

OM OFFENTLIG SEKTOR

# Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten



STATSKONTORET

Statskontoret, 2010

URN:NBN:se:statskontoret-2010-Om-offentlig-sektor-4.pdf

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
Iakttagelser	5
Förslag till regeringen	7
<b>Om projektet</b>	<b>9</b>
Bakgrund och syfte	9
Mot ett inkluderande synsätt?	10
Genomförande	11
<b>Etnisk och kulturell mångfald i arbetslivet</b>	<b>15</b>
<b>Styrningen av myndigheternas mångfaldsarbete</b>	<b>19</b>
Sektorsövergripande styrning	19
Det delegerade arbetsgivarpolitiska ansvaret	20
Lagar och förordningar med relevans för mångfaldsarbetet	21
Särskilda regeringsuppdrag	21
Regleringsbrev	22
Myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna	22
Myndighetsdialogen	23
<b>Tidigare studier av myndigheternas mångfaldsarbete</b>	<b>25</b>
<b>Myndigheternas arbetsätt</b>	<b>29</b>
Tre huvudområden för myndigheternas arbete	29
Policy och planer	29
Rekrytering	30
Arbetsmiljö	34
Ansvarsfördelning inom myndigheterna	34
Integrerat internt och externt mångfaldsarbete	35
Slutsatser	36

<b>Möjligheter och hinder för myndigheternas arbete</b>	<b>37</b>
Lokalisering	37
Rekryteringsbehov	38
Kompetenskrav	40
Språkkrav	42
Ledningens engagemang	44
Kunskap och attityder	44
Regeringens styrning	46
Slutsatser	47
<b>Mönster i mångfaldsarbetet</b>	<b>51</b>
Arbetet går framåt – med stor variation	51
Drivkrafter för mångfaldsarbetet	53
Slutsatser	55
<b>Slutsatser och förslag</b>	<b>57</b>
Stor variation mellan myndigheterna	57
Alla nivåer och verksamheter inom myndigheterna behöver uppmärksammas	58
Nycklar till ökad mångfald	59
Från antidiskriminering till inkludering?	60
Tiden löser inte alla problem	61
Riktad uppföljning för ökat fokus	61
Erfarenhetsutbyte för kontinuitet	62
Att öppna dörren till den svenska arbetsmarknaden	63
Förslag till regeringen	64
<b>Referenser</b>	<b>65</b>
<b>Summary</b>	<b>69</b>

## Sammanfattning

Statskontoret har i sitt regleringsbrev för 2010 fått i uppdrag att analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Fokus ska särskilt vara på hur myndigheterna arbetar med att uppnå det arbetsgivarpolitiska delmålet att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer.

Studien ger en fördjupad bild av myndigheternas arbetssätt och möjligheter och hinder för deras arbete. Tio myndigheter inom olika sektorer har studerats närmare: Arbetsförmedlingen, Konsumentverket, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Gävleborg, Länsstyrelsen i Skåne, Riksantikvarieämbetet, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Smittskyddsinstitutet

## lakttagelser

### **Myndigheternas arbete går framåt – med stor variation**

Studien av de tio myndigheterna visar att arbetet överlag går framåt. Samtidigt finns en mycket stor variation mellan myndigheterna, både i hur man jobbar och i vilka förutsättningar man har för arbetet. För en del myndigheter återstår det fortfarande mycket att göra. Vi har sett ett visst mönster för mångfaldsarbetet. *Myndigheter med mycket medborgarkontakter* ägnar relativt stor uppmärksamhet åt den interna mångfalden. *Myndigheter med hög och specifik expertkompetens* kan ha hög andel anställda med utländsk bakgrund som en konsekvens av brist på expertkompetens i Sverige. *Övriga myndigheter* har i allmänhet ett mer otydligt arbete med mer otydliga drivkrafter.

Myndigheternas arbete är ofta inriktat på kärnverksamheten. Fallstudien visar att chefsnivåerna ofta behöver ökad uppmärksamhet i arbetet. Stödfunktioner och administration kan också behöva uppmärksammas i högre grad för att inte halka efter.

Arbetsgivarverket har presenterat en strategi för ett inkluderande synsätt för myndigheternas mångfaldsarbete. Här ses mångfaldsarbetet som en strategisk kompetensförsörjningsfråga. Vår studie visar att några myndigheter står redo att ta steget fullt ut mot ett inkluderande synsätt, men att andra myndigheter har en bra bit kvar. Många myndigheter fokuserar i dag huvudsakligen på att uppnå en viss siffra i statistiken över andelen anställda med utländsk bakgrund. För att uppnå ett inkluderande synsätt krävs en bredare syn på arbetet.

### **Tre nycklar till ökad mångfald**

Tre faktorer står ut som extra betydelsefulla för myndigheternas mångfaldsarbete. Vi har valt att kalla dem för nycklar till myndigheternas arbete med att öka den kulturella och etniska mångfalden. *Kompetensnyckeln* handlar dels om tillgången på arbetskraft med rätt kompetens, dels om vilka kompetenskrav myndigheterna ställer vid rekrytering. *Språknyckeln* handlar både om hur man definierar goda kunskaper i svenska och att se till att nyanlända invandrare får den utbildning i svenska som behövs. *Styrnings- och ledningsnyckeln* handlar dels om myndighetsledningens engagemang i mångfaldsfrågor, dels om vilka signaler som regeringen ger genom sin styrning av myndigheterna.

### **Tiden löser inte alla problem**

Studien visar att myndigheternas mångfaldsarbete överlag går framåt. Det finns därför enligt Statskontorets bedömning anledning att tro på en fortsatt positiv utveckling. Samtidigt är det klarlagt att etnisk diskriminering förekommer i det svenska arbetslivet. Det finns inga skäl att tro att statliga myndigheter skulle vara ett undantag. Det går därför inte att dra slutsatsen att tiden kommer att lösa alla problem. Trots den positiva utveck-

lingen behövs ett fortsatt aktivt arbete hos myndigheterna för att staten ska uppnå sitt arbetsgivarpolitiska mål.

### **Förslag till regeringen**

Utifrån de iakttagelser som Statskontoret har gjort i denna rapport föreslår vi att:

- Regeringen behåller en generell styrning av myndigheterna mot det arbetsgivarpolitiska delmålet att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer. Riktad styrning i form av särlösningar bör undvikas för att skapa tydlighet i regeringens styrning.
- Regeringen följer upp myndigheternas arbete mot det generella delmålet på ett riktat sätt. Regeringen bör använda myndighetsdialogen mer systematiskt för uppföljningen. Dialogen bör ta sin utgångspunkt i hur väl myndighetens arbete fortskridit hittills, hur de avser att fortsätta arbeta och vilka förutsättningar som råder för myndighetens arbete.
- Regeringen för dialog med Arbetsgivarverket om möjligheterna att förbättra förutsättningarna för systematiskt erfarenhetsutbyte och samverkan mellan myndigheterna i frågor som rör mångfaldsarbete. Erfarenhetsutbytet bör samordnas eller integreras med erfarenhetsutbyte kring andra närliggande arbetsgivarpolitiska mål för att skapa överskådlighet.





