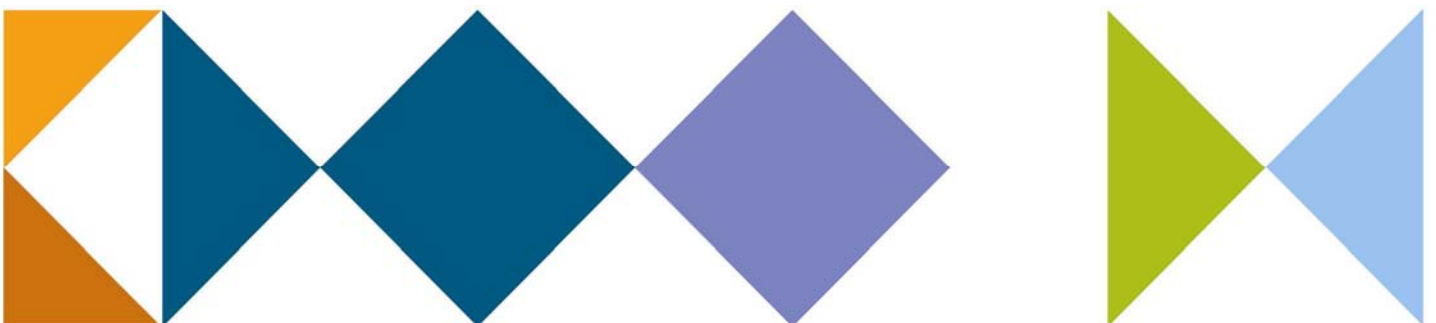




2007:1

Myndigheters mångfaldsarbete Delrapport 1

Kartläggning inför utvärderingen av ett
regionalt utvecklingsprojekt





DATUM
2007-02-28
ERT DATUM
2006-03-23

DIARIENR
2006/72-5
ER BETECKNING
Fi2006/1496
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering – del 1

Regeringen gav den 23 mars 2006 Statskontoret i uppdrag att utvärdera ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering. Som ett första led i utvärderingen skulle Statskontoret genomföra en kartläggande studie av hur mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet såg ut vid projektets start.

Statskontoret överlämnar här delrapporten *Myndigheters mångfaldsarbete, delrapport 1- Kartläggning inför utvärderingen av ett regionalt utvecklingsprojekt (2007:1)*.

I enlighet med uppdraget har Statskontoret samrått med Verket för förvaltningsutveckling om uppläggningsen av studien.

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och avdelningsdirektör Jenny Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Jenny Johansson

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Bakgrund	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Regionalt utvecklingsprojekt för mångfald och antidiskriminering	12
1.3	Begrepp och metod	15
1.4	Disposition	19
2	Styrning och organisering av mångfaldsarbetet	21
2.1	Regeringens styrning	21
2.2	Myndigheternas egen organisering av mångfaldsarbetet	26
2.4	Mångfaldsplaner och verksamhetsplan	30
2.5	Uppföljning, utvärdering och kartläggning	36
3	Åtgärder för att öka mångfalden	39
3.1	Aktiviteter	39
3.2	Myndigheternas rekrytering	48
4	En samlad bild	55

Bilagor

1	Uppdraget	65
2	Deltagande myndigheter	69
3	Utvärderingen	71
4	Medarbetarenkäten	75
5	Tabeller	79
6	Kontrollgruppens mångfaldsarbete	87
7	Studier av mångfalden	95
8	Intervjuförteckning	99

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering som under två år pågår i fem län – Dalarna, Skåne, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland. Ett 50-tal myndigheter deltar i projektet. Under perioden 2006–2008 ska länen och myndigheterna genom erfarenhetsutbyte och samverkan utveckla det egna mångfaldsarbetet.

Som ett första steg kartlägger vi hur myndigheternas mångfaldsarbete såg ut innan projektet startade. Kartläggningen ska, enligt uppdraget, belysa förekomsten av strategidokument, vilka åtgärder och insatser myndigheterna vidtagit, hur arbetet är organiserat och hur myndigheterna arbetar med rekrytering ur ett mångfaldsperspektiv. Med mångfald avses här etnisk och kulturell mångfald.

Alla myndigheter arbetar med mångfald

Myndigheterna som deltar i utvecklingsprojektet bedrev någon form av mångfaldsarbete redan innan utvecklingsprojektet startade. Nästan samtliga myndigheter har en mångfaldsplan som mer eller mindre utförligt beskriver hur myndigheterna vill arbeta för att öka mångfalden. Myndigheterna genomför också aktiviteter på mångfaldsområdet. Däremot finns det en stor variation i hur mycket myndigheterna gör. Många myndigheters mångfaldsarbete består av punktinsatser genom projekt och kortare informations- eller utbildningsinsatser. Andra myndigheter har mer återkommande aktiviteter.

Myndigheterna har arbetat olika länge med mångfaldsfrågor, vilket påverkar hur långt de har kommit och på vilket sätt de vill utveckla arbetet. Ett fåtal myndigheter arbetar med att försöka integrera mångfaldsperspektivet i det löpande arbetet. Andra myndigheter befinner sig i inledningen av mångfaldsarbetet och försöker i första hand anpassa sig till den lagstiftning som finns på området och hitta verktyg för att arbeta med mångfaldsperspektivet.

Mångfaldsarbetet konkurrerar om utrymme i verksamheten

Många myndigheter befinner sig i ett pressat läge. Produktionen och verksamhetsmålen är det centrala, vilket leder till att mångfaldsfrågan ofta halkar ner i prioriteringsordningen. För att kunna bedriva ett aktivt mångfaldsarbete som ger resultat är ledningens inställning en central förutsättning. Det uppger de flesta vi har intervjuat.

På flera av myndigheterna pågår omfattande omorganisationer som skapar osäkerhet om hur olika frågor ska hanteras och som tar mycket tid i anspråk. Detta har lett till att mångfaldsarbetet, enligt myndigheterna, har stannat av på regional nivå.

Rekrytering mest centralt i mångfaldsarbetet

Rekrytering är den mest centrala delen i mångfaldsarbetet på flertalet av myndigheterna. Genom att arbeta med utformning av annonserna, vidga sökvägarna, upprätta kravprofiler eller genomföra praktikprogram försöker myndigheterna öka andelen anställda med utländsk bakgrund.

Trots en avsiktsförklaring från myndigheternas sida om att öka mångfalden finns det hinder för arbetssökande med utländsk bakgrund att få anställning på myndigheterna. Ett sådant är kravet på att behärska svenska språket. Andra hinder är låg rörlighet bland personalen och en osäkerhet om hur annan typ av utbildning och erfarenhet ska värderas. Men det finns även hinder av andra slag, t.ex. att det inom vissa verksamheter och vissa län finns få arbetssökande med utländsk bakgrund.

Mångfald vanligtvis en fråga för personalfunktionen

Mångfaldsarbetet hanteras oftast av personalfunktionen. Det har att göra med att mångfald på många myndigheter framför allt ses som ett internt utvecklingsområde som handlar om kompetensförsörjning och kompetensutveckling av personalen. Några myndigheter, t.ex. länsstyrelserna, har även ett utåtriktat perspektiv i mångfaldsarbetet och arbetet är vanligtvis organisatoriskt uppdelat i internt och externt mångfaldsarbete.

Få uppföljningar och utvärderingar

Det görs få uppföljningar eller utvärderingar av myndigheternas mångfaldsarbete. Det finns också få återrapporteringskrav kopplade till mångfald. Ett fåtal myndigheter försöker mer systematiskt följa upp mångfaldsarbetet, t.ex. i samband med att mångfaldsplanen uppdateras eller genom att arbeta in mångfald i uppföljningen av den ordinarie verksamheten. Större uppföljningar görs dock framför allt i anslutning till särskilda mångfaldsprojekt.

Myndigheterna anser att mätbara mål och krav på återrapportering är viktiga för att få genomslagskraft i mångfaldsarbetet. Eftersom mätningar av mångfald är förknippade med vissa etiska problem, upplevs det av myndigheterna som svårt att mäta och följa upp hur mångfaldsarbetet utvecklas.

Myndighetens verksamhet avgörande för mångfaldsarbetet

Myndigheternas verksamhet och uppdrag är det som till stor del styr inriktningen och utvecklingen av mångfaldsarbetet. Myndigheter som har mer kontakt med medborgarna har ofta ett mer aktivt mångfaldsarbete. Det kan bero på att det är lättare att se syftet med mångfaldsarbetet och få en koppling till verksamheten. Även vilka regeringsuppdrag myndigheten har med anknytning till mångfaldsperspektivet spelar roll för hur aktivt arbetet är.

Flera myndigheter har någon typ av krav från regeringen att beakta mångfaldsperspektivet, men det är få myndigheter som har uppdrag eller krav där mångfaldsperspektivet knyter an till verksamheten.

Det finns även regionala skillnader i mångfaldsarbetet inom myndigheterna. Förklaringar till sådana skillnader kan bl.a. sökas i hur befolkningssammansättningen ser ut i länet och vilka kompetensförsörjningsbehov som finns.

Mångfaldsarbetet fortfarande en särfråga

Den enkät som vi skickade ut till medarbetarna visar att de i begränsad utsträckning kommer i kontakt med myndighetens mångfaldsarbete. Det är få som har deltagit i aktiviteter, mångfaldsarbetet kommer i mindre utsträckning in i medarbetarnas löpande arbete och närmaste

chefen tar sällan upp mångfaldsfrågor med medarbetarna. Här finns det naturligtvis variationer mellan olika typer av myndigheter.

Den sammantagna bilden av Statskontorets kartläggning är att mångfaldsarbetet fortfarande är en särfråga på de flesta myndigheter. Svårigheterna att få in mångfaldsperspektivet i verksamheten varierar med myndigheternas uppdrag och verksamhet. Det område där mångfaldsarbetet har kommit längst är rekrytering. Där har mångfaldsperspektivet en given plats hos merparten av myndigheterna.

1 Bakgrund

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering som under två år pågår i fem län.¹ Med mångfald avses här den etniska och kulturella mångfalden. Statskontorets uppdrag är dels att bedöma på vilket sätt projektet har bidragit till att utveckla mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet vid myndigheterna, dels att bedöma vilka eventuella effekter som projektet har givit i verksamheten.

Uppdraget till Statskontoret är uppdelat i två delar. I den första fasen ska Statskontoret genomföra en kartläggande studie av hur mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet ser ut i de fem länen vid projektets start. Det är den studien som presenteras i denna rapport. Kartläggningen ska ge en samlad bild av arbetet på regional nivå. I detta ingår bl.a. att se till förekomsten av strategidokument, såsom handlingsplaner, vilka åtgärder och kompetensutvecklingsinsatser som vidtagits inom området och organiseringen av mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet. Enligt uppdraget bör även myndigheternas rekrytering ur ett mångfaldsperspektiv belysas.

Efter det att utvecklingsprojektet är avslutat ska Statskontoret utvärdera projektet, vilket då utgör fas två av uppdraget. Utgångspunkten för utvärderingen ska vara en jämförelse av mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet vid projektets början och efter projektets slut. Utvärderingen ska inriktas på hur arbetet har utvecklats mot bakgrund av projektets syfte och mål. Även eventuella effekter som projektet har givit i verksamheten ska lyftas fram. Utvärderingen ska rapporteras till regeringen senast den 15:e december 2008.

¹ De fem länen är Dalarna, Skåne, Västra Götaland, Västernorrland och Östergötland.

1.2 Regionalt utvecklingsprojekt för mångfald och antidiskriminering

Regeringen beslutade i december 2005 att uppdra åt ett antal myndigheter att delta i ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering (Fi 2005/3877, Fi 2005/6456). Projektet syftar till att underlätta och utveckla myndigheternas arbete med mångfald och antidiskriminering och därigenom bidra till regeringens mål om en ökad etnisk och kulturell mångfald i staten. Syftet är vidare att utveckla myndigheterna mot öppna och fördomsfria organisationer.

Utvecklingsprojektet bedrivs som regionala delprojekt i Dalarna, Skåne, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland. Totalt deltar 51 myndigheter på regional nivå.² Myndigheterna är spridda över flera av statens verksamhetsområden. Exempel på myndigheter som deltar är Polisen, Försäkringskassan, Banverket och universitetet och högskolor.

Målsättningen med utvecklingsprojektet är att myndigheternas arbete med att öka den etniska mångfalden ska utvecklas genom ökad kunskap om metoder och om vilka ytterligare åtgärder – utöver kraven i lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning – som kan vidtas. Dessutom ska projektet bidra till att former för samverkan och former för ett effektivt och strukturerat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna utvecklas. Utgångspunkten för respektive myndighets medverkan ska vara den egna verksamhetens behov och särskilda förutsättningar. Enligt regeringen bör utvecklingsarbetet inriktas såväl på myndighetens interna arbete som på den externa verksamheten.

Verket för förvaltningsutveckling, Verva, fick i uppdrag att leda och samordna projektet på en nationell nivå, svara för metodstöd och sprida erfarenheter samt att följa upp projektet. Verva ska även lämna en samlad slutredovisning av projektet till regeringen senast i mars 2008. På länsnivå är det länsstyrelserna som ansvarar för samordning och erfarenhetsutbyte mellan de deltagande myndigheterna i respektive län.

² Vilka myndigheter som ingår i projektet framgår av bilaga 2.

Med i projektet som kunskapsstöd är Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Integrationsverket.

Projektets upplägg och myndigheternas förväntningar

Bakgrunden till utvecklingsprojektet var att studier av myndigheternas mångfaldsarbete och myndigheternas egna redovisningar av kompetensförsörjningen visade att myndigheterna behövde stöd för att kunna utveckla sitt mångfaldsarbete.³ Den dåvarande myndigheten Statens kvalitets- och kompetensråd, KKR, fick i uppdrag att ta fram ett förslag på hur ett regionalt projekt skulle kunna utformas. Redan i uppdraget till KKR var strukturen för projektet framtagen, bl.a. vad gäller inriktning på projektet och vilka län som skulle delta. Det var också klart att KKR/Verva skulle få en övergripande roll. Länen hade valts utifrån ett antal kriterier, bl.a. skulle det finnas en hög statlig närvaro i länet, länen skulle vara spridda över landet och variera i storlek. Det skulle även finnas ett intresse för att arbeta med den här typen av frågor.

Tabell 1 Deltagande län. Folkmängd, andel med utländsk bakgrund och andel statligt sysselsatta.⁴

Län	Folkmängd	Andel med utländsk bakgrund	Andel statligt sysselsatta relaterat till lärens befolkning
Dalarna	275 755	8,6 %	4 %
Skåne	1 169 464	19,1 %	5 %
Västernorrland	243 736	6,8 %	6 %
Västra Götaland	1 528 455	17,0 %	4 %
Östergötland	416 303	12,6 %	7 %
Riket	9 047 752	16,2 %	6 %

Dalarna var med i de första samtalen kring projektet. Skåne, Västra Götaland och från början också Stockholm var självskrivna eftersom de redan hade ett utpekat ansvar på området. Stockholm valde sedan att inte delta.⁵

³ T.ex. Statskontorets rapport 2004:18 och Integrationsverkets rapport 2004:04.

⁴ Uppgifterna avser 31 december 2005 och är hämtade från Sveriges officiella statistik, Statistiskt meddelande BE12SM0601. Uppgifterna om den statliga sysselsättningen är hämtade från 2004 och är Statskontorets bearbetningar av statistik från SCB, Statskontoret 2005:32. Med utländsk bakgrund menas enligt SCB:s definition 1) utrikes födda, 2) födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

⁵ Stockholm ingår dock i den kontrollgrupp som Statskontoret satt samman, se s. 17.

Deltagandet frivilligt

Länsstyrelserna i de fem länen fick i ansvar att identifiera och välja ut vilka myndigheter som skulle delta. Deltagande i projektet är frivilligt. Tanken var att myndigheterna skulle representera en bredd i statsförvaltningen vad gäller storlek, verksamhetsinriktning etc. Det ansågs också viktigt att myndigheterna hade ett genuint intresse av att se över sina verksamheter, pröva nya metoder och sprida erfarenheterna till andra myndigheter.

Tio miljoner kronor till projektet

Till utvecklingsprojektet har avsatts 10 miljoner kronor fördelade över två år. Av de 10 miljonerna får respektive länsstyrelse disponera 750 000 kronor per år, vilket innebär att totalt 7,5 miljoner disponeras av länsstyrelserna. Resterande del disponeras av Verva. Länsstyrelsernas andel av medlen är främst tänkt att täcka lönekostnaderna för de projektledare som ska ha det samordnande ansvaret på regional nivå.

De myndigheter som deltar får själva stå för sina kostnader i utvecklingsprojektet, vilket innebär att tillgången på resurser kommer att variera mellan myndigheterna. För att utöka resurserna för projektet har länen och myndigheterna sökt medel från andra finansieringskällor.

Myndigheternas inställning till projektet

Merparten av de myndigheter som vi har träffat är positiva till att utveckla sitt arbete kring mångfald och antidiskriminering, även om de kan vara något avvaktande till projektet. Frivilligheten att delta upplevs inte av alla.

Myndigheterna ser projektet som en möjlighet att få draghjälp i mångfaldsarbetet och hitta verktyg och metoder att arbeta vidare med. Möjligheterna till erfarenhetsutbyte ses som särskilt värdefulla och det finns en bred vilja att dela med sig av sina egna erfarenheter.

Det som flera myndigheter ser som den största risken med projektet är om det inte skulle leda fram till något mer konkret än ytterligare en handlingsplan. Vissa kopplar ihop detta med att det för myndigheterna inte följer med några resurser, vilket begränsar utrymmet för att göra satsningar och möjligheterna att höja statusen på området. Andra faktorer som kan påverka resultatet är dels projektets korta tid. Dels de om-

organisationer som pågår på flera myndigheter som tar mycket resurser i anspråk och som skapar osäkerhet om hur projektet ska genomföras.

1.3 Begrepp och metod

Etnisk och kulturell mångfald och antidiskriminering

Begreppet mångfald kan inrymma flera olika aspekter. Nästan alla myndigheter som deltar i utvecklingsprojektet använder sig av ett brett mångfaldsbegrepp där samtliga diskrimineringsgrunderna inkluderas. Myndigheternas definition av mångfald kan t.ex. formuleras som att det handlar om allas lika möjligheter och rättigheter oavsett kön, etnisk och kulturell tillhörighet, religion eller trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Men även utbildning, erfarenhet, social tillhörighet, värderingar och intressen kan ingå i en myndighets mångfaldsbegrepp.

Det regionala utvecklingsprojektet är koncentrerat till den etniska och kulturella mångfalden. Denna avgränsning innebär att myndigheterna nu ska fokusera på en delmängd i mångfaldsarbetet. Detta kan sägas gå på tvärs mot utvecklingen i övrigt, där en bredare syn på denna typ av frågor vinner mark, t.ex. genom en samlad diskrimineringslagstiftning. Våra intervjuer visar också att myndigheter som tidigare koncentrerat sitt mångfaldsarbete på etnisk och kulturell mångfald arbetar för att vidga begreppet och talar om likabehandling och mänskliga rättigheter.

Myndigheterna ska i utvecklingsprojektet arbeta med mångfald och antidiskriminering. Huruvida det är någon skillnad mellan mångfald och antidiskriminering och vilken term som bäst beskriver arbetet finns det skilda uppfattningar om, såväl mellan de sakkunniga på området som mellan myndigheterna. Med antidiskriminering avses vanligtvis det som lagstiftningen kräver. Det inrymmer både ett individuellt perspektiv och arbetsgivarens skyldighet att vidta aktiva åtgärder. Mångfald ses som en mer positiv term och kan sägas vara något utöver lagstiftningen. Till en början användes termen mångfald i lagstiftningen och stod då för lika rättigheter och möjligheter. Eftersom mångfald

är ett svårtolkat begrepp, har det skett en övergång till att i lagstiftningen skriva ut lika rättigheter och möjligheter.

Kartläggningen

Uppdraget till Statskontoret består av två delar. I den första fasen ska vi göra en kartläggning av myndigheternas mångfalds- och antidiskrimineringsarbete innan utvecklingsprojektet kommit igång.

I denna rapport ger vi en *beskrivning* av mångfaldsarbetet på myndigheterna. Vi gör här *inte några värderingar* av arbetet och vi lämnar *inte heller några förslag* på hur mångfaldsarbetet skulle kunna utvecklas. Kartläggningen ska enbart ses som en beskrivning av utgångsläget för myndigheterna inför arbetet i utvecklingsprojektet och utgör en *grund för vår senare utvärdering*.

