, och organiserar politikens genomförande efter sina egna förutsättningar.

i det svenska samhället. Den samlade redovisningen kommer att bygga på sammanställda indikatorer från några utvalda myndigheter. Då indikatorerna ofta kommer att skildra läget bortom enbart den enskilda myndighetens egna verksamhetsområden, menar vi att kompletterande analysinstrument – typ den ovan nämnda konsekvensanalysen – med fördel kan utvecklas och testas. Ett sådant analysinstrument bör kunna visa hur väl den enskilda myndighetens egna utåtriktade verksamhet uppfyller de integrationspolitiska målen, peka på vilka eventuella problem och hinder som finns, samt idealt sett också indikera behovet av nya insatser. På sikt kan det bli fördelaktigt att slå ihop olika styrinstrument samt myndigheternas redovisningar av hur de efterlevs, liksom uppföljningen av den sektorsövergripande, eller tvärsektoriella, politiken i allmänhet.

Referenser

- Betänkande 1997/98:SfU6. *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik.*
- Borchorst, Anette och Dahlerup, Drude , eds., (2003) *Ligestillingspolitik som diskurs och praxis.* Köpenhamn
- Dahlström, Carl (2004) *Nästan välkomna: Invandrapolitikens retorik och praktik.* Göteborg : Statsvetenskapliga institutionen.
- Ds 1999:64. *Från sidovagn till huvudfåra*
- Ds 2001:64. *Ändrad ordning - Strategisk utveckling för jämställdhet*
- Förordning 1986:856 *Om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken*
- Integrationsverket (2001) *Vad gör myndigheterna för integrationen? En analys av myndigheters årsredovisningar och tillämpning av integrationsförordningen.*
- Integrationsverket (2002) *Vad gör myndigheterna för integrationen? En analys av sex strategiska myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar.*
- Integrationsverket (2003) *Vad gör myndigheterna för integrationen? En analys av fem strategiska myndigheters regleringsbrev och årsredovisningar.*
- Integrationsverket (2004) *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald.* Integrationsverkets rapportserie 2004:4.
- ISO (9001:2000) *Ledningssystem för kvalitet – Krav.* SIS – Ledningssystem
- Johansson Monika (2002) *Mainstreaming – en inventering.* Landstingsförbundet. Stockholm
- Kuovo, Sari (2004) *Making just rights? Mainstreaming Women's Human Rights and a Gender Perspective.* Göteborg
- Lagen (1999:130) *Om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning*
- Lagen (1999:131) *Om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.*
- Lagen (2001:1286) *Om likabehandling av studenter i högskolan.*

- Lagen (2003:307) *Om förbud mot diskriminering.*
- Lund, Gunnar (2003) *Kontinuitet och förändringar i förvaltningspolitiken.* Anförande vid Förvaltningspolitiskt seminarium, Rosenbad 3 april
- Mazey, Sonia (2001) *Mainstreaming in the EU. Principles and practices.* London.
- Nordiska Ministerrådet (2003) *Steg för steg. Att arbeta med gender mainstreaming som strategi.* Köpenhamn.
- Näringsdepartementet (2001) *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten.*
- Proposition 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik.*
- Regeringens skrivelse 2001/02:129 *Integrationspolitik för 2000-talet.*
- Regeringsformen 1994:1483
- Riksrevisionen 2005:5. *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik.*
- Rothstein, B. (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* Stockholm:SNS.
- Verksförordningen 1995:1322

Bilaga 1

Textindikatorerna

Instruktioner och krav

- 1 Den första frågan som ställts till dokumenten är om myndigheterna i sina instruktioner har ett uttalat ansvar att arbeta med integrationspolitiken inom myndighetens verksamhetsområden.
- 2 Den andra frågan som dokumenten får besvara är om de tolv myndigheternas regleringsbrev innehåller återrapporteringskrav eller andra skrivningar som ordagrant kan kopplas till integrationspolitiken.

Regleringsbrev och årsredovisningarna

- 3 Redovisas integrationspolitik utöver vad som efterfrågas i RB?
- 4 I vilken utsträckning efterfrågas och redovisas statistik rörande utrikesfödda eller personer med utländsk bakgrund?
- 5 I vilken utsträckning berörs antidiskrimineringsarbetet i regleringsbrevet och i årsredovisningen?
- 6 I vilken utsträckning tar regleringsbrevet och årsredovisningen upp ett jämställdhetsarbete?

Verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet

- 7 Beaktas integrationspolitiken på något sätt i årsredovisningens förord?
- 8 Får medarbetarna möjlighet att utöka kunskapen och medvetenheten om attityder i förhållande till integrationsperspektivets betydelse för den egna verksamheten?
- 9 Framkommer det i årsredovisningen att myndigheten har analyserat verksamheten i förhållande till de integrationspolitiska målen?
- 10 Framkommer det i årsredovisningen att myndigheten löpande utvärderar sitt arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet?
- 11 Ber regeringen om information om hur myndigheten beaktar förordningen (1986:856)?
- 12 Får regeringen uppenbar information genom årsredovisningen att myndigheten arbetar för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet?
- 13 Framkommer det därutöver genom intervjuer att myndigheten arbetar med att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet?

Bilaga 2

Intervjuade personer vid de tolv myndigheterna

Arbetsmarknadsverket, AMV

Agnes Andersson, projektledare, arbete & utveckling

Göran Ferm, expert på integrationsfrågor, staben

Centrala studiestödsnämnden, CSN

Jan-Erik Brunnberg, enhetschef, enheten för utländska medborgare

Karin Selling, personalhandläggare, personalavdelningen

Folkhälsoinstitutet

Jonas Frykman, utredare, avdelningen för samhälle och hälsa/
Enheten för demokrati och hälsa

Brita Törnell, utredare, avdelningen för samhälle och hälsa/
Enheten för demokrati och hälsa

Försäkringskassan

Nelli Kopola, integrationsansvarig, staben

Högskoleverket

Tuula Kousmanen, avdelningen för bedömning av utländsk utbildning

Aleksandra Sjöstrand, utredningsavdelningen

Myndigheten för skolutveckling

Fredrik Modigh, verksamhetsutvecklare, avdelningen för internt stöd och styrning

Rikspolisstyrelsen

Annika Ingvarsson, polismyndigheten Stockholm, kommissarie, chef näpo Botkyrka

Johnny Lindh, polismyndigheten Stockholm, chef näpo Södra Järva

Skatteverket

Clarisa Fuentes Castro, HK, personalstaben

Skolverket

Kerstin Hilding Lundström, undervisningsråd, verksamhetsledningskansliet

Socialstyrelsen

Birgitta Hederstedt, planeringsdirektör, verksledningens kansli
Ingegerd Palm, verksamhetscontroller, verksledningens kansli

Statens institutionsstyrelse

Martha Kesthely, utredningssekreterare
Tarja-Liisa Leiniö, forskningssekreterare
Tove Pettersson, forskningsledare
Margareta Wihlborg, enhetschef⁷

Verket för näringslivsutveckling, Nutek

Christina Nordin, direktör, avdelning Entreprenörskap och
företagsutveckling
Stefan Nordin, påverkan & kunskapsöverföring