## Om projektet

### Bakgrund och syfte

Statskontoret har i sitt regleringsbrev för 2010 fått i uppdrag att analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Fokus ska särskilt vara på hur myndigheterna arbetar med att uppnå det arbetsgivarpolitiska delmålet att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer. Analysen ska lämnas i en rapport till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2010.

Projektets syfte är att ge en fördjupad bild av myndigheternas strategiska arbete med att uppnå det arbetsgivarpolitiska delmålet att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer. Studien är kartläggande och utforskande till sin karaktär och utgår från följande frågeställningar:

- Vilka arbetsätt används hos myndigheter för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda på alla nivåer?
- Vilka möjligheter och hinder är av betydelse för myndigheternas arbete med att öka den etniska och kulturella mångfalden?

Regeringen följer framför allt upp målet om etnisk och kulturell mångfald bland anställda i staten med stöd av statistik över hur stor andel av de statsanställda som har utländsk bakgrund. Med utländsk bakgrund avses att man själv eller båda föräldrarna är födda utomlands (prop. 2009/10:1, s. 45–46). Etnisk och kulturell mångfald har dock även en vidare innebörd där etniska och kulturella olikheter hos individer ses som en tillgång. Arbetet att

öka den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten behöver därför ses som något mer än en siffra i statistiken. I den här studien ser vi på myndigheternas arbete både utifrån det smalare perspektivet att *andelen anställda i staten med utländsk bakgrund ska öka* och i det bredare perspektivet att *etniska och kulturella olikheter hos anställda ska ses som en tillgång*.

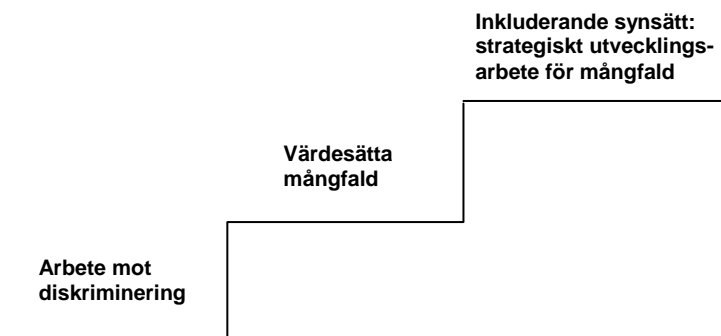
Projektet studerar mångfaldsfrågor internt hos myndigheterna kopplat till kompetensförsörjningen. Parallellt med detta ska myndigheterna även arbeta med mångfaldsfrågor i sin externa verksamhet. Även om dessa arbeten ofta är nära sammankopplade, studerar vi inte det externa arbetet här.

### **Mot ett inkluderande synsätt?**

För trettio år sedan kom den första diskrimineringslagen och myndigheternas interna mångfaldsarbete kan sägas ha påbörjats. Diskrimineringslagstiftningen har utvecklats sedan dess och det interna mångfaldsarbetet har utvidgats till att omfatta mångfaldsplaner, rekryteringsprocesser, attitydarbeten och mycket mera. I dag talar flera myndigheter om att man behöver ha ett inkluderande synsätt för att locka till sig och behålla den kompetens som man behöver. Att tillämpa ett inkluderande synsätt innebär att skapa miljöer där både potentiella och befintliga chefer och medarbetare kan lyfta sina kunskaper och talanger så att de kan komma till nytta på det mest effektiva sättet och till mest gagn för verksamheten (Arbetsgivarverkets rapport *Inkluderande synsätt*).

Arbetsgivarverket har skisserat utvecklingen av mångfaldsarbete i en trappa med tre steg där utvecklingen leder mot ett inkluderande synsätt.

## Mångfaldstrappan



Ur Arbetsgivarverkets rapport Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten.

Vi kommer att se på resultaten av vår studie utifrån mångfaldsstrappan. Är myndigheterna på väg mot ett inkluderande synsätt där man ser mångfaldsfrågorna som en strategiskt viktig kompetensförsörjningsfråga?

### Genomförande

Studien är kartläggande och utforskande till sin karaktär i syfte att ge en fördjupad bild av myndigheternas strategiska arbete med att öka den etniska och kulturella mångfalden bland anställda på alla nivåer.

Vi ger en övergripande bild av läget genom en kort sammanställning av existerande kunskap. Samtal med Arbetsgivarverket har också bidragit till den övergripande bilden. Vi har även deltagit i ett av Arbetsgivarverkets sektorsgruppsmöten med 23 myndighetsföreträdare inom området Utveckling, teknik och miljö för att diskutera myndigheternas interna mångfaldsarbete.

Vi ger en fördjupad bild av myndigheternas arbete genom fallstudier av tio myndigheter. Urvalet ger förutsättningar för fördjupning kring frågorna, men samtidigt begränsar det möjligheten att dra generella slutsatser. Studien syftar istället till att öka kunskapen om vilka faktorer som är av betydelse för myn-

digheternas mångfaldsarbete. Urvalet har skett i dialog med uppdragsgivaren.

Urvalet av myndigheter har gjorts för att skapa tillräckligt stor variation för att fånga in tänkbara olika arbetssätt och olika möjligheter och hinder i arbetet. Vi har därför valt myndigheter med olika ändamål och verksamheter. Arbetsgivarverkets statistik visar dessutom att andelen anställda med utländsk bakgrund varierar stort mellan olika kategorier av myndigheter.

### Myndigheter med olika ändamål

Myndigheternas ändamål	Anställda med utländsk bakgrund (procent, år 2008)
Utbildning	19,6
Fritidsverksamhet, kultur och religion	13,2
Socialt skydd	13,1
Allmän offentlig förvaltning	9,7
Samhällsskydd och rättsskipning	8,4
Näringslivsfrågor	7,9
Försvaret	5,0
TOTALT	12,0

Ur Arbetsgivarverkets rapport 2009:5 *Utländsk bakgrund i staten*, s. 10. Arbetsgivarverkets senaste rapport, 2010:1 *Utländsk bakgrund i staten*, utkom efter att vår studie påbörjats. Arbetsgivarverkets statistik visar på en viss ökning av andelen inom samtliga kategorier.

Kategorin med högst respektive lägst andel anställda med utländsk bakgrund skiljer ut sig genom särskilda förutsättningar för verksamheten. Inom försvarsområdet krävs ofta svenskt medborgarskap för anställning. Inom utbildningsområdet, och allra tydligast inom högskoleområdet, har tidigare studier visat att det uttalade kompetenskravet och den höga internationella rörligheten hos anställda leder till en hög andel anställda med icke-svensk bakgrund. Inom högskoleområdet är dessutom arbetspråket ofta engelska. Båda dessa områden har således förutsättningar för sitt mångfaldsarbete som till stor del redan är kända. Vi fokuserar därför vårt urval av myndigheter inom

områden där förutsättningarna är minde väl kända. Vi har valt ut fler myndigheter inom de stora statsförvaltningsområdena socialt skydd, allmän offentlig förvaltning och samhällsskydd och rättsskipning, och något färre inom områdena fritidsverksamhet, kultur, religion samt näringslivsfrågor. Urvalet för fördjupningsstudier omfattar totalt tio myndigheter.