I nästa fas ska vi utvärdera vad utvecklingsprojektet har lett till. Uppdragets två delar är beroende av varandra. Vi behöver i kartläggningen ta fram det material som vi tror är intressant för att sedan kunna göra en utvärdering. En diskussion om utvärderingen av utvecklingsprojektet återfinns i bilaga 3.

Insamling av material från alla myndigheter

I uppdraget står det att kartläggningen ska belysa förekomsten av strategidokument, vilka åtgärder och insatser myndigheterna vidtagit, hur arbetet är organiserat och hur myndigheterna arbetar med rekrytering ur ett mångfaldsperspektiv. För att kunna kartlägga detta har vi samlat in skriftlig dokumentation från myndigheterna, gjort intervjuer och skickat ut en enkät.

Från samtliga myndigheter i utvecklingsprojektet begärde vi in mångfaldsplan, verksamhetsplan, årsredovisning, rekryteringspolicy och andra dokument som kunde ha bäring på deras mångfalds- och antidiskrimineringsarbete. Samtliga myndigheter har skickat in dokumentation. Det finns dock vissa skillnader i vad man skickat in och hur mycket man skickat in.

Djupare kartläggning på ett urval myndigheter

I nästa steg valde vi att göra intervjuer på ett antal myndigheter i respektive län. Myndigheterna valdes utifrån ett antal kriterier. De skulle representera olika verksamhetsinriktningar inom statsförvaltningen, de skulle variera i storlek och samtliga län skulle vara representerade. Vi strävade också efter att bilda myndighetspar, dvs. att t.ex. Banverket skulle vara med i två län. På det sättet kunde vi göra jämförelser mellan länen. Eftersom länsstyrelserna har en central roll i projektet valde vi att träffa dem i alla fem länen.

Urvalet av myndigheter skedde således inte slumpmässigt. Däremot hade vi ingen kunskap om respektive myndighets mångfaldsarbete när vi gjorde urvalet. Sammanlagt var 21 myndigheter med i intervjustudien.⁶ Vi intervjuade dem som närmast arbetar med mångfald och den som sköter utvecklingsprojektet på myndigheten. Det kunde t.ex. vara mångfaldshandläggare eller motsvarande och personalchefen.

Intervjuer med linjechefer och medarbetarenkät

Ambitionen i Statskontorets projekt har även varit att se om och hur mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet sprider sig i organisationen. Vi ville ta reda på om mångfaldsfrågorna framför allt hanteras av en särskild funktion eller om chefer och medarbetare är delaktiga i myndighetens mångfaldsarbete. För att försöka besvara denna fråga intervjuade vi linjechefer, avdelnings- eller enhetschefer, vid myndigheterna.

Vi skickade även ut en enkät till ett urval medarbetare vid de 21 myndigheter som vi valt att kartlägga närmare. I enkäten fick medarbetarna svara på frågor om sina erfarenheter av och sin uppfattning om myndighetens mångfalds- och antidiskrimineringsarbete. Enkäten beskrivs närmare i bilaga 4.

Kontrollgrupp med åtta myndigheter i Stockholm och Örebro

För att öka förutsättningarna för att kunna säga något om hur utvecklingsprojektet påverkat utvecklingen av mångfaldsarbetet vid den senare utvärderingen har vi skapat en kontrollgrupp. Med hjälp av kontrollgruppen vill vi se om mångfaldsarbetet på myndigheterna är beroende

⁶ De utvalda myndigheterna framgår av bilaga 2.

av utvecklingsprojektet eller om det finns tecken på att mångfaldsarbetet skulle ha utvecklats i alla fall.

Kontrollgruppen utgörs av åtta myndigheter i Stockholm och Örebro län.⁷ Stockholms län valdes utifrån att det är ett län som från början var tänkt att delta i projektet. Länsstyrelsen i Stockholm har haft liknande uppdrag som Västra Götaland och Skåne, och det är ett storstadslän. Örebro fick representera det genomsnittliga länet. Den statliga sysselsättningens andel av befolkningen ligger mittemellan de övriga länens andelar. När det gäller andelen med utländsk bakgrund ligger Örebro nära genomsnittet för de deltagande myndigheterna och andelen motsvarar den i Östergötland.

Tabell 2 Länen i kontrollgruppen. Folkmängd, andel med utländsk bakgrund och andel statligt sysselsatta.

Län	Folkmängd	Utländsk bakgrund procent	Andel statligt sysselsatta relaterat till länens befolkning
Stockholm	1 889 945	25,0 %	7 %
Örebro	274 121	13,9 %	5 %
Riket	9 047 752	16,2 %	6 %

Från dessa myndigheter har vi samlat in dokumentation om mångfaldsarbetet, intervjuat dem som arbetar med frågorna och skickat ut en medarbetarenkät. I bilaga 6 beskriver vi hur kontrollgruppens mångfaldsarbete förhåller sig till mångfaldsarbetet hos myndigheterna i utvecklingsprojektet.

Avgränsningar

I denna studie kommer vi inte att ta fram statistik över hur stor andelen personer med utländsk bakgrund är på de regionala myndigheterna. Frågan om det är tillåtet eller lämpligt att kartlägga hur stor andel av de anställda som har utländsk bakgrund har diskuterats genom åren. Den vanliga rekommendationen har varit att sådana uppgifter inte bör tas fram, bl.a. av integritetsskäl.

⁷ I kontrollgruppen ingår Arbetsmiljöverket i Stockholms distrikt, Försäkringskassan Stockholm, Södertörns högskola, Banverkets Östra banregionen, Polismyndigheten i Örebro, Länsarbetsnämnden i Örebro samt länsstyrelserna i Stockholm och Örebro.

I en enkätundersökning som Statskontoret gjorde 2004 framgick att de flesta myndigheter avstått från att kartlägga personalens etniska och kulturella sammansättning. Den främsta orsaken till det var metodologiska problem, t.ex. att det svårt att klassificera individers etniska ursprung eftersom det inte är samma sak som nationalitet.⁸

I riktlinjer från DO framgår att varken lagen eller DO kräver att man kartlägger etnisk tillhörighet på arbetsplatsen. Men om arbetsgivaren väljer att göra det bör uppgifterna lämnas frivilligt.

Arbetsgivarverket ger årligen ut en rapport på temat och redovisar då på en övergripande nivå t.ex. fördelningen mellan olika sektorer i statsförvaltningen. För att få fram statistik över hur fördelningen av andelen anställda med utländsk bakgrund ser ut på de myndigheter som deltar i utvecklingsprojektet, skulle det kräva att Statskontoret via Arbetsgivarverkets register skulle kunna göra körningar mot SCB:s register över totalbefolkningen (RTB). Men detta har inte varit möjligt att göra och vi kan därför inte mäta om andelen anställda ökat under utvecklingsprojektet.

1.4 Disposition

I de följande kapitlen kommer vi att ge en samlad bild av mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet på regional nivå. Vi börjar inledningsvis med att beskriva hur regeringen och myndigheterna styr och organiserar mångfaldsarbetet. Vi kommer här in på myndigheternas handlingsplaner. Därefter redogör vi för hur myndigheterna arbetar med åtgärder och kompetensutvecklingsinsatser samt hur de arbetar med rekrytering. Slutligen ger vi en samlad bild av våra iakttagelser och närmar oss fråga om vilket utrymme mångfaldsfrågorna har i förhållande till myndigheternas kärnverksamhet och övriga verksamhet.

Med i rapporten finns ett antal bilagor. Det finns dels en bilaga om hur vi ser på den kommande utvärderingen, dels metodbilagor med en närmare beskrivning av genomförandet av enkäten och en sammanställning av resultaten. Vi ger även en kortare beskrivning av kontrollgrup-

⁸ Handlingsplaner för etniska och kulturell mångfald, Statskontoret, 2004: 18

pen och kommenterar hur dessa myndigheter förhåller sig till myndigheterna som deltar i utvecklingsprojektet. Det finns också en bilaga där vi tar upp vad andra studier om myndigheters mångfaldsarbete har kommit fram till.

2 Styrning och organisering av mångfaldsarbetet

I detta kapitel redogör vi för

- hur regeringen styr mångfaldsarbetet vid myndigheterna via regleringsbrev och uppdrag,
- hur myndigheterna själva organiserar sitt arbete med mångfald och antidiskriminering,
- i vilken mån det finns dokument i form av handlingsplaner.

2.1 Regeringens styrning

Sammanfattning

- Regleringsbrevet har viss betydelse för mångfaldsarbetet på myndigheterna.
- Mångfaldsperspektivet är inte med i alla myndigheters regleringsbrev.
- I de fall mångfaldsarbetet nämns i regleringsbrevet är det oftast inriktat på kompetensförsörjning men i vissa fall också på själva verksamheten.
- Regleringsbreven innehåller sällan återrapporteringskrav med anknytning till mångfald.

Ett av de prioriterade förvaltningspolitiska målen är att öka den etniska och kulturella mångfalden.⁹ Den förra regeringen som gav myndigheterna i uppdrag att arbeta i utvecklingsprojektet framhöll vid ett flertal tillfällen vikten av att staten ska vara ett föredöme när det gäller etnisk och kulturell mångfald i arbetslivet och som arbetsgivare.

För att nå målet styr regeringen myndigheternas mångfaldsarbete med flera olika styrmedel t.ex. generella riktlinjer och förordningar, verks-

⁹ Budgetpropositionen 2006/07. Bilaga 1 till utgiftsområde 2: Statsförvaltningens utveckling.

förordningen samt regleringsbrev och särskilda uppdrag. I vissa fall ställs krav på uppföljning och utvärdering liksom krav på samverkan.

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att utvärdera alla dessa styrmedel. Men eftersom vissa av dem, särskilt regleringsbrevet, kan tänkas ha betydelse för hur myndigheternas mångfaldsarbete utformas, har vi valt att kort beskriva denna styrning.

Regleringsbreven

Regleringsbrevets utformning har betydelse

Regleringsbrevens skrivningar verkar ha en viss betydelse för mångfaldsarbetet på myndigheterna, enligt Statskontorets kartläggning. Framför allt för inriktningen av mångfaldsarbetet. I de fall mångfaldsperspektivet helt saknas i regleringsbrevet kan det vara en bidragande orsak till att mångfaldsarbetet är mindre utvecklat på en myndighet. De myndigheter i vår studie för vilka mångfald inte tas upp i regleringsbrevet för 2006 är Vägverket, Banverket, Statens pensionsverk, Arbetsmiljöverket och Specialpedagogiska institutet.

Av de myndigheter som är med i utvecklingsprojektet har de flesta dock någon form av krav på sig att främja den etniska och kulturella mångfalden eller bedriva en verksamhet där detta perspektiv beaktas. Men även om mångfaldsperspektiv påbjuds i en myndighets regleringsbrev är det inte självklart att det finns något krav på återrapportering av hur arbetet bedrivits eller vad man uppnått. Detta påtalas som en brist i flera av intervjuerna på myndigheterna.

Genomgången av regleringsbreven visar också att det finns vissa skillnader mellan departementen i hur mångfaldsperspektivet lyfts fram i regleringsbreven. Skillnaderna kan dock delvis förklaras av att de berörda myndigheterna har olika typ av verksamhet. Mångfald har en mer ”naturlig” plats i vissa myndigheters verksamhet.

Två inriktningar i regleringsbreven

I de fall mångfald tas upp i regleringsbrevet kan regeringens styrning sägas ha två olika inriktningar. Den ena handlar om myndigheternas inre arbete, främst kompetensförsörjningen och om personalen. Den andra är kopplad till mer verksamhetsnära frågor.

Inriktning på personal

Krav på att kompetensförsörjningen ska innehålla insatser för att främja etnisk och kulturell mångfald inom myndigheten är exempel på den första typen av inriktning. Sådana krav förekommer i regleringsbrevet för t.ex. Tullverket och Skatteverket.

Inom rättsväsendet finns det myndigheter som har krav på sig att kartlägga de anställda ur ett mångfaldsperspektiv. Kriminalvården, Polisen och myndigheterna inom Domstolsverket ska redovisa hur många anställda vid myndigheten med utländsk bakgrund och hur många som deltagit i utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor. Dessa tre myndigheter ska även beskriva de faktorer med anknytning till personalförsörjning som kan ha betydelse för regeringens mål att öka andelen anställda inom rättsväsendet med utländsk bakgrund.

Inriktning på verksamhet

Det finns också exempel på en mer verksamhetsnära inriktning i regleringsbrevet för flera myndigheter. För Riksarkivet med landsarkiven under sig och Statens museer för världskultur ingår mångfald som övergripande verksamhetsmål och jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska integreras i hela myndighetens verksamhet.

Ett annat exempel är universitet och högskolor som i sitt internationaliseringsarbete bl.a. ska spegla och dra nytta av mångfalden i det svenska samhället.

Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket är också exempel på myndigheter där styrningen kan sägas vara mer fokuserad på verksamheten. Arbetsmarknadsverket ska t.ex. enligt regleringsbrevet avsätta sammanlagt 165 miljoner kronor för tillfälliga personalförstärkningar för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Det står också i Försäkringskassans och Arbetsmarknadsverkets regleringsbrev att myndigheterna ska beakta de inte-

grationspolitiska målen, vilket alla myndigheter enligt lagstiftningen ska göra.¹⁰

Länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet beakta integrationsperspektivet. Länsstyrelsernas uppdrag berör sektorsövergripande frågor på flera punkter, vilket inkluderar integrationspolitiken. I deras uppdrag ingår bl.a. att se hur integrationsperspektivet kommer in i olika stödformer och verksamheter, t.ex. i tillväxtprogrammen. Länsstyrelserna sköter även samordningen av den regionala överenskommelsen om introduktion för nyanlända invandrare.

Uppdrag från regeringen

Regeringen har också en möjlighet att styra mångfaldsarbetet via uppdrag till myndigheterna. Uppdragen kan ingå i regleringsbrevet eller ges i annat sammanhang. I den avslutande utvärderingen (del 2 i uppdraget) ska Statskontoret, enligt uppdraget, beskriva om och på vilket sätt mångfaldsarbetet på myndigheter har påverkats av att de har eller får uppdrag under projekttiden som rör närliggande frågor. Vi ger dock redan nu en kort beskrivning av uppdrag som redovisats för oss i denna inledande kartläggning.

Länsstyrelserna har genom åren fått olika uppdrag kopplade till mångfald och integration. År 1999 fick t.ex. länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne och Stockholm ansvar för att efter samråd med Integrationsverket arbeta för att främja integration på regional nivå. Samtidigt fick alla länsstyrelser i uppdrag att redovisa vilka åtgärder man skulle vidta för att öka den etniska och kulturella mångfalden för att höja kvaliteten och kompetensen i verksamheten. Länsstyrelserna har även fått i uppdrag att under perioden 2002–2007 arbeta mot hedersrelaterat våld och stödja kommunerna i detta arbete.

¹⁰ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken lyfter fram att myndigheterna fortlöpande ska beakta samhällets etniska och kulturella mångfald. Det gäller både när de utformar verksamheten och när de bedriver den. Vidare tar förordningen upp att myndigheterna har en serviceskyldighet som innebär att myndigheterna inom ramen för tillgängliga resurser ska ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten.

I verksförordningen (1995:1322) räknas ett antal olika områden upp vars krav på verksamheten myndighetschefen ska beakta. Ett av dessa områden är integrationspolitiken.

AMS ska i samarbete med Arbetslivsinstitutet, Glesbygdverket, Integrationsverket, ITPS och NUTEK samt några pilotlän utveckla metoder och verktyg för att öka genomslaget för integration, mångfald och arbete mot diskriminering i det regionala utvecklingsarbetet. I uppdraget ingår också att definiera och konkretisera vad mångfald betyder för regional utveckling. NUTEK ska koordinera uppdraget, tillhandahålla processtöd och svara för gemensam avrapportering senast i april 2007.

Försäkringskassan har i regleringsbrevet fått i uppdrag att se över kvalitetssäkringssystemen ur ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv och vidta åtgärder för att säkerställa att kvalitetsbegreppet och rutiner för kvalitetskontroll inkluderar dessa perspektiv.

Sju myndigheter, däribland Länsstyrelsen i Skåne län, Linköpings universitet och Försäkringskassan, fick under hösten 2006 i uppdrag att pröva att avidentifiera ansökningshandlingar vid rekrytering. Samtidigt har nio myndigheter, bl.a. Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, fått i uppdrag att delta i en studie om rekrytering ur ett mångfaldsperspektiv.¹¹ När det gäller dessa bägge uppdrag är det inte säkert att de regioner som ingår i utvecklingsprojektet kommer att påverkas av att myndigheterna har fått uppdrag att arbeta med rekryteringen. Avgörande för det är hur myndigheterna väljer att lägga upp arbetet.

Av denna korta genomgång framgår sammanfattningsvis att t.ex. länsstyrelserna och Arbetsmarknadsverket samtidigt är aktiva i andra regionala projekt. Vilken betydelse uppdragen kommer att få för deltagandet i utvecklingsprojektet återkommer vi till i utvärderingen.

¹¹ Fi2006/227. Övriga myndigheter som deltar i uppdraget om avidentifierade ansökningshandlingar är Rikspolisstyrelsen, Statens pensionsverk, Boverket och Arbetsmarknadsstyrelsen. I det andra uppdraget deltar också Statens folkhälsoinstitut, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholm, Finansinspektionen, Specialskolemyndigheten, Göteborgs universitet och Fiskeriverket.

2.2 Myndigheternas egen organisering av mångfaldsarbetet

Sammanfattning

- Merparten av myndigheterna i projektet har en nivå över sig där riktlinjerna för mångfaldsarbetet dras upp.
- Mångfaldsarbetet är oftast en fråga för personalfunktionen, på både central och regional nivå.
- Ett fåtal myndigheter har organisatorisk uppdelning i externt och internt mångfaldsarbete.
- Få chefer är drivande i mångfaldsarbetet.

I Statskontorets uppdrag ingår att ge en samlad bild av hur mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet organiserats på regional nivå. Hur myndigheterna organiserar mångfaldsarbetet kan visa hur myndigheten inriktar och även prioriterar mångfaldsarbetet, enligt Statskontoret. Organiseringen kan också visa sig ha betydelse för vilken framgång utvecklingsprojektet får.

Myndigheterna som är med i utvecklingsprojektet har olika storlek och organisationsformer. Vissa myndigheter har ingen regional organisation (t.ex. Mitthögskolan). Andra har en regional organisation men har organiserats som s.k. enmyndigheter vilket innebär att de regionala enheterna inte är självständiga i förhållande till den centrala myndigheten (t.ex. Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket). Slutligen finns s.k. myndighetskoncerner där de regionala enheterna är mer självständiga i förhållande till den centrala myndigheten (t.ex. Polisen och Arbetsmarknadsverket).

Central nivå – organisation, ansvar och uppgifter

Riktlinjerna för arbetet dras upp på central nivå

Nästan tre fjärdedelar av de myndigheter som deltar i utvecklingsprojektet har en central nivå över sig och det är på den centrala nivån som de övergripande riktlinjerna för mångfaldsarbetet dras upp. I den cent-

rala myndighetens roll ingår även att fungera som stöd bl.a. genom att anordna utbildning och träffar mellan de regionala myndigheterna.

Det konkreta arbetet med aktiviteter och delmål är däremot tänkt att formuleras på regional nivå. I vilken utsträckning detta sedan sker på de regionala myndigheterna varierar, vilket även framgår av vår beskrivning av myndigheternas mångfaldsplaner.

Olika organisering av mångfaldsarbetet på central nivå

På central nivå kan mångfaldsarbetet organiseras på olika sätt. Antingen kan det finnas särskilda funktioner som har hand om mångfaldsfrågorna eller så kan de ingå som en del av en annan tjänst. De flesta centrala myndigheter har särskilda mångfaldshandläggare. Försäkringskassan har t.ex. olika funktioner för det interna och det externa mångfaldsarbetet.

Omorganisationer leder till ökad centralisering av mångfaldsarbetet

De omorganisationer som pågår på ett antal myndigheter påverkar också organiseringen av mångfaldsarbetet. Utvecklingen går mot att mångfaldsarbetet i större utsträckning lyfts upp på central nivå. Personalfunktionen på regional nivå blir i de flesta fall mindre, vilket kan komma att ändra förutsättningarna för det regionala mångfaldsarbetet. I intervjuer med chefer på t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan framkommer att de nya förutsättningarna kan innebära att den regionala nivåns inflytande i mångfaldsfrågor begränsas samtidigt som effekterna av satsningarna kan bli större.