### Urval av myndigheter för fördjupningsstudier

Ändamålskategori	Myndighet
Fritidsverksamhet, kultur, religion	Riksantikvarieämbetet
Socialt skydd	Arbetsförmedlingen
	Smittskyddsinstitutet
Allmän offentlig förvaltning	Länsstyrelsen i Gävleborg
	Länsstyrelsen i Skåne
	Riksgäldskontoret
Samhällsskydd och rättsskipning	Kriminalvården
	Rikspolisstyrelsen
	Rättsmedicinalverket
Näringslivsfrågor	Konsumentverket

Vi har genomfört en intervju vid varje myndighet med personalchefer samt med enhetschefer med direkt personalansvar och andra personer med god kännedom om myndighetens mångfaldsarbete i praktiken. Vi har studerat myndigheternas interna dokument som är av betydelse för mångfaldsfrågorna, exempelvis mångfaldsplaner och kompetensförsörjningsplaner. Vi har även genomfört telefonintervjuer med myndigheternas handläggare på departementen för att få information om regeringens dialog med myndigheten rörande mångfaldsarbetet.

Rapporten har utarbetats av Marie Uhrwing, projektledare, Margareta Axén Andersson och Sara Sundgren.



## Etnisk och kulturell mångfald i arbetslivet

I dag har drygt 18 procent av Sveriges befolkning utländsk bakgrund. Det betyder ca 1,7 miljoner människor. Av dessa är omkring 14 procent utrikes födda och omkring 4 procent är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar (SCB, siffrorna avser år 2009). Andelen förväntas växa även framöver. Det är en viktig förutsättning för ett välmående samhälle att dessa människor ges möjlighet att delta i arbetslivet. Detta kan formuleras både som en rättvisefråga och som en samhällsekonomisk fråga. I dag möter emellertid personer med utländsk bakgrund ofta betydande svårigheter på arbetsmarknaden. Svårigheterna skiljer sig åt mellan personer och grupper, men generellt är sysselsättningen betydligt lägre för personer med utländsk bakgrund än för personer med svensk bakgrund (Ds 2007:4; de los Reyes 2008). Sysselsättningen i åldersgruppen 16–64 år är 62,5 procent för personer med utländsk bakgrund och 75,7 procent för personer med svensk bakgrund (SCB, siffrorna avser år 2009).

I Ds 2007:4 har arbetsmarknadssituationen för personer med utländsk bakgrund analyserats med avseende på både utbudsfaktorer och efterfrågefaktorer. Nedan sammanfattas rapportens övergripande slutsatser om dessa faktorer. Det är exempelvis intressant att notera att skillnaderna i utbildningsnivå mellan inrikes och utrikes födda är relativt små och att studier tydligt visar att diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden.

## Arbetsmarknadssituationen för personer med utländsk bakgrund

Typ av faktor	Slutsatser om arbetsmarknadssituationen
<i>Utbudsfaktorer</i>	
Kvalifikationer	<ul style="list-style-type: none"><li>• Skillnaderna i utbildningsnivå mellan utrikes och inrikes födda är relativt små. Andelen med eftergymnasial utbildning är lika stor. Andelen med enbart förgymnasial utbildning är dock större bland utrikes födda.</li><li>• Skillnaderna i arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden är stor mellan grupperna. Utrikes födda finns, om de är sysselsatta, i mycket hög grad inom okvalificerade yrken och har oftare tillfälliga anställningsformer.</li><li>• Studier visar att "Sverigespecifik" kunskap såsom språk och kännedom om hur landet fungerar i olika avseenden har stor betydelse för arbetsmarknadsutfallet.</li></ul>
Normer, sökaktivitet och incitament	<ul style="list-style-type: none"><li>• Studier visar att utrikes födda har högre motivation att finna arbete och lägre acceptans för arbetslöshet än vad inrikes födda har.</li><li>• Studier visar att inrikes födda är mer benägna att använda informella jobbsökningsstrategier och har bättre tillgång till informella nätverk än vad utrikes födda har.</li></ul>
<i>Efterfrågefaktorer</i>	
Arbetsgivarnas krav	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det finns tecken på att den senaste strukturomvandlingen på arbetsmarknaden har lett till att kraven på formell utbildning och svenska språket har ökat. Det kan ha medfört att arbetsgivare är mindre benägna att anställa personer vars kompetens man har svårt att värdera.</li></ul>
Diskriminering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Studier visar att det förekommer diskriminering på den svenska arbetsmarknaden och att detta kan förklara en del av skillnaden i arbetsmarknadsutfallet mellan personer med utländsk och svensk bakgrund. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser om diskrimineringens omfattning.</li></ul>

*Kommentar:* Slutsatserna är hämtade ur Ds 2007:4.

Vad gäller effekter av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden i form av höjda krav på formell utbildning visas detta även i statistik som Statistiska Centralbyrån nyligen tagit fram om de statliga myndigheterna på uppdrag av Fackförbundet ST (ST Press nr 5-2010).



När det gäller etnisk diskriminering på arbetsmarknaden finns det olika uppfattningar om den ska ses som ett undantag eller som en strukturell företeelse. I det senare fallet talar man om strukturell diskriminering för att beskriva den negativa särbehandling som har sin grund i samhällets etablerade regelverk, normsystem och maktstrukturer (de los Reyes 2008).

Vad gäller rekryteringsmönster visar IFAU:s rapport *Sådan chef, sådan anställd?* att chefer oftare anställer personer med en bakgrund som liknar deras egen; invandrare anställer andra invandrare, infödda anställer andra infödda. Sambanden är starkast på små arbetsplatser och större i privat än offentlig sektor, men sambanden är tydliga även i offentlig sektor. Rapporten visar också att anställda som har en bakgrund som skiljer sig från chefens oftare lämnar arbetsplatsen under anställningens första två år. Sammantaget visar resultaten att underrepresentationen av invandrare i chefsposition kan vara en bidragande förklaring till de dåliga arbetsmarknadsutfallen för många invandrade (IFAU Rapport 2009:24).

Mångfaldsbegreppet används ofta när man avser kulturell och etnisk mångfald som strategi för att bättre ta tillvara den kompetens som människor med utländsk bakgrund kan tillföra arbetslivet och verksamheten. Begreppet uppstod i human resources-sammanhang på 1990-talet. Utgångspunkten var nyttan av olika bakgrunder och erfarenheter på en arbetsplats (Edström 2001, Meurling 2006). I dag ser man både nyttoargument och rättviseargument parallellt i diskussionen om mångfald i arbetslivet. Mångfaldsarbetet och antidiskrimineringsarbetet, som regleras av lagstiftning, får ofta tydliga beröringspunkter. Mångfaldsarbetet är dock vidare än antidiskrimineringsarbetet genom att man även ser till det värde som mångfald kan tillföra verksamheten.

Mångfaldsarbetet inom arbetslivet har många gånger fokus på rekryteringsfrågor. Även frågor om att behålla och utveckla personal kan dock innefattas och arbetet blir då bredare.



## Styrningen av myndigheternas mångfaldsarbete

### Sektorsövergripande styrning

Frågan om etnisk och kulturell mångfald vid statliga myndigheter är en sektorsövergripande fråga som berör alla myndigheter oavsett sakområde. Styrningen sker genom att generella krav ställs på hela statsförvaltningen. Sektorsövergripande styrning används ofta för frågor där det krävs insatser inom flera olika myndighetsområden för att målen ska kunna uppnås. För sektorsövergripande mål som gäller samtliga myndigheter talar man ofta om mainstreaming. Mainstreaming innebär att de sektorsövergripande frågorna ska integreras i myndigheternas ordinarie verksamhet i stället för att tillgodoses genom särskilda insatser.

Man kan urskilja två olika typer av sektorsövergripande styrning:

- Sektorsövergripande styrning som utgår från ett politikområde och riktas mot andra sektorer med krav på att myndigheterna ska beakta vissa frågor, exempelvis mångfald.
- Förvaltningspolitiska krav som ställs på alla statliga myndigheter, exempelvis rättssäkerhet.

Det finns ingen enhetlig definition av sektorsövergripande styrning. Begreppen sektorsövergripande styrning, tvärssektoriell styrning, horisontell styrning och styrning med generella eller allmänna krav används parallellt. De olika begreppen kan ha samma innebörd, men betydelsen kan också skilja sig något åt beroende på i vilket sammanhang de används.

Regeringen kan formulera sektorsövergripande krav i myndighetsförordningen och i andra förordningar och skrivelser som gäller generellt för alla myndigheter. De sektorsövergripande kraven kan även återfinnas i övriga styrkanaler såsom myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, i samband med budgetprocessen, i myndighetsdialogen, osv.

Den sektorsövergripande styrningen ger ofta uttryck för en viljeriktning om vad som anses eftersträvansvärt. Målen har en viktig funktion i det politiska systemet. Problem kan emellertid uppstå när målen utformats på ett sätt som inte tar hänsyn till myndigheternas möjlighet att påverka måluppfyllelsen. Om de sektorsövergripande styrsignalerna i olika styrdokument överlappar varandra kan också styrningen blir svåröverskådlig. Det kan även ge upphov till tolkningsproblem när sektorsövergripande krav blandas med särskilda uppdrag och projekt som enbart riktas till vissa myndigheter. Ett stort och ökande antal generella mål kan dessutom leda till en avtagande effekt av varje enskild styrsignal. Det finns även en risk att målen ställs mot andra mål utan någon given prioritering, särskilt när målen inte ingår i regeringens ordinarie styrning av respektive myndighet. Då sker prioriteringen mellan de olika målen på respektive myndighet (ESV 2003:30, SOU 2007:75, Statskontoret 2006:3, Statskontoret 2006:13, Statskontoret 2007:15, Tarschys 2006).

### **Det delegerade arbetsgivarpolitiska ansvaret**

Ansvaret för att genomföra den statliga arbetsgivarpolitiken har till stor del delegerats till myndigheternas chefer. Det betyder att myndigheterna har en betydande frihet att själva utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetensförsörjning med hänsyn till de krav som ställs på verksamheten. Ett syfte med den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att myndigheterna ska kunna använda arbetsgivarpolitiken för att uppnå högre effektivitet.

Regeringen anger sektorsövergripande mål och delmål för det statliga arbetsgivarområdet som följs upp varje år. Det övergripande målet är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. För att uppnå detta måste staten vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. De statliga myndigheterna ska bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning. Ett av delmålen för statliga arbetsgivarfrågor är att den etniska och kul-

turella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer. Målet följs framför allt upp med stöd av statistik över hur stor andel av de statsanställda som har utländsk bakgrund (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 2).

### **Lagar och förordningar med relevans för mångfaldsarbetet**

Utöver regeringens arbetsgivarpolitiska mål finns det flera lagar och förordningar som har relevans för myndigheternas arbete inom mångfaldsområdet. Myndigheternas ansvar för integrationsfrågor regleras i förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (SFS 1986:856). Förordningen säger att myndigheterna ska beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna ska verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Myndigheterna ska i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Diskrimineringsfrågor regleras närmare i diskrimineringslagen (SFS 2008:567). En utredning har nyligen genomförts för att granska om åtgärder med anledning av diskrimineringslagen har varit effektiva (SOU 2010:7).

### **Särskilda regeringsuppdrag**

I några fall har regeringen gett särskilda uppdrag till myndigheter att arbeta med frågor med relevans för det interna mångfaldsarbetet. År 1999 beslöt regeringen att ge alla myndigheter i uppdrag att upprätta mångfaldsplaner (KU1999/2927/IM). Regeringen gav ett 50-tal regionala myndigheter i uppdrag att delta i ett regionalt mångfaldsprojekt åren 2006 och 2007. Sju myndigheter fick i uppdrag att delta i ett försök med avidentifierade ansökningshandlingar år 2007. Vissa myndigheter med mycket medborgarkontakter har getts särskilda uppdrag att upprätta antidiskrimineringsstrategier. Statskontoret har genomfört utvärderingar av dessa regeringsuppdrag (Statskontorets rapporter 2004:18, 2008:14, 2008:15, 2009:4).

## Regleringsbrev

Regeringen kan även använda regleringsbrev för att ge olika riktade uppdrag och återrapporteringskrav till myndigheterna. Under några år under 00-talet har regeringen systematiskt använt sig av denna styrning för myndigheterna i rättskedjan. För 2010 finns dock dessa riktade skrivningar i regleringsbrev inte kvar. Vid en sökning för alla myndigheter som finns i Ekonomistyrningsverkets databas över myndigheter med regleringsbrev har vi för 2010 enbart funnit ett uppdrag som berör det interna mångfaldsarbetet i Svenska Kraftnäts regleringsbrev. Några myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen, har dock bredare integrationspolitiska uppgifter antingen i sina regleringsbrev eller i sina instruktioner.

Arbetsgivarverket har i sitt regleringsbrev ett övergripande uppdrag att rapportera vilka åtgärder som vidtas på det statliga avtalsområdet i syfte att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda på alla nivåer.

## Myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna

Myndigheterna rapporterar om sin verksamhet i sina årsredovisningar. De ska bland annat rapportera om läget i sin kompetensförsörjning. I samband med detta kan myndigheterna rapportera om hur de arbetar med att öka den etniska och kulturella mångfalden på alla nivåer. Här ser vi att myndigheterna i rättskedjan har återrapporterat i enlighet med sina tidigare uppdrag i regleringsbrev. Det finns även andra exempel på myndigheter som rapporterar sitt arbete i årsredovisningarna, men det finns även de som inte har återrapporterat enligt kraven i regleringsbrev. Det finns dock inget generellt återrapporteringskrav för myndigheterna i detta avseende. Istället har Arbetsgivarverket ett övergripande uppdrag att rapportera om läget vad gäller myndigheternas mångfaldsarbete.

## Myndighetsdialogen

Myndighetsdialogen (tidigare mål- och resultatdialogen) är en viktig del av regeringens styrning av myndigheterna. För att få en bild av regeringens dialog med myndigheterna när det gäller interna mångfaldsfrågor har Statskontoret genomfört telefonintervjuer med myndighetshandläggarna för de tio myndigheterna i fallstudien.

Telefonintervjuerna med myndighetshandläggarna visar att frågor om myndigheternas interna mångfaldsarbete har diskuterats vid dialogen med myndigheterna i rättskedjan och med myndigheter under Integrations- och Jämställdhetsdepartementet. Justitiedepartementet har jämfört de olika myndigheterna med varandra och kunnat konstatera att förutsättningarna för myndigheterna att öka den interna mångfalden skiljer sig åt.