Regional nivå – organisation, ansvar och uppgifter

Organiseringen varierar mellan och inom myndigheter

På myndigheterna ute i länen är mångfaldsarbetet organiserat på olika sätt. De organisatoriska lösningarna varierar såväl mellan olika myndigheter som inom myndigheter. Myndigheter som Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket har liten eller nästan ingen regional uppbyggnad kring mångfaldsfrågor.

Samtliga 21 myndigheter vi har intervjuat har lagt det interna mångfaldsarbetet på personalenheten. Ett fåtal av myndigheterna har särskilda mångfalds- och jämställdhetshandläggare. På de flesta myndigheter

ingår mångfaldsfrågorna som en del av en tjänst på personalfunktionen. På enstaka myndigheter ligger arbetet på personalchefen eller den administrativa chefen utan utpekat ansvar på handläggarnivå. Hur myndigheterna väljer att organisera arbetet på central och regional nivå har betydelse för hur utvecklat mångfaldsarbetet är. De som avsätter mer resurser har ofta också kommit längre i mångfaldsarbetet.

Internt och externt mångfaldsarbete på regional nivå

För merparten av myndigheterna handlar mångfaldsarbetet framför allt om internt arbete och för dessa myndigheter blir mångfaldsarbetet primärt en fråga för personalenheten. Men beroende på myndighetens verksamhet har en del myndigheter även ett mer omfattande externt mångfaldsarbete. Det finns då ofta en organisatorisk uppdelning mellan det interna och det externa mångfaldsarbetet. Bland de intervjuade myndigheterna är det framför allt sju myndigheter som kan sägas ha det. Länsstyrelserna har alla lagt det interna arbetet på personalfunktionen medan det externa arbetet ligger på enheter som sysslar med jämställdhet, strategiska frågor, välfärd eller integration. De som arbetar med det externa mångfaldsarbetet fungerar ofta som ett stöd i det interna mångfaldsarbetet.

Grupper som stöttar mångfaldsarbetet

Ungefär hälften av de myndigheter vi har intervjuat har satt samman grupper för mångfaldsarbetet eller där mångfaldsfrågor ingår. I dessa grupper brukar representanter för arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna finnas representerade. I grupperna kan även personer som har starkt engagemang i frågorna delta. Gruppens funktion kan vara att dra upp riktlinjerna för arbetet, se till att det genomförs och sedan följa upp arbetet.

Ansvariga för mångfaldsarbetet

Var bör ansvaret ligga?

I enkäten till medarbetarna har vi frågat var i organisationen ansvaret för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor hör hemma, tabell 3. En majoritet av medarbetarna har svarat att man tycker att det är alla medarbetares ansvar och uppgift. Det är få som tycker ansvaret bör ligga på en särskild funktion, bara sju procent. Drygt 30 procent tycker att ansvaret för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor är ledningens uppgift.

Tabell 3 Var i organisationen tycker du att ansvaret för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor hör hemma? (procent)

	Myndighetsgrupp ¹²					Totalt
	1	2	3	4	5	
Det är ledningens ansvar/uppgift	29	30	34	37	42	32
Ansvaret bör ligga på en särskild funktion	9	6	6	8	5	7
Det är alla medarbetares ansvar/uppgift	59	62	58	49	50	58
Annat	3	2	2	6	3	3
Totalt	100	100	100	100	100	100

Det är inte några större variationer i svaren mellan myndigheterna, men vissa skillnader finns. Myndighetsgruppen med Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5) tycker i större utsträckning att det är en ledningsfråga än övriga myndighetsgrupper gör, medan det särskilt inom gruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket (2) ses som ett ansvar som ligger på alla medarbetare. Dessa två myndighetsgrupper skiljer sig åt i flera avseenden bl.a. vad gäller vilka myndigheterna vänder sig till i sin verksamhet och hur utvecklat mångfaldsarbetet är. Försäkringskassan, Skatteverket och länsarbetsnämnderna har arbetat längre med mångfaldsfrågor och har mer kontakter med medborgarna i den löpande verksamheten än Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket. Detta kan vara en förklaring till hur medarbetarna ser på ansvarsfrågan.

Chefernas ansvar och sätt att sköta det

I diskussioner om ansvarsfördelningen är det flera myndigheter som i intervjuerna tar upp övriga chefers roll i arbetet. Majoriteten av de intervjuade linjecheferna anser att de själva har ett formellt ansvar för mångfalden. Ofta deltar de i någon ledningsgrupp där frågan diskuteras. Men att de har ett formellt ansvar betyder inte alltid betyda att de har ett reellt ansvar. Bara var tredje intervjuad linjechef anser sig ha en viktig roll i mångfaldsarbetet.

¹² Myndighetsgrupperna: 1) Polisen, 2) Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket, 3) Universitet, 4) Länsstyrelsen och Statens museer för världskultur och 5) Arbetsmiljöverket, Banverket och Skogsstyrelsen.

När medarbetarna i enkäten svarade på frågan hur ofta närmaste chefen tar upp frågor om etnisk och kulturell mångfald, säger de att det sällan händer, tabell 4.

Tabell 4 Hur ofta tar din närmaste chef upp frågor kring etnisk och kulturell mångfald? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Flera gånger per månad	2	3	1	4	-	2
Enstaka gång per månad	5	6	7	5	3	6
Några gånger om året	21	25	15	24	18	19
Mer sällan	25	32	27	32	31	29
Har inte hänt	39	18	34	21	39	29
Ingen uppfattning	8	16	16	14	12	15
Totalt	100	100	100	100	100	100

Närmare 50 procent säger att den närmaste chefen tar upp frågor om etnisk och kulturell mångfald några gånger om året eller mer sällan. Omkring 30 procent säger att det aldrig har hänt. En liten grupp, 8 procent, säger att det sker minst en gång i månaden.

Mer vanligt att chefen tar upp mångfaldsfrågor är det inom Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna, Skatteverket (2) samt Länsstyrelserna och Statens museer för världskultur (4). Störst andel som svarat att det aldrig har hänt återfinns inom Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5) samt Polisen (1).

2.4 Mångfaldsplaner och verksamhetsplan

Sammanfattning

- Nästan alla myndigheter i utvecklingsprojektet har en mångfaldsplan.
- Mer självständiga regionala myndigheter har dessutom en regional mångfaldsplan.
- Två tredjedelar av medarbetarna känner till att det finns en mångfaldsplan och av dessa är det 75 procent som vet vad planen innehåller.
- Mångfald förekommer i myndigheternas verksamhetsplaner.

I uppdraget till Statskontoret nämns särskilt uppgiften att utreda förekomsten av strategidokument, t.ex. handlingsplaner. Vi beskriver nedan förekomsten av handlingsplaner och säger något om innehållet i dessa. Uppgifterna kan antas ge en fingervisning om arbetet över huvud taget kommit igång och vilken ambitionsnivån är. Det finns dock, enligt Statskontoret, knappast anledning att anta någon självklar överensstämmelse mellan handlingsplaner och faktiska aktiviteter eller resultat.

Förekomsten av mångfaldsplaner

De flesta myndigheter har en mångfaldsplan

Regeringen beslutade år 1999 att samtliga myndigheter ska utarbeta en handlingsplan för etnisk och kulturell mångfald. När Statskontoret år 2004 kartlade förekomsten av handlingsplaner var det två av tre myndigheter som hade en plan.

Bland de myndigheter som ingår i utvecklingsprojektet har nästan samtliga tagit fram en handlingsplan. Därtill kommer ett mindre antal myndigheter som fortfarande arbetar på det.

I likhet med myndigheternas mångfaldsbegrepp inkluderar många mångfaldsplaner mer än etnisk och kulturell mångfald. Flera myndigheter har också slagit samman jämställdhetsplanen med mångfaldsplanen till en jämställdhets- och mångfaldsplan, vilket är möjligt enligt regeringsbeslutet från 1999.

Flera myndigheter har både regionala och centrala mångfaldsplaner

En del myndigheter har eller ska ha både centralt och regionalt framtagna mångfaldsplaner med mål och aktiviteter. Det gäller för merparten av de myndigheter som ingår i myndighetskoncerner eller enmyndigheter, där det finns en stark regional nivå. Det gäller t.ex. Polisen, länsarbetsnämnderna och Vägverket.

Hur detta ser ut i praktiken varierar inom myndigheterna. Inom polisorganisationen har t.ex. polismyndigheterna i Västra Götaland och Dalarna egna mångfaldsplaner, medan polisen i Västernorrland använder sig av den policy som Rikspolisstyrelsen tagit fram. Även mellan

länsarbetsnämnderna finns det regionala skillnader. En förklaring till det kan vara att de regionala myndigheterna har olika mycket resurser och utrymme att lägga på mångfaldsarbete.

Inom enmyndigheter som Arbetsmiljöverket finns det bara en central mångfaldspolicy. Detsamma gäller för Banverket, Försäkringskassan och Skatteverket, där målen för mångfaldsarbetet är formulerade på central nivå, medan regionerna tar fram egna aktivitetsplaner.

Gamla planer lever kvar

Merparten av myndigheternas mångfaldsplaner är tidsbegränsade från ett upp till fem år. I vilken mån planerna sedan uppdateras skiftar. Flera av planerna som myndigheterna skickat in till oss borde uppdateras, bl.a. eftersom sluttid för aktiviteterna redan passerats. I vissa fall pågår också en uppdatering. De omorganisationer som pågår inom ett antal myndigheter innebär att vissa myndigheter inte har hunnit med att ta fram en mångfaldsplan för den nya organisationen.

Myndigheternas ambitioner när det gäller att uppdatera planerna kan sägas spegla myndighetens sätt att förhålla sig till dessa dokument. Några myndigheter gör uppdateringar med uppföljning av tidigare års arbete, medan andra mer pliktskyldigt uppdaterar planen och i intervjuerna säger att planerna mest ses som hyllvärmare. Flera av cheferna som vi intervjuat ger uttryck för att mångfaldsplanen inte är ett aktivt dokument. En av de intervjuade linjecheferna säger att det skrivs så många dokument och planer i olika frågor att resultatet blir att det saknas tryck i att också genomföra planerna. Det finns inte heller några sanktioner mot den som inte uppfyllt planen.

Flera olika planer inom universitet och högskolor

Inom utbildningsområdet tar universitet och högskolor utöver mångfaldsplanen även fram andra handlingsplaner där etnisk och kulturell mångfald ingår. I propositionen ”Den öppna högskolan” från 2001 uppmanade regeringen alla universitet och högskolor att upprätta en handlingsplan för att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. År 2002 kom sedan lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Den innebär bl.a. att högskolorna varje år ska upprätta en plan som visar vilka åtgärder som behövs för att främja studenters lika rättigheter samt förebygga och bekämpa diskriminering.

Universiteten och högskolorna arbetar med planerna på olika sätt. På t.ex. Lunds universitet har man delat upp mångfaldsfrågan i en intern och en extern del. Det interna mångfaldsarbetet återfinns i mångfaldsplanen som tas fram av personalenheten. Det externa mångfaldsarbetet återfinns i handlingsplanen om breddad rekrytering som informationsenheten tar fram.

Två tredjedelar känner till att det finns en mångfaldsplan

I den enkät som gick ut till medarbetarna frågade vi om de känner till om myndigheten har en mångfaldsplan eller mångfaldspolicy och i så fall om man känner till innehållet i den. Två tredjedelar av medarbetarna har uppgett att myndigheten har en mångfaldsplan medan en tredjedel svarat att de inte vet, tabell 5.

Tabell 5 Känner du till om din myndighet har en mångfaldsplan/mångfaldspolicy? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Myndigheten har en mångfaldsplan/ policy	64	81	54	74	63	67
Myndigheten har inte en mångfaldsplan/policy	,3	-	,4	,8	,6	,3
Känner inte till om det finns någon mångfaldsplan/ policy	36	19	45	25	36	33
Totalt	100	100	100	100	100	100

Störst kunskap om att det finns en mångfaldsplan har medarbetarna inom myndighetsgruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket (2), där drygt 80 procent känner till den. Därefter följer gruppen med länsstyrelserna och Statens museer för världskultur (4). Mest osäkra om det finns en mångfaldsplan är de tillfrågade inom universitetsgruppen. En möjlig förklaring är att universitet och högskolor tar fram flera olika handlingsplaner med anknytning till snarlika frågor.

Av de som känner till att det finns en mångfaldsplan är det drygt tre fjärdedelar som uppger att de även känner till innehållet i planen, tabell 6. Merparten har svarat att de känner till innehållet i grova drag. Något anmärkningsvärt är det att inom gruppen länsstyrelserna och Statens museer för världskultur, där det är fler än genomsnittet som vet att det finns en mångfaldsplan, samtidigt är färre än genomsnittet som känner

till vad den innehåller. Där har två tredjedelar svarat att de känner till innehållet.

Tabell 6 Känner du till innehållet i mångfaldsplanen/policyn? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Ja, mycket väl	10	11	13	10	8	11
Ja, i grova drag	71	67	63	56	63	65
Nej	19	22	24	34	29	24
Totalt	100	100	100	100	100	100

Innehållet i mångfaldsplanerna

Innehållet i de regionala mångfaldsplanerna varierar

Innehållet i mångfaldsplanerna varierar mellan myndigheterna och även mellan de regionala myndigheterna i en myndighetskoncern. Bland myndigheterna finns de som har ambitiösa och väl genomarbetade mångfaldsplaner, där arbetet och åtgärderna är tydligt kopplade till ansvarig och mål och åtgärder är mätbara. Vissa innehåller även planer för uppföljning, ibland även kopplade till de enskilda åtgärdsområdena. Andra mångfaldsplaner är mer översiktliga, med mål på en så övergripande nivå att de mer framstår som visioner.

Koncentration på arbetsförhållanden, rekrytering och trakasserier

Enligt lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ska arbetsgivare bedriva aktiva åtgärder inom tre områden: arbetsförhållanden, rekrytering och trakasserier.¹³ Vår genomgång av målen och åtgärderna i mångfaldsplanerna visar att myndigheterna framför allt rör sig inom dessa områden. Därtill skulle man kunna lägga kompetensutveckling av chefer och medarbetare, men det är även ett område som går in i de andra.

¹³ Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning har till ändamål att främja lika rättigheter och möjligheter när det gäller arbete, anställningsvillkor, andra arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen ställer krav på arbetsgivarna att arbeta med aktiva åtgärder genom att själva ta initiativ till åtgärder för att förebygga diskriminering. Arbetsgivarna ska också arbeta planmässigt och sätta klara och mätbara mål. Enligt lagen är arbetsgivaren skyldig att vidta aktiva åtgärder inom tre huvudområden, nämligen arbetsförhållanden, rekrytering och etniska och religiösa trakasserier.

Mångfaldsplanerna beskriver framför allt det interna arbetet. Ett mindre antal myndigheter, t.ex. Skatteverket, tar även upp den externa verksamheten och sätter upp mål och åtgärder för information och service. Ett annat exempel är Länsarbetsnämnden i Östergötland, som har mål om att genom samverkan snabbare få ut arbetskraft på den reguljära arbetsmarknaden. För universiteten och högskolorna finns det särskilda planer för det mer externa mångfaldsarbetet.

Sammantaget är ytterligare kunskap och information en återkommande åtgärd inom samtliga åtgärdsområden. Baserat på de mål och åtgärder som myndigheterna sätter upp framstår det som att många myndigheter befinner sig i ett inledningsskede i sitt mångfaldsarbete, där det gäller att tydliggöra de ramar som lagstiftningen utgör, ge alla samma möjligheter och bygga upp kunskap om mångfald.

Mätbara mål och åtgärder?

Det är inte helt enkelt att bedöma om målen och åtgärderna som myndigheterna sätter upp är mätbara. Det finns mål som är konkreta och som går att mäta. Det gäller t.ex. mål om att en viss andel av de anställda ska ha utländsk bakgrund eller att inte någon anställd eller arbetsökande ska utsättas för kränkande särbehandling eller trakasserier. Men det finns även mål som är svårare att följa upp. Det gäller t.ex. mål om att skapa en insikt om vad mångfalden innebär eller skapa en vardagsnära kontakt med människor med annan etnisk bakgrund. Vi bedömer att ungefär hälften av myndigheterna kan sägas ha mål som går att mäta.

Åtgärderna ska konkretisera målen och leda fram till att dessa uppnås. Generellt är åtgärderna mer konkreta och mätbara än målen. Flera av åtgärderna handlar om att genomföra utbildningar och sprida information. I de fall det saknas en regional mångfalds- eller aktivitetsplan är det åtgärdsavsnittet som påverkas mest. Åtgärderna blir då ofta mer övergripande och saknar koppling till de regionala myndigheternas olika behov och förutsättningar.

Myndigheternas verksamhetsplaner

Förutom de mer specifika planerna för mångfald kan mångfaldsarbetet även behandlas i myndigheternas övergripande planeringsdokument. I

vår genomgång av materialet från myndigheterna har vi studerat ett 30-tal verksamhetsplaner. En del av dessa är framtagna centralt och gäller för hela myndigheten, t.ex. Banverket och Försäkringskassan. I de verksamhetsplaner som vi har tittat på nämns mångfald i merparten av myndigheternas planer i alla fall i något avseende. Det är sex verksamhetsplaner som inte tar upp mångfald över huvud taget.

När mångfald tas upp i verksamhetsplanen kan det handla om att myndigheten ska öka mångfalden genom att få in fler personer med utländsk bakgrund eller att mångfaldsperspektivet ska in i rekryteringen. Sådana skrivningar finns i åtta av de planer vi tittat på. Andra planer tar upp mångfaldsplanen och de mål som är uppsatta där, t.ex. att 80 procent av aktiviteterna kring mångfald och jämställdhet ska vara uppfyllda. Ibland finns det bara en hänvisning till mångfaldsplanen.

Andra myndigheter fokuserar på skrivningarna i regleringsbrevet eller på särskilda regeringsuppdrag. Ett par myndigheter tar specifikt upp arbetet med att få in mångfalds- eller integrationsperspektivet i verksamheten.

2.5 Uppföljning, utvärdering och kartläggning

Sammanfattning

- Mångfaldsarbetet följs vanligtvis upp på en mycket övergripande nivå.
- Få myndigheter gör utvärderingar eller följer upp resultatet av mångfaldsarbetet.
- Få myndigheter kartlägger de anställdas etniska bakgrund.

Uppföljning och utvärdering

Regelrätta uppföljningar är ovanliga

Myndigheterna följer upp verksamheten och de aktiviteter som de genomfört under året i myndighetens årsredovisning. I årsredovisningen kommer myndighetens mångfaldsarbete upp hos nästan alla myndigheter. Beskrivningarna av mångfaldsarbetet i årsredovisning-

arna är ofta på en mer övergripande nivå. Det kan t.ex. stå att aktiviteterna har ökat medvetenheten kring mångfald eller kraven på arbetsplatsen. Däremot framgår det inte hur man kommit fram till det.

Utöver årsredovisningen följer vissa myndigheter upp mångfaldsarbetet t.ex. i samband med uppdateringen av mångfaldsplanen.

Den sammantagna bilden från vår genomgång av mångfaldsarbetet är att uppföljningar av de aktiviteter som genomförs är mindre vanliga och att uppföljningen generellt sett inte är inarbetad i mångfaldsplanerna. En del myndigheter följer upp att de åtgärder som man åtagit sig att göra har genomförts, men det finns få genomgångar av vad mångfaldsarbetet lett till eller om det har haft några effekter. Utvärderingar av mångfaldsarbete förekommer således i mindre utsträckning och i de fall de finns rör de vanligtvis projektverksamheten. Till exempel har vissa praktikprogram utvärderats. Lunds universitet har även utvärderat arbetet med breddad rekrytering.

Vaga mål gör det svårt att följa upp arbetet

Att uppföljningen oftast inte går på djupet tror Statskontoret delvis kan ha sin förklaring i de mål myndigheterna sätter upp för mångfaldsarbetet. Man kan lite grovt säga att det finns två huvudinriktningar i formuleringen av mål för mångfaldsarbetet. Den ena typen av mål är mer abstrakta och svårare att mäta, t.ex. öka medvetenhet bland de anställda. Den andra typen av mål är mer konkreta och handlar om att vissa aktiviteter ska genomföras, t.ex. utbildning i diskrimineringslagstiftningen för chefer. Det som då går att fånga är hur många aktiviteter som genomförts eller hur stor andel av personalen som har deltagit i åtgärder.