Utifrån myndighetshandläggarnas kännedom har frågan inte mer än undantagsvis varit uppe i dialogen med övriga myndigheter. Övergripande kompetensförsörjningsfrågor står dock som regel på dagordningen vid myndighetsdialogen.





## Tidigare studier av myndigheternas mångfaldsarbete

Sedan den första antidiskrimineringslagen kom för trettio år sedan har mångfaldsarbetet i staten utvecklats successivt. Som framgår ovan har regeringens styrning av myndigheterna kommit att omfatta ett allt bredare perspektiv på frågorna. Inom staten har man också hunnit genomföra en rad olika utvecklingsinsatser och försöksverksamheter. Många av dessa verksamheter är av relevans för kompetensförsörjningsfrågorna, men många gånger är utgångspunkten bredare och handlar om mångfaldsfrågorna i hela myndighetens verksamhet. I dag kan man även se att arbetet ofta går mot ett samlat grepp om alla diskrimineringsgrunder och att mänskliga rättigheter allt oftare hamnar i fokus.

Relationen mellan myndigheternas interna och externa mångfaldsarbete är inte alltid helt okomplicerad. Riksrevisionen pekar i en granskning på att många myndigheter väljer att fokusera sitt mångfaldsarbete på just den interna delen med att öka andelen med utländsk bakgrund i personalen. Detta är ett specifikt och mätbart mål och kan därmed hanteras. Det mer generella målet om att beakta mångfald i hela verksamheten är däremot mer diffust och får inte samma fäste i verksamheten (Riksrevisionen 2005:5).

Flera studier har tidigare gjorts av myndigheters mångfaldsarbete utifrån olika infallsvinklar. I studierna kan man se att vissa faktorer återkommer som betydelsefulla för myndigheternas arbete.

*Kultur och tankesätt* finns hela tiden med oss och påverkar oss medvetet och omedvetet. Här nämns faktorer som en önskan att alla i gruppen ska vara lika, vi-och-dom-tänkande och sociala normer om hur man bör vara och agera. I vissa fall kan även

öppet negativa attityder till mångfald påverka arbetet, men oftare tar sig negativa attityder mer indirekta uttryck.

*Organisation och arbetsformer* kan ses som konstanta företeelser som man ska anpassa sig till när man kommer in i organisationen. Många gånger kan dock mångfaldsarbetet vinna på att organisation och arbetsformer utvecklas för att bättre ta vara på olikheter i kompetenser och bakgrunder.

*Ledningens stöd* lyfts ofta fram som avgörande för alla former av förändringsarbeten i organisationer. Stödet behöver vara uttalat och tydligt och alla i ledningen måste engagera sig. Handling är här viktigare än ord – kommer exempelvis chefen själv på viktiga mångfaldsmöten i organisationen?

*Rekryteringsrutiner, värdering av kompetens och språkkrav* är av betydelse framför allt när ny personal anställs, men även vid värderingen av medarbetarnas prestationer. Det är lätt att välja och övervärdera det man känner till och att välja bort och undervärdera det man inte känner till. För att mångfaldsarbetet ska lyckas behöver perspektiven ofta breddas utanför traditionella arbetssätt och syn på kompetens. Gruppens kollektiva kompetens uppnås genom att olika individer bidrar med olika delar, snarare än att alla medarbetare uppfyller samma typ av krav.

*Budgetläget* kan också vara av betydelse för möjligheten att nyrekrytera och bedriva utvecklingsprojekt.

*Den politiska styrningen* är givetvis också viktig för myndigheterna. Här är det den sammantagna politiska signalen genom olika styrformer som avgör hur prioriterad frågan kan uppfattas vara (Arbetsgivarverket 2009:1, 2009:5, Braaf 2004, Integrationsverket 2004:4 och 2006:1, Länsstyrelsen Västerbotten 2007, Nilsson 2007, Statskontoret 2004:18, 2008:14, 2008:15, 2009/99-5 och 2009:4, Utvecklingsrådet för den statliga sektorn 2000).

Vad gäller andelen anställda med utländsk bakgrund är det klarlagt att myndighetens lokalisering, särskilt inom respektive utanför storstadsregionerna, har en stor påverkan. Denna variation är en avspeglning av andelen invånare med utländsk bakgrund i respektive region (Arbetsgivarverket 2009:6).

I vår fallstudie av tio myndigheter har vi uppmärksammat de olika faktorer som lyfts fram i tidigare studier för att se hur relevanta de är för myndigheternas arbete i just det avseende som vi studerar.



## Myndigheternas arbetssätt

### Tre huvudområden för myndigheternas arbete

I det här kapitlet ser vi närmare på de tio utvalda myndigheternas arbetssätt för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda på alla nivåer. Vi studerar myndigheternas arbete både utifrån det smalare perspektivet att andelen anställda i staten med utländsk bakgrund ska öka och i det bredare perspektivet att etniska och kulturella olikheter hos anställda ska ses som en tillgång.

Statskontoret har sett tre huvudsakliga områden för myndigheternas arbete: policy och planer, rekrytering samt arbetsmiljö. Områdena går ofta in i varandra. Vi beskriver och exemplifierar arbetssätten nedan. Därefter beskriver vi arbetsfördelningen för det interna mångfaldsarbetet inom myndigheterna och visar några exempel på myndigheter som integrerar sitt interna och externa mångfaldsarbete.

### Policy och planer

Alla myndigheter i studien har någon form av policy eller plan där de interna mångfaldsfrågorna tas upp. Några av myndigheterna har separata mångfaldsplaner eller en gemensam plan för mångfald och jämställdhet. Andra myndigheter har integrerat mångfaldsfrågorna i en likabehandlingsplan eller antidiskrimineringsplan. Flera av myndigheterna har också integrerat mångfaldsfrågorna i sin rekryteringspolicy, personalpolicy och arbetsmiljöpolicy. Hos Arbetsförmedlingen och Kriminalvården är mångfald ett återkommande tema i en rad interna dokument.

Omfattningen av och preciseringen i de olika dokumenten varierar mellan myndigheterna. I några fall är de övergripande och omfattar huvudsakligen skrivningar om att myndigheten

ska beakta mångfaldsperspektivet, speciellt i samband med rekrytering, utan att närmare precisera hur. Vid andra myndigheter anges mål för mångfaldsarbetet, vilka aktiviteter som ska genomföras, var ansvaret ligger och hur arbetet ska följas upp. Variationerna mellan myndigheterna är stora när det gäller vilka skriftliga interna styrdokument som har tagits fram och vilka åtgärder som i praktiken genomförts vid myndigheten. Några myndigheter anger att man ännu inte fullt ut levt upp till de interna dokumenten.

*Gemensamma policyer för alla diskrimineringsgrunder.* Sedan den nya diskrimineringslagen trädde i kraft 2008 har flera av myndigheterna i studien fört samman mångfaldsfrågorna i ett gemensamt arbete med samtliga diskrimineringsgrunder. Exempelvis bedrivs just nu sådana arbeten med likabehandlingsplaner på Rättsmedicinalverket och länsstyrelserna. Några av myndigheterna utgår från mänskliga rättigheter. Det tydligaste exemplet är Länsstyrelsen i Skåne som har startat ett arbete utifrån mänskliga rättigheter. Fokus är i första hand på det externa arbetet och bemötandefrågor, men även vissa interna frågor berörs.

Några av myndigheterna pekar på kopplingen mellan mångfaldsarbetet och arbetet med myndighetens värdegrund. Exempelvis Rikspolisstyrelsen och Länsstyrelsen i Gävleborg lyfter fram detta. Flera av myndigheterna menar också att arbetet med ett gemensamt offentligt etos i statsförvaltningen är viktigt för deras arbete med ökad mångfald, eftersom det skapar en gemensam värdegrund i hela staten.

## Rekrytering

Myndigheternas arbete med att öka mångfalden bland de anställda är i första hand inriktat mot rekryteringen av ny personal. Alla myndigheter i vår studie uppger att de beaktar den etniska och kulturella mångfalden vid rekrytering. Myndigheterna riktar genomgående uppmärksamhet mot den procentuella andelen anställda med utländsk bakgrund vid sin myndighet, även om inte alla myndigheter mäter andelen. Vi

kan dock konstatera att arbetet varierar stort mellan olika myndigheter både vad gäller i vilka sammanhang mångfaldsfrågorna kommer upp i rekryteringsarbetet och hur systematiskt arbetet med dessa frågor är upplagt.

Den interna rekryteringen till exempelvis chefstjänster ges inte alls samma breda uppmärksamhet. Enbart ett fåtal av de studerade myndigheterna nämner det som en viktig del av mångfaldsarbetet. I flera av de fall det nämns är arbetet mer begränsat.

Vi har även sett ett stort fokus på rekryteringen till kärnverksamheten. Rekryteringen till stödfunktioner och administration ges inte samma uppmärksamhet i mångfaldsarbetet.

*Strukturerade rekryteringsprocesser.* Flera myndigheter har riktlinjer för hur rekryteringsprocessen ska genomföras och på vilket sätt mångfaldsperspektivet ska genomsyra rekryteringen.

Rikspolisstyrelsen har omfattande riktlinjer för rekrytering. Det finns gemensamma principer för att beskriva kompetenskriterier för all rekrytering inom Polisen. Mångfaldsperspektivet finns med både vid rekryteringen av civilanställda och av poliser, men det är mest uttalat vid rekrytering av poliser. Enda ingången till polisyrket är genom polisutbildningen och rekrytering till utbildningen sker nationellt. Här har Rikspolisstyrelsen sett över sina antagningstester ut ett mångfaldsperspektiv och utifrån detta bland annat moderniserat språkstesterna.

Både Länsstyrelsen i Gävleborg och Länsstyrelsen i Skåne använder sig av den strukturerade rekryteringsmodellen FAIR – FramtidsAnpassad Inkluderande Rekrytering. Länsstyrelsen i Gävleborg har dock ett betydligt mer uttalat mångfaldsperspektiv i sin modell än Länsstyrelsen i Skåne. Samtliga länsstyrelser använder sig även av det webbaserade ansökningssystemet Offentliga Jobb för att få en enhetlig struktur på ansökningarna och därmed underlätta för en enhetlig bedömning. Både Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har utvecklat strukturer för

rekrytering som liknar rekryteringsmodellen FAIR och som har ett uttalat mångfaldsperspektiv.

Vid andra myndigheter är rekryteringsarbetet mindre strukturerat och uppmärksamheten på mångfaldsfrågorna blir mer beroende av linjechefernas egen bedömning.

Några myndigheter genomför utbildningsinsatser med mångfaldsperspektiv för dem som arbetar med rekrytering. Inom Polisen har man haft utbildningar om hur man bedömer olika kompetenser. Inom Arbetsförmedlingen har personalstrategier utbildats i mångfaldsfrågor så att de kan stötta linjecheferna vid rekrytering. Vid Länsstyrelsen i Gävleborg håller personalenheten seminarier inför rekryteringen. Vid seminarierna analyserar man rekryteringsbehovet och tar upp mångfaldsperspektivet.

*Formulering av kompetenskrav.* En viktig skillnad mellan myndigheternas arbete är uppfattningen om när i processen mångfaldsfrågorna bör uppmärksammas. Alla myndigheterna anser att man vid urvalet behöver vara vaksam så att man inte diskriminerar sökande. Några myndigheter anser dessutom att formuleringen av kompetenskrav är en viktig fråga för mångfaldsarbetet. Genom att anpassa kraven efter det faktiska kompetensbehovet och inte kräva andra kvalifikationer än vad som behövs kan rekryteringsunderlaget i vissa fall breddas. Arbetsförmedlingen har till exempel frångått kravet på formell högskoleexamen och kräver istället studier på högskolenivå. När myndigheten fick i uppgift att anlita jobbcoacher satte man lägre krav på formell utbildning eftersom arbetsuppgifterna inte innebär någon myndighetsutövning. Riksgäldskontoret ser i flera fall arbetslivserfarenhet som likvärdigt med viss akademisk utbildning för att inte ställa upp onödiga hinder vid rekrytering. Vid Länsstyrelsen i Gävleborg har man i några fall testat kompetens genom praktiska arbetsprover.

Flera av myndigheterna justerar kraven inför varje rekrytering för att inte använda krav slentrianmässigt. De menar att det annars finns en risk att man uttrycker kompetensbehoven med



utgångspunkt i den kompetens som har försvunnit och att man ersätter samma kompetens snarare än att fråga sig vad som verkligen behövs. Man strävar därför efter att utforma funktionella krav både vad gäller sakkompetens och svenska språket. Några av intervjupersonerna menar att detta kan kräva extra stor uppmärksamhet vid chefsrekryteringar.

Några intervjupersoner i vår studie tar upp frågan om huruvida de krav som generellt ställs vid rekryteringar är motiverade. De menar att det kan finnas en övertro på att just de svenska kraven är de bästa och de rätta. De har också mött uppfattningen att utländska examina inte är lika mycket värda som svenska, även när man fått den validerad och översatt till svenska krav.

Ett par intervjupersoner menar även att man oftare borde ifrågasätta de relativt höga språkkraven som finns i Sverige vid tillsättning av statliga tjänster. Man pekar på att engelskspråkiga länder som Storbritannien och USA accepterar ett mindre perfekt språk inom förvaltningen eftersom det är vanligare att statsanställda har olika bakgrunder. Med detta som förebild menar man att kraven i stället bör riktas mot att kunna skriva tydligt och strukturerat men att kraven på formuleringar kan vara lägre. Man pekar här på den motsättning som kan uppstå mellan mångfaldsarbetet och det arbete som följer av den nuvarande formen för klarspråksarbetet.

*Utökad rekryteringsbas.* Några av myndigheterna i studien söker aktivt efter personal med utländsk bakgrund vid sin rekrytering. I vår studie ser vi det främst vid Kriminalvården och vid rekryteringen av poliser genom antagningen till polisutbildningen. Rättsmedicinalverket och Smittskyddsinstitutet arbetar internationellt med rekrytering för att hitta tillräckligt kvalificerad personal till vissa tjänster.

Några av myndigheterna försöker bredda sin rekrytering genom att utöka sina sökanaler och på så sätt nå fler sökande med utländsk bakgrund. Exempelvis har Arbetsförmedlingen kontakter med högskolor i områden med många invånare med utländsk bakgrund. Man rekryterar även aktivt personer med utländsk

bakgrund till sina praktikplatser och examensarbeten inom myndigheten. Riksantikvarieämbetet för dialog med högskolorna om behovet av mångfald i utbildningen för att kunna möta behovet av mångfald i sin verksamhet.