Svårigheterna att följa upp mångfaldsarbetet bottnar i ämnets karaktär. Det är svårt att mäta mångfalden på arbetsplatsen eller en förändring i mångfalden. Detta beror dels på att det av myndigheterna upplevs som känsligt att kartlägga de anställdas etniska och kulturella bakgrund, dels på att det är svårt att fånga attityder hos de anställda eller förändringar i attityder. De myndigheter som vi har intervjuat menar att jämställdhetsarbetet är betydligt lättare att följa upp eftersom det går att ta fram statistik som visar hur arbetet utvecklas på ett helt annat sätt.

Vid våra intervjuer har vi frågat om mångfaldsarbete kommer upp i resultatuppföljningarna med cheferna. De flesta har då svarat att arbetet inte ingår som en del i denna uppföljning. I de fall mångfald tas upp, så framgår det av intervjuerna att det inte finns någon påtryckning för den som inte lever upp till målen i mångfaldsarbetet.

Kartläggningar

Det görs få kartläggningar av personalens ursprung. Huruvida man ska mäta eller kartlägga sammansättningen av personalen utifrån etnisk eller kulturell bakgrund är en svår fråga. Merparten av myndigheterna som ingår i utvecklingsprojektet gör inte denna typ av mätning. Vissa myndigheter har frågor om t.ex. språkkunskaper i medarbetarenkäter.

Som vi beskrivit tidigare har några myndigheter i sitt regleringsbrev krav på att statistik över andelen anställda med utländsk bakgrund ska rapporteras in till regeringen. Det gäller främst myndigheter inom rättsväsendet, som polisorganisationen, Kriminalvården och Domstolsväsendet.¹⁴

¹⁴ Statistiken bygger då vanligtvis på körningar gentemot SCB:s register över totalbefolkningen (RTB).

3 Åtgärder för att öka mångfalden

I detta kapitel går vi igenom vad myndigheternas mångfaldsarbete innehåller. Vi har delat upp kapitlet i två avsnitt, aktiviteter och rekrytering. Med aktiviteter avser vi de insatser myndigheterna gör inom ramen för sitt mångfaldsarbete. Det kan handla om projekt, utbildning, information m.m. Då rekryteringsarbetet är en central del av många myndigheters mångfaldsarbete har vi valt att behandla det i ett eget avsnitt.

3.1 Aktiviteter

Sammanfattning

- Nästan samtliga myndigheter har genomfört minst en aktivitet kring mångfald och antidiskriminering.
- Enkäten visar att 35 procent av medarbetarna har deltagit i någon aktivitet.
- Drygt hälften av de medarbetare som deltagit i aktiviteter tycker att det ökat deras förståelse.
- Vanligast bland aktiviteterna är kortare information och utbildning riktad till olika personalgrupper.
- Flera myndigheter deltar i eller driver egna projekt.
- Få myndigheter analyserar verksamheten ur ett mångfaldsperspektiv.
- Merparten av myndigheternas mångfaldsarbete utgörs av mer punktvisa insatser.

I vår förfrågan till myndigheterna om deras mångfaldsarbete och i intervjuerna med de utvalda myndigheterna har vi bett dem redogöra för vilka aktiviteter som genomförts inom ramen för myndighetens mångfaldsarbete. Svaren har framför allt avsett de senaste två åren. Merparten av myndigheterna har lämnat information om vad de har gjort.

Nästan alla myndigheter har aktiviteter kring mångfald

Genomgången av materialet visar att alla myndigheter har genomfört någon aktivitet på området. Däremot finns det en stor variation i hur mycket myndigheterna gör och vilken inriktning aktiviteterna har. Ett fåtal myndigheter, t.ex. länsstyrelserna och polisen i Västra Götaland, arbetar aktivt med mångfaldsfrågor. De har genomfört flera olika typer av aktiviteter och har ett återkommande mångfaldsarbete. Andra myndigheter har förlagt i princip hela sitt mångfaldsarbete till ett enskilt projekt. Bilden som framträder är att merparten av myndigheternas mångfaldsarbete kännetecknas av tillfälliga projekt eller kortare information och utbildning.

Många av insatserna är till stöd eller upplysning för den egna personalen. Chefsgruppen och nyanställda är en återkommande målgrupp för informationen och utbildningen. Utåtriktad verksamhet förekommer främst i form av projekt. Även de myndigheter som har ett uttalat uppdrag att arbeta med mångfald eller integration utifrån sin verksamhet har utåtriktade insatser.

En tredjedel av medarbetare har deltagit i aktiviteter

I vår enkät till medarbetarna har vi frågat om de via sitt arbete deltagit i några aktiviteter kring mångfald eller antidiskriminering under de senaste två åren, tabell 7. Sammantaget är det 35 procent som uppger att de deltagit i någon aktivitet. Flest som deltagit i aktiviteter är det inom gruppen länsstyrelserna och Statens museer för världskultur (4), där närmare 60 procent har deltagit i minst en aktivitet. Även inom gruppen Försäkringskassan, Skatteverket och länsarbetsnämnderna (2) är det fler än genomsnittet som deltagit i aktiviteter, 45 procent. I övriga myndighetsgrupper är det omkring 25 procent som uppger att de deltagit i någon aktivitet.

Tabell 7 Har du genom ditt arbete deltagit i någon eller några aktiviteter kring mångfald och/eller antidiskriminering under de senaste två åren? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Ja	25	45	28	58	23	35
Nej	75	55	72	42	77	65
Totalt	100	100	100	100	100	100

De som deltagit i aktiviteter har vanligtvis varit med på 1–2 aktiviteter under den senaste tvåårsperioden, tabell 8. Men det finns även en grupp som deltagit i fler. Utifrån resultaten i enkäten verkar det som att det på vissa myndigheter, framför allt inom universiteten, är en liten grupp som deltar i aktiviteter kring mångfald men den gruppen är i sin tur mer aktiva. De deltar i fler längre aktiviteter och medverkar också i det interna planeringsarbetet och i utarbetande av mångfaldsplanen.

Tabell 8 Ungefär hur många aktiviteter (av den typ som anges i föregående fråga) har du deltagit i under den senaste tvåårsperioden? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
1-2 aktiviteter	68	76	53	81	65	69
3-5 aktiviteter	31	20	32	15	28	24
6 eller fler aktiviteter	1	4	15	5	6	7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Man kan naturligtvis diskutera vad de svarande har betecknat som en aktivitet och var gränsen går för när t.ex. information till personalen blir till en aktivitet kring mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor. Resultatet från enkäten tyder dock på att de myndigheter som ingår i enkätundersökningen inte verkar ha genomfört några bredare mångfaldsaktiviteter riktade till hela personalen, utan att det är grupper av medarbetare som deltagit.

Typ av aktivitet

Vi ska här lite närmare beskriva vilka typer av aktiviteter som myndigheterna arbetar med.

Utifrån den dokumentation myndigheterna skickat in och intervjuerna har vi grupperat aktiviteterna i:

- Information inom myndigheten
- Utbildning inom myndigheten
- Utåtriktad information och utbildning
- Projekt
- Kartläggningar av verksamheten

- Uppdragsbaserade aktiviteter
- Universiteten och högskolornas aktiviteter

Informationsmöten och utbildning vanligast

Enkäten visar att informations- eller arbetsplatsmöten och kortare seminarier, konferenser eller utbildningar är de aktiviteter som flest deltagit i, tabell 9. Av de 35 procent som deltagit i någon aktivitet uppger drygt 50 procent att de deltagit i informations- eller arbetsmöten kring mångfald och drygt 50 procent uppger att de varit med på seminarier, konferenser eller utbildningar. Därefter följer medverkan i det interna planeringsarbetet, vilket 23 procent säger har varit aktuellt för dem. Mindre vanligt är det att man deltagit i längre seminarier, konferenser eller utbildningar, praktikprogram, utåtriktade insatser eller i utarbetandet av mångfaldsplanen.

Tabell 9 Vilken eller vilka aktiviteter kring mångfald och/eller antidiskriminering har du deltagit i de senaste två åren? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Informationsmöte/ arbetsplatsmöte	60	54	58	49	91	56
Seminarium/ konferens/ utbildning (högst en dag)	49	59	61	50	15	55
Seminarium/ konferens/ utbildning (längre än en dag)	7	4	10	4	6	6
Internt planeringsarbete (verksamhetsplan, årsredovisning)	16	16	33	20	47	23
Utarbetande av mångfaldsplan	5	5	13	6	7	7
Praktikantprogram	-	4	3	3	-	3
Utåtriktade insatser (exempelvis genom mässa, information, utarbetande av broschyr)	6	8	11	8	6	9
Övrigt, ange vad	11	10	14	17	2	12

Information om mångfald och diskriminering

Nästan alla myndigheter som är med i denna undersökning har en mångfaldsplan eller policy. Ungefär hälften av myndigheterna uppger att de också informerar om myndighetens policy i mångfalds- och diskrimineringsfrågor. Detta sker exempelvis i samband med att planerna tas fram eller som en mer återkommande informationspunkt på t.ex. arbetsplatsträffar.

Informationen kan vara riktad till större delar av personalen. Men vanligt är att informationen är riktad till cheferna eller att det ingår i introduktionsutbildningen för nyanställda.

Utbildning av personalen

Knappt hälften av myndigheterna svarar att de har genomfört någon typ av utbildning. Utbildningarna kan antingen vara riktade till större delen av personalen, t.ex. temadagar i mångfald, arbetsklimat eller kulturmöten. Sådana har några myndigheter genomfört. Ett annat exempel är Arbetsmarknadsverkets interaktiva utbildning i mångfald.

Utbildningarna kan även vara riktade till vissa grupper av personalen. Ett antal myndigheter har haft särskilda utbildningar för chefer, framför allt om diskrimineringslagstiftningen, men också om metoder för att arbeta med mångfaldsfrågor. På Länsstyrelsen i Västra Götaland får cheferna och enheter utbildning i MOD-metodiken (mångfald och dialog).

Inom Skatteverket har flera regionala myndigheter haft särskilda utbildningar om andra kulturer. Denna typ av utbildning har erbjudits dem som arbetar med folkbokföring och skatteupplysning och i viss utsträckning även revisorer, eftersom man inom dessa arbetsområden har mycket kontakter med personer med utländsk bakgrund.

Det är framför allt myndigheter med många kontakter med medborgarna som har genomfört olika typer av utbildningar riktade till personalen.

Information och utbildning riktade till utomstående

Myndigheternas mångfaldsarbete utgörs också av utåtriktade aktiviteter. Genom deltagande i mässor, informationsspridning och uppsökande verksamhet informerar myndigheterna om verksamheten.

Skatteregionerna arbetar med att informera invandrargrupper om skattesystemet, om varför man betalar skatt och varför man ska deklarera. Detta sker i samarbete med t.ex. SFI, komvux och i viss utsträckning med invandrarföreningar. Enskilda skatteregioner uppger att information är en central del i mångfaldsarbetet och att mål har satts upp för hur många personer som ska nås av informationen årligen.

Andra myndigheter arbetar med att ta fram information och broschyrer på olika språk. Länsstyrelsen i Skåne har t.ex. tagit fram en broschyr om jämställdhet på de största invandrar språken.

Mångfaldsprojekt

Myndigheterna driver även olika typer av mångfaldsprojekt. Vid intervjuerna med linjecheferna är det många som tar upp sådana projekt. Flera av projekten handlar om att skapa kontakt med invandrargrupper och synliggöra myndighetens verksamhet. I Dalarna finns det ett mångfaldsprojekt i blåljussektorn, dvs. polis, ambulans och brandkår. Tanken med projektet är dels att få till stånd ett informationsutbyte med invandrarföreningar, dels att öka mångfalden i rekryteringen. Även andra polismyndigheter arbetar med olika typer av uppsökande verksamhet för att öka kommunikationen mellan invandrargrupper och polis. Kronofogden i Skåne har drivit ett projekt i Rosengård, där man anordnat informationsträffar för nya svenskar. Samtidigt har den egna personalen fått utbildning i mångfaldsfrågor.

Förutom mer verksamhetsövergripande projekt finns det även exempel på satsningar som fokuserar på en specifik fråga eller ett område inom myndighetens verksamhet. Inom polisen har man t.ex. haft olika insatser kring hedersrelaterat våld, vilket inbegripit föreläsningar, diskussioner och teaterföreställningar. På naturvårdsområdet har t.ex. Länsstyrelserna i Skåne och Östergötland projekt. I Östergötland har satsningen varit kopplad till länets natur- och kulturguidningar med informations- och aktivitetsträffar för personer med utländsk bakgrund. Informationsmaterial om Östergötlands natur har också tagits fram på några större invandrar språk.

I samtliga län som är med i utvecklingsprojektet finns det myndigheter som har varit och är med i olika projekt med koppling till EU-satsningen Equal. Syftet med Equal, som ligger inom Europeiska socialfonden, är att främja nya metoder för att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet inom arbetslivet och arbetsmarknaden. Arbetet sker genom samverkan mellan olika aktörer för att utveckla idéer, arbetssätt och metoder.

Kartläggning av verksamheten ur ett mångfaldsperspektiv

Ett mindre antal myndigheter har genomfört olika typer av kartläggningar och granskningar av verksamheten ur ett mångfaldsperspektiv. Det kan handla om kompetensinventering ur ett mångfaldsperspektiv eller kartläggning av kundmötet. En myndighet har granskat akter för att identifiera förbättringsområden, t.ex. när det gäller språket. Polisen i Västra Götaland har haft ett större värdegrundsprojekt som handlar om att kartlägga och tydliggöra de centrala värderingar som råder inom myndigheten för att sedan arbeta fram en gemensam värdegrund.

Uppdragsbaserade mångfaldsaktiviteter

En annan typ av insatser utgår från de uppdrag myndigheterna har. Länsarbetsnämnderna och länsstyrelserna har regeringsuppdrag som framför allt rör integrationsområdet. Länsarbetsnämnden ska i sin verksamhet t.ex. prioritera utlandsfödda i konjunkturberoende program, arbeta med SIN-handläggare och genomföra aktiviteter för att ta till vara kompetensen hos personer med utländsk bakgrund.

Länsstyrelsernas har genom sitt uppdrag mycket extern verksamhet genom nätverk, konferenser etc. Mångfald kommer också upp på landshövdingarnas träffar med länets aktörer. I Dalarna har man t.ex. genom Mångfaldsrådet, ett nätverk för länets aktörer, tagit fram en vision och handlingsplan för länet och en integrationsstrategi. Länsstyrelsen i Skåne har samarbetat kring diskriminering tillsammans med antidiskrimineringsbyråerna, Integrationsverket, DO och ideella föreningar. Man har även anordnat konferenser om diskriminering. I Västernorrland har man på olika sätt arbetat med arbetskraftsförsörjning och arbetsliv ur ett mångfaldsperspektiv. Även Västra Götaland och Östergötland har nätverk där mångfald behandlas och aktiviteter tillsammans med olika offentliga och privata aktörer.

Statens museer för världskultur är ett annat exempel på en myndighet med ett tydligt uppdrag att främja mångfalden. I den externa utställningsverksamheten och i seminarier och konferenser är mångfald ett återkommande tema. Myndigheten deltar också i interna seminarier på andra myndigheter om olika kulturer.

Aktiviteter vid universitet och högskolor

Universitets- och högskolesektorns utgångspunkt eller drivkraft i mångfaldsarbetet skiljer sig i vissa avseenden från övrig statlig förvaltning bl.a. genom krav på att arbeta med breddad rekrytering och lika-behandling av studenter. För universiteten och högskolorna är det arbetet med breddad rekrytering och likabehandling av studenter som i stor utsträckning präglar mångfaldsarbetet och aktiviteterna. Det gäller såväl i informationsinsatserna som i det mer verksamhetsbetonade arbetet. Det gör också att den primära målgruppen för mångfaldsarbetet är studenter eller blivande studenter. Det man kan kalla internt mångfaldsarbete som är riktat till de anställda återfinns också, men i mindre utsträckning.

I arbetet med att bredda rekryteringen prövar universiteten och högskolorna olika grepp för att öka möjligheterna att nå ut till och attrahera studenter från studieovana miljöer, vilket inkluderar personer med annan etnisk och kulturell bakgrund. Högskolan i Väst arbetar t.ex. med att utveckla formerna för validering och alternativa urvalsmetoder. Där tillämpar man alternativt urval till två programutbildningar med avsikt att bredda rekryteringen av studenter som annars inte skulle få en studieplats via betygsintagningen.

Ett antal universitet och högskolor arbetar med collegeutbildning som ska underlätta övergången mellan gymnasiestudier och universitetsstudier. Det finns även studieverkstäder, där studenter med språksvårigheter kan få extra hjälp, och mentors- och fadderprogram. På Lunds universitet arbetar man även mycket med student- och fakultetsambasadorer som är ute i skolor och informerar om hur det är att studera vid universitet.

Universiteten och högskolorna deltar också i praktikprogram. Exempelvis högskolorna i Malmö och Dalarna har varit med i satsningar där personer som har en akademisk examen från annat land ska få praktik inom offentlig förvaltning. Högskolorna har då bl.a. hjälpt till med validering av examina.

I många av aktiviteterna samarbetar olika universitet och högskolor med varandra och även med kommuner, arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnder.

Majoritet tycker att aktiviteterna ökat deras förståelse

För att få en uppfattning om myndigheternas aktiviteter kring mångfald och antidiskriminering har haft någon effekt frågade vi i enkäten om medarbetarna ansåg att aktiviteterna ökat deras förståelse för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor, tabell 10. Av de som deltagit i någon aktivitet är det ungefär 55 procent som uppger att aktiviteterna i mycket stor eller ganska stor utsträckning ökat deras förståelse. Mest nöjda är de tillfrågade inom universitetsgruppen och minst nöjda är de anställda inom gruppen med Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5). Då andelen som deltagit i aktiviteter är ungefär lika stor inom de bägge grupperna kan en förklaring till skillnaden ligga i de aktiviteter man deltagit i. Universitetsgruppen (3) har mer av seminarier, konferenser eller utbildningar, medan aktiviteterna i den andra gruppen främst rört informations- och arbetsplatsmöten samt planeringsarbete.

Tabell 10 Tycker du att aktiviteten/-erna har ökat din förståelse för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Ja, i mycket stor utsträckning	8	10	12	6	6	10
Ja, i ganska stor utsträckning	39	47	49	42	35	45
Nej, i ganska liten utsträckning	48	30	31	35	49	34
Nej, inte alls	5	4	3	3	8	4
Ingen uppfattning	-	9	5	14	2	7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Samverkan om mångfaldsfrågor

Samverkan som metod eftersträvas i utvecklingsprojektet. Hur det fungerar återkommer vi till i utvärderingen. För att få en uppfattning om i vilken utsträckning myndigheterna redan i dag samverkar med varandra i mångfaldsfrågor har vi framför allt i intervjuerna frågat om det.

Det som framkommer är att samverkan förekommer i viss utsträckning. Hur mycket myndigheterna ägnar sig åt att samverka varierar och

är beroende av verksamhetens karaktär. Länsstyrelserna och universitet och högskolor är t.ex. återkommande samverkansparter.

När myndigheterna samarbetar med varandra sker det ofta i olika projekt eller i nätverk. I praktikprojekten finns det flera exempel på att högskolor och universitet och arbetsförmedlingen deltar tillsammans med andra myndigheter. De EU-finansierade Equal-projekten, som flera myndigheter deltagit i, bygger på samverkan. Länsstyrelsernas olika former av nätverk där länens aktörer ingår innebär också samverkan på mångfaldsområdet. Dessutom förekommer det inom myndigheter att regioner samverkar kring mångfaldsfrågor.

3.2 Myndigheternas rekrytering

Sammanfattning

- Rekrytering är i allmänhet det viktigaste instrumentet i mångfaldsarbetet.
- Merparten av myndigheterna arbetar för att få in mångfaldsperspektivet i rekryteringen genom olika metoder.
- Krav på goda kunskaper i svenska språket bedöms som ett betydande hinder för att anställa person med utländsk bakgrund.
- Flera myndigheter uppger sig ha svårt att få arbetssökande med utländsk bakgrund.

Rekrytering är den centrala delen i myndigheternas mångfaldsarbete och en viktig pusselbit för att öka mångfalden i organisationerna. Rekrytering tas ofta upp i mångfaldsplanerna och i viss utsträckning förekommer också mångfaldsarbetet i myndigheternas riktlinjer för rekrytering. Nästan alla chefer har nämnt rekrytering som den hittills dominerande delen i mångfaldsarbetet. Även medarbetarenkäten visar att rekryteringen är en viktig fråga i myndigheternas mångfaldsarbete, genom att det är framför allt det som diskuteras när mångfald tas upp på myndigheterna.

Mål inom rekryteringsarbetet

De allra flesta myndigheterna som är med i utvecklingsprojektet har som mål att öka mångfalden inom myndigheten. Detta kan sägas vara ett mer allmänt mål. Sedan har flera av myndigheterna uttryckt det som att målet är att myndigheten ska spegla mångfalden i samhället. Det gäller särskilt för de myndigheter som har verksamheter med många kontakter med medborgarna, t.ex. länsarbetsnämnderna och Kronofogdemyndigheten.

Ytterligare några myndigheter har specificerat i procent hur stor andel av personalen som ska ha utländsk bakgrund. Exempelvis har Tullverket satt upp som mål att 20 procent av personalen ska ha annan etnisk bakgrund än svensk. Liknande mål finns på Vägverket i Västra Götaland, där målet är satt till 5 procent till år 2010, och på Länsstyrelsen i Skåne, som har ett mål på 10 procent till 2014.

Ett fåtal myndigheter har satt upp mål för rekryteringsarbetet i sig. Det handlar t.ex. om att minst en person med utländsk bakgrund ska anställas varje år eller att var femte nyrekryterad ska ha utländsk bakgrund. Inom Polisen är målet att 15 procent av de intagna till polisutbildningarna ska ha utländsk bakgrund. Generellt sett är kvantitativa mått dock vanligare inom jämställdhetsarbetet. En förklaring till det är svårigheterna att kartlägga de anställdas ursprung.

Utöver mer kvantitativa mål för rekryteringen finns det även mer kvalitativa mål. Ett sådant mål är att rekryteringsprocessen ska vara fri från diskriminering. Med i diskussionen finns då för myndigheternas egen del möjligheten till ett bredare urval av sökande, och därmed bättre förutsättning för att säkra den framtida kompetensförsörjningen. Att få fram de mest lämpade personerna är en viktig anledning att bedriva mångfaldsarbete för flera av myndigheterna.

Metoder i rekryteringsarbetet

Myndigheterna har olika fokus i rekryteringsarbetet

Myndigheterna har olika tillvägagångssätt och fokus i rekryteringsarbetet, vilket hänger samman med kraven på myndigheterna och deras behov. En del myndigheter arbetar aktivt för att locka till sig sökande

genom t.ex. annonsering, breddade sökvägar, praktikplatser. Andra myndigheter är mer fokuserade på att skapa en diskrimineringsfri rekryteringsprocess.

Universiteten och högskolorna skiljer sig från de andra myndigheterna genom ett särskilt rekryteringsförfarande. Inom denna sektor finns det också en tradition att arbeta i en internationell miljö, där det är viktigt att attrahera utländska forskare och lärare. Inom staten är det följaktligen universitet och högskolor som har den största andelen sysselsatta med annan etnisk eller kulturell bakgrund.¹⁵

Hur framgångsrika myndigheterna är i att rekrytera personer med utländsk bakgrund varierar kraftigt mellan myndigheterna. Delvis beror det på förutsättningarna i länet och på verksamheten i sig, men också myndigheternas ambition och inställning spelar roll för utfallet.

Information i annonserna vanligt

Merparten av myndigheterna har någon typ av information i de externa annonserna som kortfattat beskriver inriktningen på myndighetens mångfaldsarbete. Det kan t.ex. stå att man gärna ser sökande med annan etnisk eller kulturell bakgrund eller att man arbetar för att främja mångfalden. Enstaka myndigheter söker särskilda språkkunskaper eller uppger att utländsk bakgrund är meriterande.

Breddade sökvägar

En del av myndigheterna har insett att för att attrahera nya grupper av sökande och för att öka mångfalden i organisationen krävs det att myndigheten syns i andra sammanhang än de traditionella. Vissa myndigheter arbetar med att skapa nya sökvägarna som ska göra det lättare att nå ut till hela målgruppen. Särskilt Polisen har arbetat med att bredda sökvägarna och besöker t.ex. invandrarföreningar för att informera om polisutbildningen och yrket, annonserar i radiokanaler och i tidningar med invandrare som läsekrets.

¹⁵ Av Arbetsgivarverkets publikation *Utländsk bakgrund i staten* framgår att inom gruppen universitet, högskolor och forskning, hade 18,3 procent utländsk bakgrund år 2005. Detta kan jämföras siffran för hela statsförvaltningen som var 10,8 procent. För mer information se bilaga 7.

Rekryteringsprocess fri från diskriminering

Flera av myndigheterna betonar vikten av att inte diskriminera i rekryteringen och att väga in mångfaldsperspektivet i rekryteringen. Myndigheterna arbetar därför med att gå igenom rekryteringsprocessen så att inte den är diskriminerande i sig. På några myndigheter har man också vid större rekryteringar gått igenom diskrimineringslagstiftningen med cheferna. Ett annat exempel är att jämställdhets- och mångfaldshandläggaren är med vid chefsrekryteringen hos Polisen i Dalarna för att betona vikten av diskrimineringsfrågor.

Kravprofiler i ansökningsförfarandet

Ett sätt att kvalitetssäkra rekryteringsprocessen är att arbeta med kravprofiler för tjänsterna, vilket vissa myndigheter gör systematiskt. Myndigheterna ställer då upp vilka färdigheter som behövs för den specifika tjänsten och matchar sedan de sökande med profilen. Mångfaldsperspektivet ingår då också i kravprofilerna. Enstaka myndigheter uppger att de i meritvärderingen särskilt värderar annan etnisk eller kulturell bakgrund.

En del myndigheter uppger att de går igenom ansökningar från personer med utländsk bakgrund en extra gång för att förvissa sig om att ingen har sorterats bort på felaktiga grunder. Ett antal myndigheter har satt upp som åtgärd att de sökande som har utländsk, i vissa fall utomnordisk, bakgrund och som uppfyller de krav som ställs i annonsen ska kallas till intervju. Ibland kan det finnas en gräns för hur många man då ska kalla. Vad denna satsning resulterat i är svårt att uttala sig om på ett generellt plan. Ett par myndigheter uppger dock att man trots intervjuomgång inte anställt någon person med utländsk bakgrund, eftersom kraven på kunskaper i svenska språket är höga och det är svårt att värdera utländsk examina.

Kravprofiler används också vid avidentifierade ansökningar. Av de myndigheter som ingår i projektet är det en handfull myndigheter som på eget initiativ använt avidentifierade ansökningar på försök.¹⁶

¹⁶ Sex av myndigheterna i utvecklingsprojektet har fått uppdrag att pröva avidentifierade ansökningshandlingar, se s. 25.

Praktikanter för att öka mångfalden

Ett tiotal myndigheter har genomfört praktikprogram riktade till personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund. Detta har varit ett sätt att få in personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund också när det inte funnits utrymme för att nyrekrytera.

Praktikprogrammen har dessutom varit ett sätt att sänka tröskeln för att arbeta vidare med mångfald. Myndigheter som tidigare haft få anställda med annan etnisk och kulturell bakgrund har fått erfarenhet av mångfald i praktiken, vilket underlättat den fortsatta rekryteringen. Praktikanterna har i sin tur fått möjlighet att pröva på att arbeta på myndighet och fått arbetslivserfarenhet. De flesta praktikomgångarna har lett till anställningar för några av praktikanterna.

Flera av praktikprogrammen drivs i samverkan med andra myndigheter eller med universitet och högskolor. Beroende på praktikprogrammets storlek och omfattning har de ibland även inrymt utbildning av personalen i mångfaldsfrågor. Några projekt har haft finansiering från ESF-rådet.

Flera av länsstyrelserna har tagit emot praktikanter och det har även Banverket gjort. Andra myndigheter som arbetat med praktikprogram är Skatteverket i Skåne och Kronofogdemyndigheten i Gävle. Skatteverket i Skåne tog emot praktikanter i ett antal omgångar och projektet kom att utgöra större delen av myndighetens mångfaldsarbete. Skogsstyrelsen i Dalarna och Skåne har varit med i en satsning för långtidsarbetslösa kallad Gröna jobb.

Kartläggning av rekryteringsprocessen

För att se hur rekryteringsomgångarna faller ut har en del myndigheter börjat följa upp resultatet. Efter avslutad rekrytering kartlägger man hur många av dem som anställdes som har utländsk bakgrund. I vissa fall relateras det även till hur andelen sökande fördelade sig.

Svårigheter i rekryteringen

Språket en barriär

Trots att myndigheterna arbetar för att öka mångfalden på arbetsplatserna är det få myndigheter som uppger att de är tillfreds med arbetet.

Vid intervjuerna med myndigheterna har vi frågat vilka hinder eller svårigheter det finns när det gäller att rekrytera personer med annan etnisk eller kulturell bakgrund. Höga krav på kunskaper i svenska språket svarar nästan alla. Flertalet myndigheter uppger att arbetet kräver goda kunskaper i svenska både skriftligt och muntligt. Var gränsen går för en godtagbar nivå för språket har däremot inte myndigheterna angett.

Ansvar för rekryteringen är ibland centraliserat

Eftersom rekryteringsansvaret ibland ligger högre upp i organisationen kan möjligheterna att använda rekrytering för att öka mångfalden vara begränsade för den regionala nivån. Omorganisationerna inom t.ex. Skatteverket har lett till att rekryteringen centraliserats och inom polisorganisationen sköts de slutliga uttagningarna till polisutbildningen av Rikspolisstyrelsen.

Andelen sökande med utländsk bakgrund varierar mellan län och verksamhet

Andelen arbetssökande med utländsk bakgrund varierar mellan länen och verksamhetsområdena. I storstadsområdena är antalet personer som har annan etnisk eller kulturell bakgrund högre och därmed finns det fler sökande till de tjänster som utannonseras. Men det skiljer sig också mellan verksamhetsområden, såväl mellan myndigheterna som inom myndigheterna. Det är särskilt inom områden som kräver specialistkompetens som det kan vara svårt att få tag i sökande.

Flera av länsstyrelserna uppger t.ex. att de har få sökande med utländsk bakgrund till de tjänster som utannonseras. Detta gäller oberoende av andelen personer med utländsk bakgrund som finns i länet. Tänkbara förklaringar som tas upp är att länsstyrelsen är en relativt okänd arbetsplats och att man till många av tjänsterna söker experter eller personer med speciella kunskaper.

Låg rörlighet, validering och osäkerhet om reglerna

Andra hinder som ofta kommer upp är dels att det ekonomiska utrymmet för att rekrytera har varit begränsat, dels att rörligheten bland personalen är låg. Flera myndigheter tar även upp svårigheterna att validera utbildningar från andra länder och att man i detta arbete behöver hjälp. Personer med invandrarbakgrund saknar också många gånger det

kontaktnät som kan underlätta möjligheterna att komma i fråga för en anställning.

Av intervjuerna har det framgått att det finns en osäkerhet om vad som egentligen är tillåtet att göra i rekryteringsprocessen för att öka mångfalden på myndigheten. Myndigheterna har dels att hålla sig till lagstiftningen, dels krav på sig att öka mångfalden. Dessa krav är inte alltid lätta att förena. I ett antal fall har myndigheter försökt att särskilt lyfta fram personer med utländsk bakgrund. Detta har visat sig vara oförenligt med lagen enligt DO eftersom positiv särbehandling inte är tillåtet. Det har i sin tur ökat myndigheternas försiktighet i nästa rekryteringsvarv.

Även om det på vissa myndigheter varken är svårt att få tag i arbetsökande eller anställa personer med utländsk bakgrund, är det inte alltid lätt att ta till vara på den kompetens som dessa personer ytterligare skulle kunna tillföra. Problemet som framkommit i intervjuerna är att det är enklare att köra vidare i de gamla hjulspåren i lägen då produktionen är det primära i verksamheten.

Attityder och värderingar

Attityder och värderingar kan också utgöra hinder. En chef som vi intervjuat uttryckte att det är lättare för svenskar att rekrytera svenskar. För att rekrytera personer med utländsk bakgrund måste man som chef framför allt våga. På myndigheten har man än så länge en klarare uppfattning om vad man får när man anställer en etnisk svensk med en viss utbildningsbakgrund och erfarenhet. Det är enklare att söka en kopia till föregångaren när man rekryterar. I intervjuerna framkommer även att den dynamik som är en av mångfaldens fördelar också kan innebära spänningar i organisationen som man från myndighetens sida måste vara villig att hantera.

Vid intervjuerna har det i enstaka fall framkommit mer svårångade hinder som hänger samman med svårigheter att förstå den kontext som myndigheterna verkar i och myndighetskulturen. Dessa hinder utgår från en föreställning om att det är svårare för personer som inte är uppvuxna i det svenska samhället att komma in i myndighetsrollen.

4 En samlad bild

I de föregående kapitlen har vi gjort en genomgång av myndigheternas mångfaldsarbete. Vi ska i detta kapitel samla våra iakttagelser från kartläggningen och även närma oss frågan om i vilken utsträckning mångfaldsarbetet kommer in i myndigheternas kärnverksamhet och hur aktivt arbetet är. Vi tar i detta kapitel även upp ett antal faktorer som enligt kartläggningen har visat sig påverka mångfaldsarbetet och som kan förklara skillnader mellan myndigheterna.

Sammanfattning

- Myndigheternas verksamhet och kundgrupp avgörande för hur aktivt mångfaldsarbetet är och hur nära kärnverksamheten frågorna drivs.
- Mångfaldsperspektivet kommer framför allt in i rekryteringsprocessen.
- Mångfaldsarbetet drivs som en särfråga och kommer i liten utsträckning in i medarbetarnas löpande arbete.
- Mångfaldsarbetet konkurrerar ofta om utrymme med kärnverksamheten och andra tvärspektoriella frågor.

Gemensamt är att de allra flesta myndigheter bedriver ett mångfaldsarbete i någon form genom aktiviteter, framtagande av mångfaldsplan, i rekryteringsprocessen etc. Men det finns också stora skillnader mellan myndigheterna.

För de allra flesta myndigheter kommer mångfaldsfrågor framför allt upp i rekryteringsarbetet. På de myndigheter som har mer kontakt med medborgarna finns dessutom aktiviteter om bemötande av kunder och hur man ska nå ut med sin verksamhet till olika grupper i samhället.

Skillnader mellan myndighetsgrupper

Utifrån de grupper vi använt i enkäten kan vi se att myndighetsgruppen med Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket har störst andel medarbetare som i det löpande arbetet kommer i kontakt

med mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor. Här återfinns också den största andelen medarbetare som tycker att myndighetens mångfaldsarbete är aktivt, att mångfald diskuteras på myndigheten och att myndigheten i sin verksamhet beaktar den etniska och kulturella mångfalden i samhället. Inom denna grupp finns det myndigheter som arbetat med mångfaldsfrågorna i flera år och kopplingen till mångfaldsfrågor och kärnverksamheten är mer uppenbar än inom andra verksamhetsområden.

Länsstyrelserna och Statens museer för världskultur är myndigheter med tydliga uppdrag att arbeta framför allt med utåtriktat mångfaldsarbete. I denna grupp finns också många som tycker att myndigheten har ett aktivt mångfaldsarbete och att mångfaldsfrågor diskuteras på myndigheten. En majoritet av medarbetarna har deltagit i någon aktivitet, vilket är mer än i de andra grupperna. Däremot är det en mindre andel av medarbetarna som har arbetsuppgifter där mångfaldsarbetet ingår.

Myndigheterna inom gruppen Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket är motsatsen till de ovanstående myndigheterna. Där tycker en mindre andel att myndigheten bedriver ett aktivt mångfaldsarbete och att frågorna diskuteras på myndigheten. Det är också färre som anger att mångfaldsarbetet kommer in i det löpande arbetet. I denna grupp är kontakten med medborgarna begränsad.

Sammantaget kan vi konstatera att det är inom denna grupp som man har arbetat minst med frågor som rör mångfald. I intervjuerna framkommer att myndigheterna ibland har svårt att se hur mångfalden ska komma in i deras verksamhet och mångfalden blir mer av en kompetensförsörjningsfråga. Det är även inom denna grupp som man i enkäten i störst utsträckning efterfrågar ett tydligt syfte och mål med mångfaldsarbetet och vill att ledningen tydligare ska prioritera frågan för att man ska komma framåt i mångfaldsarbetet.

Polismyndigheterna som ingår i enkäten ligger någonstans mittemellan de mer aktiva myndigheterna och de som inte är lika aktiva. Samtidigt visar den övriga kartläggningen att polisen på flera sätt försöker angripa mångfalds- och antidiskrimineringsfrågorna, även om det finns regionala skillnader. En möjlig tolkning är att det arbetet inte riktigt

nått ut i organisationen utan att arbetet bedrivs i en mindre grupp. Ett stöd för den tolkningen ger svaren från intervjuerna, där det framkommer att mångfaldsarbetet ofta blir eftersatt i förhållande till det löpande arbetet. Som svar på vad som krävs för att mångfald ska beaktas ytterligare i verksamheten är det en stor andel som framhåller mer kunskap om frågorna hos personalen.

Universiteten och högskolorna har många aktiviteter kring mångfald och då särskilt breddad rekrytering. Att ta in personer med utländsk bakgrund har också en mer given plats i organisationen. Inom universitets- och högskolesektorn är nya infallsvinklar och perspektiv en förutsättning för att forskning och undervisning ska utvecklas och gå framåt. Mångfald bland forskarna och studenterna ses därför som en viktig faktor för sektorns fortlevnad och kvalitetsutveckling.

Det interna mångfaldsarbetet är dock inte lika närvarande. Utifrån enkäten växer det fram en bild av att det särskilt inom universiteten finns en uppdelning i medarbetare som är insatta i mångfaldsfrågor och de som inte är särskilt insatta i frågorna.

Mångfaldsarbetet fortfarande en särfråga

Även om myndigheterna bedriver ett mångfaldsarbete i någon form visar den sammantagna bilden att arbetet fortfarande är en särfråga på de flesta myndigheter.¹⁷ Den bedömningen gör också flertalet av dem som vi har intervjuat. Av intervjuerna med cheferna framgår att det är sällan som mångfaldsarbetet har en tydlig och genomgående verksamhetsanknytning. Ofta är det någon eller några delar av en myndighets verksamhet som har eller har prövat att anknyta mångfaldsarbetet till verksamheten. Men det förekommer också att mångfaldsarbetet helt saknar verksamhetsanknytning.

¹⁷ För att kunna bedöma om det är en särfråga eller inte tycker vi att det är relevant att undersöka om mångfaldsarbetet kommer in i det löpande arbetet, om den närmaste chefen tar upp frågor om mångfald, vilken typ av aktiviteter som genomförs, hur frågan är organiserad och om mångfaldsperspektivet finns med i uppföljningen och i verksamhetsplanen.

Kontakten med mångfaldsfrågor i det löpande arbetet varierar

I enkäten till medarbetarna frågade vi i vilken utsträckning myndighetens mångfalds- och antidiskrimineringsarbete kommer in i deras löpande arbete, tabell 11.

Tabell 11 I vilken utsträckning kommer myndighetens mångfalds- och antidiskrimineringsarbete in i ditt löpande arbete? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
I mycket stor utsträckning	5	10	5	5	1	6
I ganska stor utsträckning	10	23	7	6	5	12
I viss utsträckning	36	39	36	35	27	36
Det förekommer inte i mitt löpande arbete	49	28	52	54	68	46
Totalt	100	100	100	100	100	100

Närmare hälften av medarbetarna, 46 procent, uppger att frågorna inte kommer in i deras löpande arbete. Det finns dock stora skillnader mellan de olika myndighetsgrupperna. Medarbetarna inom gruppen Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5) har i särskilt stor utsträckning svarat att det inte kommer in i deras löpande arbete. För medarbetarna i gruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket (2) är mångfaldsarbetet däremot ett mer återkommande inslag i det löpande arbetet.

De övriga myndighetsgrupperna är ganska lika varandra med omkring 50 procent som svarat att mångfaldsarbetet inte kommer in i deras löpande arbete. Polisen (1) är den bland dessa myndigheter som har något mer kontakt med mångfaldsfrågor i det löpande arbetet.