### **Arbetsmiljö**

Hos vissa av myndigheterna i vår studie omfattas även arbetsmiljön av det interna mångfaldsarbetet. Det är relativt vanligt att arbetsmiljön nämns i olika policyer och planer, men det är mer ovanligt med särskilda insatser. Ett aktivt arbete med mångfald i arbetsmiljön går ofta hand i hand med ett värdegrundsarbete vid myndigheten.

Vid Kriminalvården tar man upp frågor om mångfald och arbetsmiljö vid introduktionsutbildningar för nyanställda. Bland annat diskuteras frågor om bemötande mellan de anställda. Några myndigheter, exempelvis Rikspolisstyrelsen, tar även upp frågor om mångfald och arbetsmiljö vid sina chefsutbildningar.

Flera myndigheter i studien nämner att de tar upp frågor med relevans för mångfald och arbetsmiljö vid interna möten och utbildningar för personalen. Mångfaldsperspektivet integreras ofta i ett övergripande arbete kring värdegrund eller antidiskriminering.

### **Ansvarsfördelning inom myndigheterna**

Hos de studerade myndigheterna ligger det övergripande ansvaret för det interna mångfaldsarbetet hos personalenheten eller staben. Det operativa ansvaret ligger huvudsakligen hos cheferna i linjeorganisationen. Drivkraften i arbetet kan komma både från myndighetscheferna och från personalenheterna.

Policyer och planer tas som regel fram hos personalenheten eller staben. Oftast har dokumenten remitterats ut i linjeorganisationerna eller behandlats i särskilda referensgrupper innan de fastställs. Uppföljningen av policyer och planer

varierar i omfattning, men genomgående är medarbetarundersökningarna en viktig del av uppföljningen.

Rekryteringsarbetet sker huvudsakligen i linjeorganisationen. Det finns stora skillnaderna mellan myndigheterna i vilket stöd och vilka praktiska riktlinjer som personalenheten erbjuder linjecheferna vid rekrytering.

Rikspolisstyrelsen har ett samordningsansvar för mångfaldsarbetet inom Polisen. År 2007 bildades ett arbetsgivarnätverk med en ansvarig från varje lokal polismyndighet som träffas regelbundet och där mångfaldsfrågorna diskuteras. Sakområdesansvariga för mångfald och likabehandling från ett flertal polismyndigheter har tillsammans arbetat fram en nationell policy och handlingsplan för mångfald och likabehandling. I planen anges prioriterade insatsområden som polismyndigheterna ska arbeta med. Rikspolisstyrelsen följer upp arbetet årligen och en effektutvärdering ska ske vart tredje år.

Länsstyrelserna samarbetar för närvarande med att ta fram en gemensam handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter. Handlingsplanen kommer att innehålla ett flertal åtgärder när det gäller organisation, sakområden och kommunikation. Mångfaldsfrågorna finns med som en del av detta arbete.

### **Integrerat internt och externt mångfaldsarbete**

Några av myndigheterna i vår studie har integrerat sitt interna och externa mångfaldsarbete. Integrationen är allra tydligast hos Arbetsförmedlingen och Kriminalvården. Arbetsförmedlingens generaldirektör har utsett en koordinator för att integrera det externa och interna mångfaldsarbetet och skapa en gemensam policy. Koordinatorn arbetar genom ett nätverk med andra personalstrateger som regelbundet träffas och för ut frågorna till linjecheferna. Kriminalvården ser mångfaldsfrågan som naturligt integrerad i kärnverksamheten eftersom man ser ett behov av mångfald gentemot klienterna och att personalens sammansättning är en viktig del av detta. Hos båda myndigheterna är

det externa mångfaldsarbetet drivande även för det interna arbetet.

Även Länsstyrelserna i Gävleborg och Skåne är tydliga exempel på myndigheter som arbetar integrerat med frågorna. Länsstyrelsernas relativt nya uppgift att samordna arbetet med integrering och etablering av nyanlända invandrare inom sina län bidrar till att lyfta mångfaldsarbetet även internt.

### **Slutsatser**

Myndigheterna lägger stor tonvikt vid rekrytering av ny personal i sitt interna mångfaldsarbete. Myndigheterna riktar stor uppmärksamhet mot den procentuella andelen anställda med utländsk bakgrund, även i de fall de inte systematiskt mäter andelen. Vi har dock sett stora skillnader i myndigheternas processer för att föra in mångfaldsperspektivet vid rekrytering.

Alla myndigheter i studien har någon form av policy eller plan där interna mångfaldsfrågor tas upp. Även här finns emellertid stora skillnader mellan myndigheterna i hur omfattande arbetet är. Vissa myndigheter arbetar även med mångfaldsfrågor kopplat till arbetsmiljö, men det är mindre vanligt med riktade insatser i detta sammanhang.

Vår studie av myndigheternas arbetssätt visar att det externa mångfaldsarbetet kan fungera som draghjälp för myndighetens interna mångfaldsarbete.

## Möjligheter och hinder för myndigheternas arbete

I detta avsnitt redogör vi för de möjligheter och hinder för mångfaldsarbetet som framkommit i intervjuerna med myndigheterna i fallstudien. I vissa fall har myndigheterna själva lyft fram olika faktorer som hinder och möjligheter. I vissa fall har Statskontoret gjort bedömningen att de omständigheter som myndighetens representanter redogjort för kan innebära ett hinder eller en möjlighet i arbetet med att öka den etniska och kulturella mångfalden inom myndigheten.

### Lokalisering

Som vi redan sett i tidigare studier har myndighetens lokalisering en stor påverkan på andelen anställda med utländsk bakgrund. Variationen är en avspeglning av andelen invånare med utländsk bakgrund inom respektive region. Flera av myndigheterna i fallstudien pekar också på denna faktor. De större myndigheterna påpekar dessutom att den regionala variationen inom myndigheten är stor. Ett undantag är Skåne, där både Länsstyrelsen i Skåne och Arbetsförmedlingen uppger att andelen sökande med utländsk bakgrund vid rekryteringar är låg trots att regionen har en hög andel invånare med utländsk bakgrund.

Två av myndigheterna i fallstudien, Konsumentverket och Riksantikvarieämbetet, omlokaliseras 2006 från Stockholm till Karlstad respektive Visby. Båda myndigheterna anser att deras möjligheter att öka den etniska och kulturella mångfalden därigenom har minskat. Utbudet av arbetskraft med utländsk bakgrund på den nya orten är litet. Riksantikvarieämbetet ser dock en möjlighet att öka mångfalden genom den digitaliserade informationsverksamhet som myndigheten bedriver, eftersom främst unga och mer rörliga personer söker sig dit.

## Rekryteringsbehov

Vi såg i förra kapitlet att nyrekryteringar är den viktigaste delen i myndigheternas interna mångfaldsarbete. Därför har rekryteringsbehovet en stor betydelse för myndigheternas arbete. Vi har sett att det finns två olika delar av rekryteringsbehovet som förbättrar förutsättningarna för en större etnisk och kulturell mångfald: ett stort generellt behov av rekrytering, respektive behov av särskild kompetens som till exempel språkkunskaper eller specialistkompetens inom ett visst område.