Mångfald diskuteras framför allt vid rekrytering

Vi frågade också medarbetarna i vilka sammanhang mångfaldsfrågor diskuteras på myndigheten, tabell 12.

Drygt 20 procent svarade att mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor inte har diskuterats på myndigheten. I gruppen Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5) och i universitetsgruppen (3) var det drygt 30 procent som uppgav att frågorna inte diskuteras. I gruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna, Skatteverket (2) och i grup-

pen länsstyrelserna och Statens museer för världskultur (4) svarade omkring 10 procent av medarbetarna att frågorna inte kommit upp till diskussion.

Tabell 12 I vilka sammanhang kommer frågor om etnisk och kulturell mångfald och antidiskriminering främst upp på din myndighet? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Mångfaldsfrågor har inte diskuterats	23	11	31	10	33	21
<i>Markera de 1-2 sammanhang, där mångfaldsfrågor oftast kommer upp till diskussion:</i>						
När myndigheten ska rekrytera nya medarbetare	56	57	19	66	49	43
I diskussioner kring myndighetens kompetensbehov	14	21	10	15	17	15
I diskussioner kring myndighetens kontakter med medborgarna	27	50	13	26	6	27
I myndighetens planeringsarbete (t.ex. verksamhetsplanering)	12	13	19	20	18	16
I diskussioner kring diskriminering	25	24	30	29	23	27
Annat	8	6	16	6	4	10

Mångfaldsfrågor diskuteras framför allt i samband med rekrytering av nya medarbetare, enligt de svarande. Det gäller inom alla myndighetsgrupper med undantag för universitetsgruppen. Där kommer man i stället in på mångfald främst i diskussioner om diskriminering.

Förutom i rekryteringsfrågor är det i diskussioner om myndigheternas kontakt med medborgarna och i diskussioner om diskriminering som mångfald kommer upp på myndigheterna. Särskilt inom gruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket är det en stor andel som har svarat att mångfaldsfrågor kommer upp när kontakten med medborgarna diskuteras.

Två dimensioner av mångfaldsarbetet

Utifrån resultaten i enkäten tycker sig Statskontoret se två dimensioner på mångfaldsarbetet, vilket kan ses som ytterligare ett tecken på att

arbetet kan beskrivas som en särfråga. Den ena dimensionen utgörs av medarbetarna själva. Vår enkät visar att medarbetarna inte i någon större utsträckning kommer i kontakt med mångfaldsfrågor och myndighetens mångfaldsarbete varken i det löpande arbetet, genom den närmaste chefen eller genom aktiviteter. Den andra dimensionen är den övergripande myndighetsnivån där medarbetarna generellt verkar tycka att mångfaldsperspektivet uppmärksammas i myndighetens arbete.

Myndigheterna beaktar samhällets mångfald i verksamheten

I enkäten fick de svarande förhålla sig till ett påstående som löd: verksamheten på min myndighet bedrivs på ett sådant sätt att samhällets etniska och kulturella mångfald beaktas, tabell 13.

Tabell 13 Vilken är din åsikt om följande påstående: Verksamheten på min myndighet bedrivs på ett sådant sätt att samhällets etniska och kulturella mångfald beaktas? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Stämmer helt	25	28	23	20	11	24
Stämmer delvis	39	49	44	49	41	45
Stämmer ganska dåligt	12	7	11	13	12	10
Stämmer inte alls	9	1	3	3	8	4
Ingen uppfattning	15	15	19	15	28	17
Totalt	100	100	100	100	100	100

En klar majoritet, närmare 70 procent, anser att detta påstående stämmer helt eller delvis. I särskilt stor utsträckning instämmer de anställda inom myndighetsgruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket (2) i påståendet. Där tycker 77 procent att det stämmer helt eller delvis. Mer tveksamma var de som arbetar inom myndighetsgruppen Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5), där drygt 50 procent svarade att det stämmer helt eller delvis. Denna myndighetsgrupp har också en hög andel, 28 procent, som inte har någon uppfattning i frågan.

Sammantaget är det 14 procent som tycker att påståendet stämmer ganska dåligt eller inte alls. Mest negativa till påståendet att verksamheten bedrivs så att samhällets mångfald beaktas är man inom Polisen (1) där 21 procent menar att det stämmer ganska dåligt eller inte alls på deras verksamhet.

Hälften tycker att myndigheten arbetar aktivt med mångfald

Medarbetarna har också fått svara på hur aktivt de anser att myndighetens mångfaldsarbete är. Resultatet visar att närmare hälften av de svarande tycker att mångfaldsarbete kan beskrivas som mycket eller ganska aktivt. Knappt en fjärdedel anser att det är ganska eller mycket passivt, tabell 14.

Framför allt inom gruppen Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket (2), men även inom länsstyrelserna och Statens museer för världskultur (4), bedöms mångfaldsarbetet som aktivt. Omkring 60 procent har svarat att det är mycket eller ganska aktivt. I gruppen Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket (5) anser däremot bara cirka 25 procent att arbetet är aktivt.

Tabell 14 Hur skulle du beskriva myndighetens mångfaldsarbete? (procent)

	Myndighetsgrupp					Totalt
	1	2	3	4	5	
Mycket aktivt	8	11	4	14	2	8
Ganska aktivt	40	51	36	45	24	41
Ganska passivt	28	11	23	17	34	20
Mycket passivt	6	2	4	5	6	4
Ingen uppfattning	18	25	33	19	34	27
Totalt	100	100	100	100	100	100

Även denna enkätfråga visar en förhållandevis stor grupp, 27 procent, som inte har någon uppfattning om hur aktivt myndighetens mångfaldsarbete är. Det kan bero på att man inte kommer i kontakt med mångfaldsfrågor och därigenom inte har funderat på hur det ser ut i praktiken. Det kan också bero på att man tycker att det är svårt att göra en bedömning.

Varför dessa skillnader?

Som vi beskrivit finns det skillnader mellan myndigheterna i hur aktivt mångfaldsarbetet är och i hur långt det kommit. Kartläggningen visar också på olika faktorer som kan tänkas bidra till de skillnader vi ser.

Olika verksamheter ger olika förutsättningar

Som vi redan nämnt visar resultatet av kartläggningen att utrymmet för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågorna i organisationen till stor del styrs av myndigheternas uppdrag och verksamhet. De myndigheter som har mycket kontakt med medborgarna eller som har uppdrag inom mångfaldsområdet arbetar mer aktivt med mångfaldsfrågor. För dessa myndigheter är det tydligare att mångfald dels kan höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheten, dels kan bygga upp förtroende utåt. Myndigheterna ser således en *tydlig nytta* i att arbeta med mångfald. Det är också på dessa myndigheter som myndigheterna i större utsträckning börjat verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.

Myndigheter som har mer begränsade kontakter med allmänheten har oftast större svårigheter att integrera mångfaldsperspektivet i sin kärnverksamhet. Istället koncentreras mångfaldsarbetet då till myndighetens rekryteringar och personal. I rekryteringsarbetet har mångfaldsperspektivet på de flesta myndigheter en given plats. Förutom att det är en demokratifråga och en diskrimineringsfråga att alla ska ha samma möjlighet oavsett bakgrund kan fokuseringen på rekrytering av personal också ha sin förklaring i att det är ett mer konkret arbete än att t.ex. förändra attityderna på myndigheten.

Regeringens styrning bidrar till skillnader

Regeringen styr myndigheternas mångfaldsarbete med olika fokus, vilket är en förklaring till skillnader i hur myndigheterna inriktar sitt mångfaldsarbete. Ibland kan också bristen på styrning sägas leda till att mångfaldsarbetet inte riktigt kommit igång på vissa myndigheter. I förhållande till de ambitioner regeringen har när det gäller statsförvaltningens mångfaldsarbete är styrningen mindre utvecklad och det finns t.ex. få återrapporteringskrav på området.

Flera myndigheter tar upp vikten av att det finns verksamhetsmål och återrapporteringskrav kopplat till mångfaldsperspektivet. Kraven på myndigheterna och inom myndigheterna vad gäller mångfald har på senare år ökat, vilket också sägs ha påverkat intresset för arbetet bl.a. hos cheferna.

Konkurrens om utrymme i verksamheten

Myndigheterna i utvecklingsprojektet har i olika utsträckning svårt att få utrymme för mångfaldsarbetet. På myndigheterna säger man att mångfald får konkurrera om utrymme med den löpande verksamheten och med andra tvärgående frågor, t.ex. jämställdhetsarbetet. Prioriteringar i verksamheten leder ofta till att mångfaldsarbetet får stå tillbaka. De flesta vi har intervjuat har lyft fram att ledningens engagemang är en förutsättning för att mångfaldsarbetet ska få en plats i verksamheten och utvecklas. Med det menas att ledningen behöver visa vägen och visa att arbetet är prioriterat.

Flera av myndigheterna i projektet befinner sig verksamhetsmässigt i ett pressat läge, där arbetet är inriktat på att uppfylla målen för verksamheten. Verksamhetsmålen har sällan anknytning till mångfaldsarbetet och av kartläggningen har det framgått att mångfaldsarbetet bara undantagsvis återfinns i myndigheternas uppföljningssystem.

De pågående omorganisationerna inom flera myndigheter leder också till att frågor som inte ligger i linjeverksamheten skjuts åt sidan. Osäkerhet om hur mångfaldsfrågor ska organiseras visar också på att mångfaldsarbetet inte har fått en plats i kärnverksamheten. Detsamma gäller det faktum att detta arbete i viss utsträckning centraliseras.

Regionala skillnader

Det finns även vissa regionala skillnader mellan myndigheterna i hur aktiva de är i sitt mångfaldsarbete och i hur långt de har kommit. Skillnaderna mellan de fem länen kan framför allt förklaras av befolkningsammansättningen i länen. Med i utvecklingsprojektet finns två storstadslän där befolkningsandelen som har utländsk bakgrund är högre. Särskilt i Västra Götaland finns det flera myndigheter som har arbetat med mångfaldsfrågor under ett antal år och som har kommit en bit på vägen. Dalarna och Västernorrland har en lägre andel av befolkningen som har utländsk bakgrund än de andra länen i projektet. Dessa bägge län utmärker sig genom att fler myndigheter framför allt diskuterar mångfald som en kompetensförsörjningsfråga.

Olika utgångsläge och förutsättningar för deltagandet

Myndigheterna som deltar i utvecklingsprojektet har således olika utgångsläge och förutsättningar för sitt deltagande. En del myndigheter

har arbetat med mångfaldsfrågorna under flera år och vet vilka områden som behöver utvecklas. Andra myndigheter befinner sig i ett inledningsskede. Myndigheterna har p.g.a. omorganisationer och högt tryck i verksamheten olika utrymme för att bedriva utvecklingsarbete av detta slag. I vilken utsträckning dessa faktorer kommer att påverka utvecklingsprojektet resultat kommer vi att behandla i utvärderingen.

Uppdraget



Regeringsbeslut 9

2006-03-23 Fi2006/1496
(delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Till avd.....	1
Kontakt med.....	
Beslut.....	SP
Datum.....	24-06
Sign.....	[Signature]

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2006-03-28
Dnr. 2006/725

Uppdrag att utvärdera ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering

Bakgrund

Regeringen har i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, utg.omr. 2, avsnitt 7.2) satt upp som mål att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i statsförvaltningen skall öka på alla nivåer.

Som ett led i att stärka och utveckla arbetet om mångfald och antidiskriminering vid myndigheterna beslutade regeringen den 20 december 2005 att uppdra till ett stort antal myndigheter att delta i ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering (Fi 2005/3877, Fi2005/6456). Verket för förvaltningsutveckling fick i uppdrag att leda och samordna projektet, svara för metodstöd och spridning av erfarenheter samt att följa upp det. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Integrationsverket skall erbjuda kunskapsstöd. Projektet skall bedrivas i Dalarnas, Skåne, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län med respektive länsstyrelse som ansvarig för samordning av och erfarenhetsutbyte mellan deltagande myndigheter i respektive län. Utgångspunkten för respektive myndighets medverkan är verksamhetens behov och särskilda förutsättningar.

Uppdragets syfte är att underlätta och utveckla myndigheters arbete om mångfald och antidiskriminering och därigenom bidra till regeringens mål om en ökad etnisk och kulturell mångfald i staten. Syftet är vidare att utveckla myndigheterna mot öppna och fördomsfria organisationer.

Projektets målsättning är dels att myndigheternas arbete med att öka den etniska mångfalden utvecklas genom ökad kunskap om metoder och om vilka ytterligare åtgärder – utöver kraven i lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning som kan vidtas, dels att projektet skall bidra

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@finance.ministry.se

Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefax
08-21 73 86

Telex
117 41 FINANS S

till att former för samverkan och former för ett effektivt och strukturerat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna utvecklas.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera det regionala utvecklingsprojektet om mångfald och antidiskriminering (Fi2005/3877, Fi2005/6456).

Statskontoret skall genomföra en kartläggande studie av hur mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet såg ut i de fem länen vid projektets start. En samlad bild av arbetet på regional nivå skall tas fram. Viktiga aspekter att ta upp i studien är bl.a. förekomst av strategidokument som t.ex. handlingsplaner, åtgärder och kompetensutvecklingsinsatser som vidtagits inom området, och organisering av mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor. Även myndigheternas rekrytering ur ett mångfaldsperspektiv bör belysas. Statskontoret skall samråda med Verket för förvaltningsutveckling om uppläggningsen av studien.

En utvärdering av projektet skall göras efter projekttidens slut. Utgångspunkten skall vara en jämförelse av mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet vid projektets början och efter projektets slut och hur det har utvecklats mot bakgrund av projektets syfte och mål. Både det interna arbetet och den externa verksamheten skall belysas. Statskontoret skall göra en sammanfattande bedömning av på vilket sätt projektet har bidragit till att utveckla mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet vid myndigheterna samt vilka eventuella effekter som projektet har givit i verksamheten. Även likheter och skillnader mellan län och myndigheter skall belysas.

Utvärderingen skall fokusera på såväl innehållet i mångfaldsarbetet som hur det är organiserat. Det skall också framgå vilken typ av inslag/insatser som har varit mest effektiva för att uppnå projektets syfte och mål och vilka som har varit mindre framgångsrika. Statskontoret skall också belysa om och på vilket sätt projektets arbetsformer, dvs. samverkan och strukturerat erfarenhetsutbyte, har haft betydelse för mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet. Det skall också uppmärksammas om och i förekommande fall på vilket sätt arbetet har påverkats av att vissa myndigheter har eller får uppdrag under projekttiden rörande närliggande frågor.

Finansiering

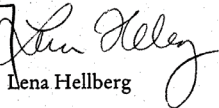
Regeringen beviljar Statskontoret 100 000 kronor från det under utgiftsområde 2 upptagna anslaget 1:10 Arbetsgivarpolitiska frågor, vilket betalas ut efter rekvisition från Statskontoret.

Avrapportering

Statskontoret skall redovisa den kartläggande studien till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 mars 2007. Utvärderingen av projektet skall rapporteras till regeringen senast den 15 december 2008.

På regeringens vägnar


Sven-Erik Österberg


Lena Hellberg

Kopia till

Justitiedepartementet, IM
 Mariestads tingsrätt
 Länsrätten i Mariestad
 Ekobrottsmyndigheten
 Polismyndigheten i Dalarnas län
 Polismyndigheten i Västra Götalands län
 Polismyndigheten i Västernorrlands län
 Kriminalvården
 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
 Integrationsverket
 Försäkringskassan
 Tullverket
 Skatteverket
 Arbetsgivarverket
 Verket för förvaltningsutveckling
 Statens pensionsverk
 Länsstyrelsen i Dalarnas län
 Länsstyrelsen i Skåne län
 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
 Länsstyrelsen i Västra Götalands län
 Länsstyrelsen i Östergötlands län
 Specialpedagogiska institutet
 Högskolan Dalarna
 Linköpings universitet
 Lunds universitet
 Malmö Högskola
 Högskolan Väst

Mittuniversitetet
Landsarkivet Härnösand
Statens museer för världskultur
Sveriges lantbruksuniversitet
Banverket
Vägverket
Arbetsmiljöverket
Länsarbetsnämnden i Dalarnas län
Länsarbetsnämnden i Östergötlands län
Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län
Länsarbetsnämnden i Västernorrlands län
Skogsvårdsstyrelsen
Finansdepartementet, F

Deltagande myndigheter

Dalarna

Banverket
Högskolan Dalarna
Kronofogdemyndigheten
Länsarbetsnämnden
Länsstyrelsen
Polismyndigheten
Skatteverket mittregionen
Skogsstyrelsen

Skåne

Arbetsmiljöverket
Banverket
Ekobrottsmyndigheten
Försäkringskassan
Kriminalvården region Syd
Kronofogdemyndigheten
Lunds universitet
Länsarbetsnämnden
Länsstyrelsen
Malmö högskola
Skatteverket södra regionen
Skogsstyrelsen
SLU
Tullverkets kompetenscenter

Västernorrland

Kronofogdemyndigheten
Landsarkivet Härnösand
Länsarbetsnämnden
Länsstyrelsen
Mittuniversitetet
Polismyndigheten
Specialpedagogiska institutet
Statens pensionsverk
Vägverket region mitt

Västra Götaland

Banverket
Högskolan Väst
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Länsarbetsnämnden
Länsrätten i Mariestad
Länsstyrelsen
Polismyndigheten
Mariestads tingsrätt
Skatteverket Västra regionen
SLU
Statens museer för världskultur
Vägverket Väst

Östergötland

Arbetsmiljöverket
Försäkringskassan
Kronofogdemyndigheten
Linköpings universitet
Länsarbetsnämnden
Länsstyrelsen
Skatteverket Östra regionen

De kursivt markerade myndigheterna ingår i Statskontorets urval.

Utvärderingen

Nästa steg i Statskontorets uppdrag är att utvärdera utvecklingsprojektet, vilket kommer att göras efter det att projektet är avslutat. Vi ska i denna bilaga beskriva hur vi tänkt lägga upp utvärderingen, vilken typ av material vi kommer att använda och vilka förväntningar man kan ha på en utvärdering av detta slag.

Utvecklingsprojektets målsättning är dels att myndigheternas arbete med att öka den etniska mångfalden ska utvecklas genom ökad kunskap om metoder och andra åtgärder som kan vidtas. Dels att samverkan och erfarenhetsutbyte ska utvecklas mellan myndigheterna.

Syftet med Statskontorets utvärdering är att pröva om det regionala mångfaldsprojektet har haft någon betydelse för mångfaldsarbetet på myndigheterna. Utgångspunkten ska vara en jämförelse av mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet vid projektets början och efter projektets slut och hur det har utvecklats mot bakgrund av projektets syfte och mål. Även eventuella effekter som projektet givit verksamheten ska lyftas fram.

Svårt att mäta effekter i utvärderingen

Mångfald är ett komplext område som är svårt att mäta och inte helt lätt att utvärdera. Utvecklingsprojektet som pågår i två år är dessutom ett förhållandevis kort projekt, medan mångfaldsarbete är något som tar tid att utveckla. Vår utvärdering kommer att göras strax efter att projektet är avslutat. Möjligheterna att i utvärderingen mäta utvecklingsprojektets effekter för att öka mångfalden är därför små.

Kartläggningen beskriver utgångsläget

I denna rapport har vi gett en *samlad bild* av myndigheternas mångfaldsarbete. Vi har samlat in dokument från myndigheterna, genomfört intervjuer och skickat ut en enkät. Materialet har sammantaget gett oss en beskrivning av hur myndigheterna arbetar med mångfald, det gäller särskilt för de myndigheter vi valt att studera närmare. Detta material ger oss ett utgångsläge för att bedöma hur mångfaldsarbetet har utvecklats under projekttiden.

Utvärderingen - vad har hänt under de två åren

I utvärderingen kan vi ta fasta på vad myndigheterna genomfört inom ramen för projektet, hur det skiljer sig mot vad myndigheterna gjorde tidigare och om det vid tidpunkten för utvärderingen har haft några avtryck i verksamheten. I utvärderingen kommer det att vara för tidigt att uttala sig om projektet har lett till några bestående förändringar i sättet som myndigheterna bedriver sitt mångfaldsarbete.

Utvärdering ska se till innehållet i mångfaldsarbetet, vilket består av en jämförelse mellan myndigheternas mångfaldsarbete innan projektet drog igång och vad det innehåller efter projektet är avslutat. Genom intervjuerna med de utvalda myndigheterna, projektsamordnarna på länsstyrelserna och Verva, kommer vi ta reda på vad myndigheterna gjort under utvecklingsprojektet. Statskontoret kommer ännu en gång samla in material från myndigheterna, göra intervjuer och återupprepa enkäten. Detta för att se om myndigheterna använder andra metoder i rekryteringsarbetet, om aktiviteterna har förändrats eller om det skett ändringar i mångfaldsplanerna eller i organiseringen etc.

Enkäten ger oss möjlighet att följa utvecklingen av myndighetens mångfaldsarbete på medarbetarnivå. Utifrån enkäten kan vi t.ex. se om det har skett några förändringar vad gäller deltagande i aktiviteter eller kännedom om mångfaldsplanen. Vi kommer även i utvärderingen särskilt vända oss till de 21 myndigheter som studerats närmare i kartläggningen. Precis som i kartläggningen möjliggör enkäten och den övriga materialinsamlingen jämförelser mellan olika typer av myndigheter och län.

I utvärderingen ska vi även uppmärksamma om myndigheterna fått andra uppdrag rörande närliggande frågor och om det i så fall påverkat arbetet i utvecklingsprojektet. Redan i dag vet vi att det finns myndigheter som fått sådana uppdrag. Det gäller t.ex. uppdraget att pröva av-identifierade ansökningshandlingar, ett försök som även det kommer att utvärderas av Statskontoret och som vi därigenom kan använda resultatet från. Vi kommer även att jämföra de myndigheter som inte haft uppdrag med de som fått uppdrag under tiden för att se om det finns skillnader t.ex. i innehållet av mångfaldsarbetet.

Kontrollgrupp ökar möjligheterna att studera utvecklingsprojektets påverkan på mångfaldsarbetet

För att öka möjligheterna att i utvärderingen se om utvecklingsprojektet är det som har lett till en utveckling av mångfaldsarbetet på myndigheterna har vi kontrollgruppen att jämföra med. För myndigheter i kontrollgruppen har vi samlat in material, genomfört intervjuer och skickat ut enkäten. I samband med att utvecklingsprojektet är avslutat kommer vi att följa upp hur mångfaldsarbetet har utvecklats inom denna grupp och jämföra det med utvecklingen för de myndigheter som deltagit i projektet. Kontrollgruppen kommer även att vara betydelsefull när vi ska utvärdera vilken betydelse utvecklingsprojektets arbetsmetoder har haft.

Öka andelen anställda är ett mer långsiktigt arbete

De flesta myndigheter i projektet gör inte kartläggningar av den utländska bakgrunden hos de anställda och vi har inte haft möjlighet att ta fram sådan statistik på egen hand. Detta innebär att vi i utvärderingen inte kommer kunna mäta hur många personer med utländsk bakgrund som har fått anställning under projektets gång.

Statskontoret bedömer dock att projektet inte primärt syftar till att andelen anställda med utländsk bakgrund ska öka under de två år som projektet pågår. Det är ett mer långsiktigt arbete. Syftet med projektet är att myndigheterna ska bygga upp kunskap och finna metoder för att kunna arbeta vidare och därigenom öka mångfalden på arbetsplatsen.

När det gäller effekter av projektet kommer vi att fokusera på om projektet har inneburit att mångfaldsarbetet blivit mer närvarande på myndigheten och i verksamheten. Utvecklingen ur ett sådant perspektiv avser vi framför allt följa genom att återupprepa medarbetarenkäten.

Medarbetarenkäten

I kartläggningen av myndigheternas mångfaldsarbete har Statskontoret genomfört en enkät. Enkäten gick ut till ett urval medarbetare på de 21 myndigheter vi valt att studera närmare. Också myndigheterna i kontrollgruppen fick den.

I enkäten fick medarbetarna svara på frågor om sina kontakter med och erfarenheter av myndigheternas mångfalds- och antidiskrimineringsarbete. Vi har inte gjort någon skillnad mellan olika typer av medarbetare eller befattningar, utan enkäten gick ut till ett slumpmässigt urval av samtliga anställda vid myndigheten. Hur urvalet kom att fördela sig mellan olika befattningar framgår av fråga 1, bilaga 5.

Utskicket

Enkäten skickades ut under hösten som en webbenkät. Polisen fick enkäten via posten. För själva utskicket av enkäten använde Statskontoret undersökningsföretaget Centrum för marknadsanalys, CMA. Enkäten låg ute i två veckor och två påminnelser gick ut under tiden.

För att uppmärksamma medarbetarna på att en enkät från Statskontoret skulle komma bad vi kontaktpersonerna på myndigheterna att informera personalen om den. Detta kunde ske via intranätet eller på informationsmöten.

På polismyndigheterna åtog sig kontaktpersonerna att dela ut enkäten utifrån ett antal kriterier som Statskontoret ställde upp. Kriterierna innebar att urvalet skulle ge en spridning i kön, ålder och befattning.

Myndighetsgrupper

För att få en större säkerhet i resultatet valde vi att dela in myndigheterna i grupper. Indelningen baserades på myndigheternas verksamhet, hur mångfaldsarbetet styrs i regleringsbrevet och vilken inriktning mångfaldsarbetet har. I den första gruppen ingår Polisen där styrningen av mångfaldsarbetet är fokuserat på det inåtriktade mångfaldsarbetet. I den andra gruppen ingår Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket som är myndigheter med mycket externa kontakter och

mer utåtriktat mångfaldsarbete. I grupp tre finns universitet som har en lång tradition av att arbeta med att attrahera forskare internationellt och särskilda krav på breddad rekrytering och likabehandling. Grupp fyra utgörs av länsstyrelserna och Statens museer för världskultur. De är myndigheter med tydliga uppdrag på mångfaldsområdet, vilka också i stor utsträckning är utåtriktade och kopplade till verksamheten vid myndigheterna. Grupp fem består av Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket, som är myndigheter med liten eller ingen styrning av mångfaldsarbetet utifrån regleringsbrevet och med begränsat mångfaldsarbete.

Viktning av urvalet och svarsresultatet

Eftersom myndigheterna är olika stora fick vi vikta urvalet och svaren. I detta arbete tog Statskontoret hjälp av Statistiska Centralbyrån för att räkna ut hur många enkäter som skulle gå till varje myndighet och hur svarsandelarna skulle viktas baserat på svarsfrekvens, urvalets storlek och antalet anställda på myndigheterna.

Av tabell a framgår urvalets storlek i de olika grupperna och svarsfrekvensen.

Tabell a. Svarsfrekvens utvecklingsprojektet, fördelat efter myndighetsgrupperna

Myndighetsgrupp	Antal svar	Urval	Svarsfrekvens
Polisen	120	170	71 %
Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna och Skatteverket	393	562	70 %
Universitet	251	495	51 %
Länsstyrelsen och Statens museer för världskultur	232	332	70 %
Banverket, Skogsstyrelsen och Arbetsmiljöverket	204	268	76 %
Sammanlagt	<i>1200</i>	<i>1827</i>	<i>66 %</i>

Svarsfrekvensen i universitetsgruppen är lägre än i de övriga grupperna och för låg för att vi ska kunna säga något säkert utifrån resultatet. Svaren i den gruppen ska därför ses med en större osäkerhet än övriga

grupper. Vid kontakt med personer som gjort andra medarbetarenkäter vid universitet och högskolor har det framgått att den svarsfrekvens vi uppnått i denna undersökning inte är ovanlig för denna grupp och denna typ av undersökning.

Tabell b. Svarsfrekvens fördelat på län och jämförelsegruppen

Länen	Antal svar	Urval	Svarsfrekvens
Dalarna	155	225	69 %
Skåne	423	690	61 %
Västra Götaland	278	410	68 %
Västernorrland	151	245	62 %
Östergötland	193	257	75 %
Sammanlagt	<i>1200</i>	<i>1827</i>	<i>66 %</i>
Jämförelsegruppen			
Stockholm	160	305	52 %
Örebro	134	185	72 %
Sammanlagt	<i>294</i>	<i>490</i>	<i>60 %</i>

Svarsfrekvensen i jämförelsegruppen är något lägre och det finns också stora variationer mellan myndigheterna i denna grupp när det gäller andelen svarande. En förklaring till den lägre svarsfrekvensen kan vara att incitamentet till att svara är lägre, eftersom myndigheterna inte är med i utvecklingsprojektet.

Resultatet

En genomgång av hur medarbetarna har svarat på de olika frågorna återfinns i bilaga 5. Enkätresultatet bör framför allt analyseras utifrån myndighetsgruppernas resultat och inte länens. Länen är sammansatta av olika typer av myndigheter och av enkätsvaren framgår det att det finns betydande skillnader mellan de olika myndighetsgrupperna. Skillnaderna mellan myndighetsgrupperna slår igenom i länens resultat och det är svårt att avgöra om skillnader mellan länen beror på något specifikt i länet eller om det är sammansättningen av myndigheter som är det avgörande.

Tabeller

Myndigheterna i utvecklingsprojektet

Myndighetsgrupp:

- 1 = Polisen
- 2 = Försäkringskassan, Länsarbetsnämnden, Skatteverket
- 3 = Universitet
- 4 = Länsstyrelsen, Statens museer för världskultur
- 5 = Banverket, Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket

Län:

- 1 = Dalarna
- 2 = Skåne
- 3 = Västra Götaland
- 4 = Västernorrland
- 5 = Östergötland

1. Vilken befattning har du?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Chef med personalansvar	24	5	7	8	14	12	6	17	12	6	10
Handläggare eller utredare	29	80	8	61	55	63	31	47	23	75	41
Fältnätbetare eller motsvarande	10	1	1	5	6	5	1	7	5	2	4
Lärare/forskare	-	,3	55	,5	-	-	37	,2	33	-	20
Stödfunktion	10	4	15	15	10	9	11	8	14	10	10
Annat	27	10	14	11	15	11	14	21	13	7	15
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	0,2								0,5		

2. Känner du till om din myndighet har en mångfaldsplan/mångfaldspolicy?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Myndigheten har en mångfaldsplan/ policy	64	81	54	74	63	72	59	75	67	73	67
Myndigheten har inte en mångfaldsplan/policy	,3	-	,4	,8	,6	-	,4	,2	,5	,5	,3
Känner inte till om det finns någon mångfaldsplan/ policy	36	19	45	25	36	28	41	25	33	26	33
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

3. Känner du till innehållet i mångfaldsplanen/policyn?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Ja, mycket väl	10	11	13	10	8	10	10	13	19	6	11
Ja, i grova drag	71	67	63	56	63	62	65	67	59	65	65
Nej	19	22	24	34	29	28	25	20	22	29	24
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

4. Hur skulle du beskriva myndighetens mångfaldsarbete (med mångfald avses etnisk och kulturell mångfald)?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Mycket aktivt	8	11	4	14	2	7	6	11	6	9	8
Ganska aktivt	40	51	36	45	24	35	40	45	41	43	41
Ganska passivt	28	11	23	17	34	27	18	22	29	13	20
Mycket passivt	6	2	4	5	6	5	4	4	5	1	4
Ingen uppfattning	18	25	33	19	34	26	32	18	19	34	27
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	18	-	-	-	-	-	-	9	10	-	4

5. Har du genom ditt arbete deltagit i någon eller några aktiviteter kring mångfald och/eller antidiskriminering under de senaste två åren? (t.ex. seminarium, utbildning, praktikantprogram, arbetsplatsmöte, planeringsarbete)

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Ja	25	45	28	58	23	38	30	39	49	29	35
Nej→ Fortsätt till fråga 9	75	55	72	42	77	62	70	61	51	71	65
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	2							1	,5		0,3

6. Vilken eller vilka aktiviteter kring mångfald och/eller antidiskriminering har du deltagit i under de senaste två åren?

Markera de alternativ som varit aktuella för dig under perioden!

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Informationsmöte/ arbetsplatsmöte	60	54	58	49	91	79	47	59	59	65	56
Seminarium/ konferens/ utbildning (högst en dag)	49	59	61	50	15	21	58	54	66	55	55
Seminarium/ konferens/ utbildning (längre än en dag)	7	4	10	4	6	2	6	6	11	4	6
Internt planeringsarbete (verksamhetsplan, årsredovisning)	16	16	33	20	47	32	23	20	31	10	23
Utarbetande av mångfaldsplan	5	5	13	6	7	5	8	4	14	11	7
Praktikantprogram	-	4	3	3	-	2	5	,2	3	4	3
Utåtriktade insatser (exempelvis genom mässa, informationssatsning, utarbetande av broschyr)	6	8	11	8	6	4	8	9	7	14	9
Övrigt, ange vad	11	10	14	17	2	14	14	9	17	8	12

* Siffrorna anger andel som kryssat i svarsalternativet. (Kolumner summerar ej till 100).

7. Ungefär hur många aktiviteter (av den typ som anges i föregående fråga) har du deltagit i under den senaste tvåårsperioden?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
1-2 aktiviteter	68	76	53	81	66	75	71	70	53	79	69
3-5 aktiviteter	31	20	32	15	28	18	20	28	33	17	24
6 eller fler aktiviteter	1	4	15	4	6	7	9	2	14	4	7
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

8. Tycker du att aktiviteten/-erna har ökat din förståelse för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Ja, i mycket stor utsträckning	8	10	12	6	6	4	7	9	20	8	10
Ja, i ganska stor utsträckning	39	47	49	42	35	34	48	46	40	43	45
Nej, i ganska liten utsträckning	48	30	31	35	49	42	29	38	34	40	34
Nej, inte alls	5	4	3	3	8	6	7	3	-	-	4
Ingen uppfattning	-	9	5	14	2	14	9	4	6	9	7
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	0,1

9. I vilka sammanhang kommer frågor om etnisk och kulturell mångfald och antidiskriminering främst upp på din myndighet?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Mångfaldsfrågor har inte diskuterats	23	11	31	10	33	22	27	18	13	14	21
Markera de 1-2 sammanhang där mångfaldsfrågor oftast kommer upp till diskussion:											
När myndigheten ska rekrytera nya medarbetare	56	57	19	66	49	53	29	62	40	55	43
I diskussioner kring myndighetens kompetensbehov	14	21	10	15	17	18	13	18	13	10	15
I diskussioner kring myndighetens kontakter med medborgarna	27	50	13	26	6	17	22	34	23	47	27
I myndighetens planeringsarbete (t.ex. verksamhetsplanering)	12	13	19	20	18	19	15	17	23	11	16
I diskussioner kring diskriminering	25	24	30	29	23	28	24	27	46	19	27
Annat	8	6	16	6	4	6	12	7	11	6	10

10. Mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor kan vara mer eller mindre framträdande beroende på vilka arbetsuppgifter man har. I vilken utsträckning kommer myndighetens mångfalds- och antidiskrimineringsarbete in i ditt löpande arbete?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
I mycket stor utsträckning	5	10	5	5	5	7	4	9	8	6	6
I ganska stor utsträckning	10	23	7	6	5	8	11	15	10	11	12
I viss utsträckning	36	39	36	35	27	35	34	34	52	42	36
Det förekommer inte i mitt löpande arbete	49	28	52	54	68	56	51	42	30	41	46
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

11. Hur ofta tar din närmaste chef upp frågor kring etnisk och kulturell mångfald?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Flera gånger per månad	2	3	1	4	-	1	1	4	2	2	2
Enstaka gång per månad	5	6	7	5	3	3	5	6	10	3	6
Några gånger om året	21	25	15	24	18	23	17	26	19	17	19
Mer sällan	25	32	27	32	31	31	27	27	35	35	29
Har inte hänt	39	18	34	21	39	30	33	26	23	23	29
Ingen uppfattning	8	16	16	14	12	12	17	11	11	20	15
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	17	-	-	-	-	-	-	9,5	4,6	-	3

12. Vilken är din åsikt om följande påstående: Verksamheten på min myndighet bedrivs på ett sådant sätt att samhällets etniska och kulturella mångfald beaktas?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Stämmer helt	25	28	23	20	11	19	25	29	12	18	24
Stämmer delvis	39	49	44	49	41	39	44	41	59	55	45
Stämmer ganska dåligt	12	7	11	13	12	11	9	12	16	5	10
Stämmer inte alls	9	1	3	3	8	7	3	6	2	1	4
Ingen uppfattning	15	15	19	15	28	24	19	12	11	21	17
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	12	-	-	-	-	-	-	6	6	-	2

13. Vad tycker du krävs för att samhällets etniska och kulturella mångfald ska kunna beaktas ytterligare i din myndighets verksamhet?

Markera de två viktigaste faktorerna!

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Resurser (pengar och/eller tid)	23	22	28	21	10	12	25	24	27	16	23
Att ledningen prioriterar frågan	36	29	31	32	48	45	29	32	38	32	32
Mer kunskap om frågorna hos personalen	52	42	23	37	26	33	30	46	32	41	36
Ett tydligt syfte och mål med mångfaldsarbetet	37	43	44	49	57	51	43	40	46	52	43
Engagerade personer, eldsjälar	17	17	17	14	12	13	17	19	14	12	17
Påtryckning utifrån	8	10	11	10	10	10	10	9	11	8	10
Annat	4	4	10	9	6	7	9	4	5	5	7

14. Var i organisationen tycker du att ansvaret för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor hör hemma?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Det är ledningens ansvar/uppgift	29	30	34	37	42	36	34	27	32	38	32
Ansvaret bör ligga på en särskild funktion	9	6	6	8	5	5	5	9	7	9	7
Det är alla medarbetares ansvar/uppgift	59	62	58	49	50	55	58	61	60	47	58
Annat	3	2	2	6	3	4	3	3	1	6	3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	2							0,9	1,5		0,4

15. Hade du hört talas om det utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering som din myndighet deltar i, innan du fick den här enkäten?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Ja	50	55	23	57	26	40	32	52	43	49	41
Nej	45	32	63	30	61	48	54	39	50	41	47
Vet ej	5	13	14	13	13	12	14	9	7	10	12
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall	2							1	2		0,5

16. Hur gammal är du?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
34 år eller yngre	14	12	23	24	14	14	23	13	14	10	18
35 – 50 år	53	32	36	36	49	42	34	46	41	35	39
51 år eller äldre	33	56	41	40	37	44	43	41	45	55	43
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall		1		1,4		1,3		1		0,5	0,4

17. Är du man eller kvinna?

	Myndighetsgrupp					Län					Totalt
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Man	56	30	52	33	63	57	47	48	43	24	45
Kvinna	44	70	48	67	37	43	53	52	57	76	55
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bortfall		0,3	0,7	0,5		0,5	0,2	1			0,4

Bilaga 6

Kontrollgruppens mångfaldsarbete

För att i den senare utvärderingen ha möjlighet att se hur mångfaldsarbetet har utvecklats på myndigheter som inte varit med i projektet har vi även tagit med åtta myndigheter som får utgöra en jämförelsegrupp. Myndigheterna är fördelade över två län, Stockholm och Örebro. De myndigheter som ingår i jämförelsegruppen är Arbetsmiljöverket, länsarbetsnämnden, Försäkringskassan, Banverket, Polisen, Södertörns högskola samt länsstyrelserna i Stockholm och Örebro. Vi ska här kort beskriva jämförelsegruppens mångfaldsarbete och hur det förhåller sig till mångfaldsarbetet på myndigheterna som är med i utvecklingsprojektet.

Liknande utgångspunkter för jämförelsegruppens mångfaldsarbete

Precis som för de myndigheter som deltar i utvecklingsprojektet varierar det mellan myndigheterna hur länge mångfaldsarbetet har pågått och hur aktivt mångfaldsarbetet det är.

I Stockholms län finns ett större tryck att arbeta med mångfaldsfrågor, även om det inom länet finns myndigheter som inte arbetat särskilt mycket med etnisk och kulturell mångfald. Även bland myndigheterna i jämförelsegruppen är det tydligt att det är myndigheternas uppdrag och vilken kundgrupp myndigheten arbetar med som styr hur aktivt mångfaldsarbetet är. Det påverkar också inriktningen på mångfaldsarbetet.

Mångfaldsplan och policy på alla myndigheter

Myndigheterna i jämförelsegruppen har en mångfaldsplan eller policy som antingen är centralt eller regionalt framtagen. Organisatoriskt är mångfaldsfrågorna placerade på personalenheten. På de myndigheter som har ett aktivt externt mångfaldsarbete finns det ytterligare en funktion som arbetar med mångfaldsfrågorna.

Aktiviteterna är sporadiska

Myndigheterna har genomfört aktiviteter kring mångfald. Oftast sker det sporadiskt. Aktiviteterna kan bestå av information och utbildning kring mångfaldsplaner, lagstiftningen, kundbemötande, olika kulturer

etc. En del av aktiviteterna är riktade mot handläggare, andra mot cheferna. Södertörns högskola har flera aktiviteter som är kopplade till breddad rekrytering. Myndigheterna är också med i projekt. Exempelvis har Försäkringskassan deltagit i Equal-projektet FAIR som handlar om rekryteringsmetoder.

Rekryteringen är viktig i mångfaldsarbetet

Rekryteringen är som på de andra myndigheterna den centrala delen i flera av myndigheternas mångfaldsarbete. Det är också inom detta område som man kommit längst och där mångfaldsperspektivet har en mer given plats. Det finns också myndigheter som arbetar med att sätta upp kravprofiler, erbjuda praktikplatser och sommarjobb. Precis som bland myndigheterna i utvecklingsprojektet är det några som säger att de försöker titta en extra gång på ansökningar från personer med utländsk bakgrund för att se att man inte missat något.

Andelen sökande med utländsk bakgrund varierar framför allt beroende på myndighetens verksamhet. Det kan vara svårt att få tag i personer med den utbildning och de erfarenheter som söks till en specifik tjänst.

Hinder och förutsättningar för mångfaldsarbetet

Precis som bland myndigheterna i utvecklingsprojektet finns det flera myndigheter som inte kommer vidare i mångfaldsarbetet. Det som bedöms som viktigt är att ledningen prioriterar frågan. I dagsläget är cheferna på vissa myndigheter inte drivande och mångfaldsarbetet blir beroende av enskilda personers inställning. På andra myndigheter menar man att det saknas uppdrag eller syfte med mångfaldsarbetet och att det därför är svårt att få in det i verksamheten.

Medarbetarenkäten

Medarbetarenkäten som även gick ut till denna grupp fick en något sämre svarsfrekvens sammantaget, 60 procent, även om enskilda myndigheter har mycket bra svarsfrekvens. Detta leder dock till att det är svårt att uttala sig om några tydliga skillnader. Sammanställningen visar att medarbetarna på myndigheterna inom kontrollgruppen genomgående har större kännedom om myndigheternas mångfaldsarbete och har kommit i kontakt med det i större utsträckning. Det är fler som känner till om myndigheten har en mångfaldsplan och inne-

hållet i den. Det är också en större andel som deltagit i någon aktivitet. Aktiviteterna gäller framför allt informations- och arbetsplatsmöten. De andra typerna av aktiviteter, som utbildning och internt planeringsmöte, förekommer i mindre utsträckning. Däremot är det färre som anser att aktiviteterna bidragit till att öka deras förståelse för mångfaldsfrågor.

På jämförelsemyndigheterna är det en större andel som tycker att myndighetens arbete är aktivt och även en större andel som svarat att mångfald kommer in i det löpande arbetet. I likhet med de övriga myndigheterna diskuteras mångfald framför allt i samband med rekrytering och när kontakten med medborgarna tas upp. På jämförelsemyndigheterna är det en mindre andel som uppger att mångfaldsfrågor inte diskuteras. När det gäller åsikterna om påståendet att myndigheten beaktar samhällets etniska och kulturella mångfald i sin verksamhet finns det inte någon skillnad mellan myndigheterna i utvecklingsprojektet och jämförelsemyndigheterna.

Eftersom svarsfrekvensen inom jämförelsegruppen sammanlagt var något lägre än hos myndigheterna i utvecklingsprojektet, kan man fundera på om det finns någon skillnad i vilka som valde att besvara enkäten. Det är möjligt att de som har ett större intresse för mångfaldsfrågor i större utsträckning valt att besvara enkäten. Detta skulle kunna förklara att resultaten från jämförelsegruppen sammantaget ger en bild av att mångfaldsarbetet är något mer aktivt inom dessa myndigheter.

Sammanfattning

Vi har här bara kortfattat beskrivit mångfaldsarbetet i kontrollgruppen. I utvärderingen kommer vi att jämföra hur dessa myndigheters mångfaldsarbete utvecklats under den tid utvecklingsprojektet pågått, för att sedan relatera det till de resultat vi får fram för myndigheterna i utvecklingsprojektet.

Enkätresultat kontrollgruppen

1. Vilken befattning har du?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Chef med personalansvar	4	16	7
Handläggare eller utredare	60	56	59
Fältarbetare eller motsvarande	0,2	8	2
Lärare/forskare	13		10
Stödfunktion	10	7	9
Annat	13	13	13
Totalt	100	100	100
Bortfall		0,9	0,2

2. Känner du till om din myndighet har en mångfaldsplan/mångfaldspolicy?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Myndigheten har en mångfaldsplan/policy	74	58	70
Myndigheten har inte en mångfaldsplan/policy	3	0,5	2
Känner inte till om det finns någon mångfaldsplan/policy	23	41	28
Totalt	100	100	100
Bortfall		1	0,2

3. Känner du till innehållet i mångfaldsplanen/policyn?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Ja, mycket väl	18	16	18
Ja, i grova drag	60	64	61
Nej	22	20	21
Totalt	100	100	100

4. Hur skulle du beskriva myndighetens mångfaldsarbete (med mångfald avses etnisk och kulturell mångfald)?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Mycket aktivt	18	7	16
Ganska aktivt	47	46	47
Ganska passivt	9	29	13
Mycket passivt	6	7	6
Ingen uppfattning	20	11	18
Totalt	100	100	100
Bortfall		19	5

5. Har du genom ditt arbete deltagit i någon eller några aktiviteter kring mångfald och/eller antidiskriminering under de senaste två åren? (t.ex. seminarium, utbildning, praktikantprogram, arbetsplatsmöte, planeringsarbete)

	Stockholm	Örebro	Totalt
Ja	54	48	52
Nej → Fortsätt till fråga 9	46	52	48
Totalt	100	100	100
Bortfall		0,9	0,2

6. Vilken eller vilka aktiviteter kring mångfald och/eller antidiskriminering har du deltagit i under de senaste två åren?

Markera de alternativ som varit aktuella för dig under perioden!

	Stockholm	Örebro	Totalt
Informationsmöte/ arbetsplatsmöte	77	55	72
Seminarium/ konferens/ utbildning (högst en dag)	35	59	40
Seminarium/ konferens/ utbildning (längre än en dag)	12	14	13
Internt planeringsarbete (verksamhetsplan, årsredovisning)	18	15	17
Utarbetande av mångfaldsplan	7	4	6
Praktikantprogram	1	4	2
Utåtriktade insatser (exempelvis genom mäsas, informationssatsning, utarbetande av broschyr)	7	1	6
Övrigt, ange vad	8	13	9

* Siffrorna anger andel som kryssat i svarsalternativet. (Kolumner summerar ej till 100).

7. Ungefär hur många aktiviteter (av den typ som anges i föregående fråga) har du deltagit i under den senaste tvåårsperioden?

	Stockholm	Örebro	Totalt
1-2 aktiviteter	74	66	72
3-5 aktiviteter	17	28	20
6 eller fler aktiviteter	9	6	8
Totalt	100	100	100

8. Tycker du att aktiviteten/-erna har ökat din förståelse för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Ja, i mycket stor utsträckning	12	4	10
Ja, i ganska stor utsträckning	44	60	48
Nej, i ganska liten utsträckning	27	31	28
Nej, inte alls	5	5	5
Ingen uppfattning	12		9
Totalt	100	100	100
Bortfall		2	0,5

9. I vilka sammanhang kommer frågor om etnisk och kulturell mångfald och antidiskriminering främst upp på din myndighet?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Mångfaldsfrågor har inte diskuterats	14	12	13
Markera de 1-2 sammanhang där mångfaldsfrågor oftast kommer upp till diskussion:			
När myndigheten ska rekrytera nya medarbetare	49	56	51
I diskussioner kring myndighetens kompetensbehov	22	17	21
I diskussioner kring myndighetens kontakter med medborgarna	45	29	41
I myndighetens planeringsarbete (t.ex. verksamhetsplanering)	21	13	19
I diskussioner kring diskriminering	30	23	28
Annat	5	12	7

10. Mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor kan vara mer eller mindre framträdande beroende på vilka arbetsuppgifter man har. I vilken utsträckning kommer myndighetens mångfalds- och antidiskrimineringsarbete in i ditt löpande arbete?

	Stockholm	Örebro	Totalt
I mycket stor utsträckning	14	10	13
I ganska stor utsträckning	20	16	19
I viss utsträckning	31	38	33
Det förekommer inte i mitt löpande arbete	35	36	35
Totalt	100	100	100

11. Hur ofta tar din närmaste chef upp frågor kring etnisk och kulturell mångfald?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Flera gånger per månad	1	4	1
Enstaka gång per månad	4	7	5
Några gånger om året	35	20	32
Mer sällan	29	39	31
Har inte hänt	15	24	17
Ingen uppfattning	16	6	14
Totalt	100	100	100
Bortfall		11	3

12. Vilken är din åsikt om följande påstående: Verksamheten på min myndighet bedrivs på ett sådant sätt att samhällets etniska och kulturella mångfald beaktas?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Stämmer helt	30	15	26
Stämmer delvis	41	56	45
Stämmer ganska dåligt	6	16	8
Stämmer inte alls	2	2	2
Ingen uppfattning	21	11	19
Totalt	100	100	100
Bortfall		9	2

13. Vad tycker du krävs för att samhällets etniska och kulturella mångfald ska kunna beaktas ytterligare i din myndighets verksamhet? Markera de två viktigaste faktorerna!

	Stockholm	Örebro	Totalt
Resurser (pengar och/eller tid)	24	21	23
Att ledningen prioriterar frågan	38	42	39
Mer kunskap om frågorna hos personalen	37	41	38
Ett tydligt syfte och mål med mångfaldsarbetet	39	48	42
Engagerade personer, eldsjälar	16	15	16
Påtryckning utifrån	6	4	6
Annat	8	4	7

14. Var i organisationen tycker du att ansvaret för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor hör hemma?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Det är ledningens ansvar/uppgift	25	31	27
Ansvaret bör ligga på en särskild funktion	7	8	7
Det är alla medarbetares ansvar/uppgift	65	59	63
Annat	3	2	3
Totalt	100	100	100
Bortfall		4	1

16. Hur gammal är du?

	Stockholm	Örebro	Totalt
34 år eller yngre	16	23	18
35 – 50 år	39	38	39
51 år eller äldre	45	39	43
Totalt	100	100	100
Bortfall	0,1	2	0,6

17. Är du man eller kvinna?

	Stockholm	Örebro	Totalt
Man	26	39	29
Kvinna	74	61	71
Totalt	100	100	100
Bortfall	1	18	5

Studier av mångfalden

Löpande kommer det studier som belyser myndigheternas arbete med etnisk och kulturell mångfald. Sammantaget visar studierna att det på de flesta myndigheter förekommer någon form av mångfaldsarbete, men arbetet är i de flesta fallen inte verksamhetsintegrerat och det uppfyller heller inte alltid lagens krav. Vidare finns det få uppföljningar och utvärderingar av myndigheternas handlingsplaner och åtgärder.

Statskontoret gjorde 2004 en kartläggning och analys av statliga myndigheters arbete med handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald.¹⁸ Vid denna tidpunkt hade ungefär två av tre myndigheter tagit fram en handlingsplan.

Statskontoret kunde då konstatera att ett flertal myndigheter bedriver ett aktivt utvecklingsarbete. Samtidigt som det fanns tecken på att mångfaldsarbetet inte är lika prioriterat som övriga liknande frågor, t.ex. jämställdhet, och att det ännu inte utgör en naturlig del i myndigheternas utvecklingsarbete. Statskontoret skrev då att det inte kunde uteslutas att myndigheterna upprättar handlingsplaner för att i första hand tillfredsställa regeringens formella krav på handlingsplan.

De förslag som Statskontoret lämnade handlade om att myndigheternas insatser borde följas upp och utvärderas mer, att myndigheterna borde uppmuntras att samverka och att beslutet om handlingsplaner borde omprövas och att ett rekryteringsmål skulle införas istället.

År 2004 kom även **Integrationsverket** ut med en rapport där man analyserade 17 myndigheters arbete med handlingsplaner och vilken betydelse planerna haft för att främja mångfalden och motverka diskriminering.¹⁹ Integrationsverkets generella intryck från intervjuerna med myndigheterna var att det interna arbetet med att öka och bättre nyttja mångfalden i det svenska samhället uppfattas som förhållandevis nytt och att det än så länge är ganska oreflekterat och trevande.

¹⁸ Handlingsplaner för etniska och kulturell mångfald, Statskontoret, 2004: 18

¹⁹ Staten som förebild?, Integrationsverkets rapportserie 2004:4

I en studie från 2006 från Integrationsverket redovisas i vilken utsträckning tolv statliga myndigheter verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet.²⁰ Studien gjordes mot bakgrund av att den förra regeringen uttryckte att verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet är ett nödvändigt medel för att nå de integrationspolitiska målen. Tidigare studier på området hade visat att detta arbete brister och att myndigheterna behöver individuellt stöd för att utveckla sitt arbete i förhållande till integrationspolitiken.

Integrationsverkets undersökning är en dokumentstudie av instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar samt intervjuer. En utveckling som man ser är att närvaron av integrationspolitik över tid ökat i regeringens styrning via regleringsbrev. Alla studerade myndigheter beaktar i någon grad integrationsaspekter i sin verksamhet. En del myndigheter driver dock fortfarande mångfaldsarbetet som projekt eller såråtgärder. En annan slutsats i studien är att myndigheternas årsredovisningar endast ger knapphändig och ytlig information om myndigheternas verksamhetsintegrering av mångfaldsarbetet. Uppföljning av mångfaldsarbetet enbart baserad på årsredovisningar är därmed svår att genomföra. Denna kartläggning kommer, liksom Riksrevisionens rapport *Från invandrapolitik till invandrapolitik*, fram till att myndigheterna i stor utsträckning varken vet hur de ska gå tillväga för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet eller vet hur de ska tolka integrationspolitiken.

Kartläggningens huvudresultat visar att fyra av tolv myndigheter kan konstateras bedriva ett aktivt arbete för att verksamhetsintegrera mångfaldsarbetet.²¹ Den sammantagna bilden är dock att få myndigheter arbetar integrerat med mångfaldsarbete. I den mån det i årsredovisningar och intervjuer framkommer att de arbetar integrerat finns inga djupare studier beträffande hur myndigheter lägger upp mångfaldsarbetet eller hur långt ut i organisationen arbetssättet har nått.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har granskat 29 myndighets förebyggande arbete mot diskriminering.²² Granskningen

²⁰ Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete, Integrationsverkets rapportserie 2006:01

²¹ De fyra myndigheterna är: Försäkringskassan, Nutek, Skatteverket samt Högskoleverket.

²² Välkommen till staten?, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, 2006

ger en bild av hur myndigheterna uppfyller lagens krav om att arbeta mot etnisk och religiös diskriminering. Endast två av myndigheterna kunde sägas uppfylla kraven. Störst var bristerna när det gällde arbetsförhållanden och trakasserier. Men DO såg även brister när det gäller rekrytering och i hur myndigheterna följer upp sitt arbete. 27 myndigheter fick krav på kompletteringar. Några av de större myndigheterna, med en utpräglad regional organisation, hade svårigheter att redovisa hur åtgärder följdes upp från central nivå mot de lokala kontoren.

Arbetsgivarverket ger årligen ut en publikation med titeln *Utländsk bakgrund i staten*. I den ges en översiktlig genomgång av hur mångfalden ser ut inom statsförvaltningen. Arbetsgivarverkets uppgifter visar att den etniska mångfalden inom staten har ökat under hela 2000-talet, om än i långsam takt. År 2005 hade 10,8 procent av de statsanställda utländsk bakgrund. Detta kan jämföras med andelen förvärvsarbetande med utländsk bakgrund på den svenska arbetsmarknaden totalt som år 2004 var 13,6 procent.

Även om den årliga ökningstakten varit högre inom statsförvaltningen än på hela arbetsmarknaden, har skillnaden mellan statsförvaltningen och arbetsmarknaden totalt sett legat relativt konstant på tre procentenheter under de senaste åren.

Bland de nyanställda är andelen med utländsk bakgrund högre än bland samtliga statsanställda, 15,4 procent jämfört med 10,8. Det är också något fler kvinnor med utländsk bakgrund än män, 11,6 procent jämfört med 10,0.

Andelen anställda med utländsk bakgrund varierar mellan olika sektorer. Störst andel återfinns inom gruppen universitet, högskolor och forskning, 18,3 procent. Det är kanske inte så förvånande med tanke på att det inom denna sektor finns en tradition av internationellt utbyte. Den lägsta andelen finns inom gruppen affärsverk och infrastruktur, 5,7 procent. Även rättsmyndigheterna med försvarsmyndigheterna inräknat har en låg andel anställda med utländsk bakgrund, 5,9 procent. En förklaring till detta är kravet på svenskt medborgarskap som följer med vissa typer av tjänster. Det gäller t.ex. för polisen och domarkåren.

Intervjuförteckning

Dan Holmquist	Arbetsmiljöverket
Eva Högsberg	Arbetsmiljöverket
Lena Erfors	Arbetsmiljöverket
Yvonne Göpel	Arbetsmiljöverket
Maria Aleniusson	Banverket
Birgitta Hellgren	Banverket
Sara Dahlgren	Banverket
Stina Höglund	Banverket
Maria Fahlén	Banverket
Maria Lindqvist	Banverket
Claes Sandgren	Banverket
Anna Löfvall	Försäkringskassan
Ulrika Westlin	Försäkringskassan
Julia Durlind	Försäkringskassan
Christer Qvist	Försäkringskassan
Lisa Braaf	Försäkringskassan
Eiwor Acosta	Lunds universitet
Staffan Svensson	Lunds universitet
Kajsa Widén	Lunds universitet
Eva Åkesson	Lunds universitet
Jan Berglund	Länsarbetsnämnden
Birgitta Bodevik	Länsarbetsnämnden
Lars Jonsson	Länsarbetsnämnden
Inger Norström	Länsarbetsnämnden
Jack Jarshild	Länsarbetsnämnden
Bertil Olsson	Länsarbetsnämnden
Anders Östling	Länsarbetsnämnden
Michael Jansson	Länsarbetsnämnden
Radmila Salamurovic	Länsstyrelsen
Jesper Svensson	Länsstyrelsen
Maria Wassén	Länsstyrelsen
Alma Basic	Länsstyrelsen
Ylva Jacobsson	Länsstyrelsen
Claes Svedlindh	Länsstyrelsen
Esmaeil Salehi	Länsstyrelsen

Anna Wendegård	Länsstyrelsen
Gunnel Andersson-Wass	Länsstyrelsen
Olle Chorell	Länsstyrelsen
Karina Wennerbring	Länsstyrelsen
Runa Ödlund	Länsstyrelsen
Katarina Carlberg	Länsstyrelsen
Rusmira Dervisic	Länsstyrelsen
Inger Eriksson	Länsstyrelsen
Katarina Frisk	Länsstyrelsen
Ewa Lövgren	Länsstyrelsen
Malin Mattson	Länsstyrelsen
Kerstin Hasselgren	Länsstyrelsen
Kerstin Lillje	Länsstyrelsen
Ewa Ivarson Jansson	Mittuniversitetet
Yasmine Lindström	Mittuniversitetet
Ulla Manhem	Mittuniversitetet
Paula Jonsson	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Iwona Appelquist	Polisen
Leif Holst	Polisen
Kjell Johansson	Polisen
Lars Klevenparr	Polisen
Mats Åkerlund	Polisen
Kenneth Bergquist	Polisen
Agneta Åhman	Polisen
Håkan Larsson	Polisen
Patrick Eck	Polisen
Lena Arnell	Skatteverket
Ann-Christin Hejde	Skatteverket
Anita Odéen	Skatteverket
Catrine Ekstrand	Skatteverket
Inger Gustavsson	Skatteverket
Ulla-Britt Johansson	Skatteverket
Maths Sestorp	Skatteverket
Bertil Nilsson	Skogsstyrelsen
Eva Nilsson	Skogsstyrelsen
Jan Johnsson	Skogsstyrelsen
Thomas Österlund	Skogsstyrelsen
Marianne Dahlquist	Statens museer för världskultur
Eva Gesang-Karlström,	Statens museer för världskultur

Pernilla Luttrop
Ebba Jansson
Sara Månsson

Statens museer för världskultur
Södertörns högskola
Södertörns högskola