*Generellt rekryteringsbehov.* Behovet av nyrekryteringar framöver ser olika ut i de studerade myndigheterna. Vissa kommer ha stora pensionsavgångar men samtidigt har man ofta också krav på besparingar varför det inte är säkert att man kommer att fylla alla lediga tjänster. Några myndigheter har en jämn åldersstruktur och kommer inte få några större pensionsavgångar.

Konsumentverket och Riksantikvarieämbetet genomförde stora nyrekryteringar i samband med att myndigheterna omlokaliserades 2006. Dessa rekryteringar resulterade dock inte i någon ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda, utan ledde tvärtom till att andelen minskade. Enligt myndigheterna beror detta på att utbudet av tänkbara sökande med utländsk bakgrund är litet på de nya orterna.

Arbetsförmedlingen har under det senaste året gjort stora nyrekryteringar och kommer att fortsätta rekrytera även under kommande år. Ökade anslag för att hantera inflödet av arbetslösa till följd av lågkonjunkturen är en orsak. Myndigheten har också tillförts ett antal nya uppgifter, bland annat etablering av nyanlända invandrare från 1 december 2010, som kräver ny personal. Förhoppningen är att rekryteringarna ska bidra till ökad mångfald och man planerar att följa upp om andelen med utländsk bakgrund har ökat efter rekryteringarna.

Inom Polisen innebär regeringens mål att antalet poliser ska öka att det kommer ske färre rekryteringar till civila tjänster. Vid tidigare rekryteringar till civila tjänster har man i vissa fall haft en hög andel sökande med utländsk bakgrund. De besparingar

som nu görs på den civila sidan kan därför påverka mångfalden inom myndigheten negativt. När det gäller antagningen till polisutbildningen så varierar antalet platser från år till år.

Myndigheterna överlag ser sålunda ett stort rekryteringsbehov som en möjlighet för mångfaldsarbetet. I studien har vi dock sett ett exempel på hur ett stort rekryteringsbehov kan uppfattas som så betungande att man inte har tid att utveckla ett mer strukturerat mångfaldsarbete. Länsstyrelsen i Skåne menar att en kombination av hög arbetsbelastning och stor personalomsättning vid personalenheten har varit ett praktiskt hinder för dem att utveckla mångfaldsarbetet.

*Särskilda rekryteringsbehov.* Flera av de studerade myndigheterna har behov av särskild kompetens som ger möjlighet att öka mångfalden bland de anställda. Smittskyddsinstitutet och Rättsmedicinalverket har verksamheter i behov av specialistkompetens som inte finns att tillgå i tillräcklig omfattning inom Sverige. Myndigheterna har därför en stor andel anställda med utländsk bakgrund i sin kärnverksamhet. Även inom andra myndigheter pekar man på utbyte inom forskning och ökad internationalisering som en möjlighet.

Inom Kriminalvården finns behov av personer med olika språkkunskaper och med erfarenheter från olika kulturer. Dessa kunskaper är viktiga i kontakten med de intagna. Eftersom klient sammansättningen förändras över tid förändras också behovet av kompetens, till exempel inom olika språk. Även inom en del andra myndigheter är det viktigt att ha personer med annan kulturell bakgrund eftersom myndigheterna har mycket direktkontakter med personer med utländsk bakgrund. Det är därmed en del av den kompetens som behövs för arbetet.

Förändringar i myndighetens uppgifter kan också påverka möjligheterna att öka mångfalden genom rekrytering. Till exempel försvann tekniska uppgifter som inte krävde god skriftlig svenska från Konsumentverket i samband med avgränsningar i verkets uppgifter. En myndighet som i stället fått förbättrade möjligheter är Arbetsförmedlingen, som får en ny uppgift i och

med ansvaret för etablering av nyanlända invandrare. Inom den verksamheten ser man ett stort behov av ny personal med kompetens inom olika språk.

### Kompetenskrav

Myndigheternas krav på kompetens kan innebära ett hinder för ökad mångfald. Som vi sett i tidigare studier finns det tecken på att kraven på formell utbildning och svenska språket har ökat på arbetsmarknaden.

*Utbildningskrav och legitimationer.* De flesta av myndigheterna i fallstudien ställer höga krav på utbildning. För vissa tjänster krävs dessutom specifikt svensk utbildning. Konsumentverket har till exempel en stor andel jurister i sin verksamhet och dessa måste ha svensk juristutbildning eftersom man även driver ärenden i domstol. Inom Smittskyddsinstitutet kräver vissa tjänster svensk läkarlegitimation.

EU-regler och Socialstyrelsens krav påverkar möjligheterna för Rättsmedicinalverket att anställa personer med utländsk bakgrund. Det finns mycket formalia kring legitimering och det kan innebära extra byråkrati vid anställning av personer som rekryteras utanför EU. Att konvertera och validera utländska betyg anses också krångligt. Det har även uppstått situationer där personer nekas anställning för att de saknar arbetstillstånd och nekas arbetstillstånd för att de saknar anställning.

För vissa myndighetstjänster ställs krav på svenskt medborgarskap. Det gäller exempelvis Polisen och Smittskyddsinstitutet. Även vissa civila tjänster inom Polisen kräver medborgarskap. Detta kan påverka möjligheterna till ökad mångfald, men utifrån vår studie verkar detta inte vara en avgörande faktor för de berörda myndigheternas mångfaldsarbete.

*Utbudet av arbetskraft.* Ett antal myndigheter i studien påpekar att det i första hand är högskolornas intagning som påverkar tillgängligheten till rätt kompetens. Högskolornas intagning anses därför vara central för möjligheterna att öka den etniska



och kulturella mångfalden inom staten. Flera av myndigheterna menar att rekryteringen i stor utsträckning påverkas av hur sammansättningen ser ut bland personer med akademisk utbildning. För att mångfalden ska kunna öka inom myndigheterna behöver rekryteringen till högskola och universitet breddas. Om det sker en snedrekrytering där blir det även snett i nästa led.

Rättsmedicinalverket har särskilda krav i sin verksamhet och anställer personer med lång erfarenhet. Myndighetens rekryteringsunderlag påverkas därmed också till viss del av andra arbetsgivare.

Flera myndigheter pekar på svårigheter att rekrytera personer med utländsk bakgrund inom vissa kompetensområden. Riksantikvarieämbetet menar att det är svårt att hitta personer med utländsk bakgrund till tjänster inom till exempel arkeologi. Länsstyrelsen i Gävleborg pekar på samma problem vid rekryteringen av biologer. Även här bedöms att lösningen är att bredda det framtida rekryteringsunderlaget redan vid intagningen till högskolan.

Rikspolisstyrelsen menar att det tar tid att ändra sammansättningen bland poliserna eftersom det bara finns en ingång till yrket, nämligen genom polisutbildningen.

Flera myndigheter har lyft fram IT som ett område där man har möjlighet att öka mångfalden bland de anställda. Här menar man att rekryteringsbasen ser bättre ut än inom många andra områden.

Flera myndigheter lyfter fram att hur man ser på utbudet av arbetskraft påverkas av vilka krav man ställer upp vid rekryteringen. Ibland kanske man begränsar sitt sökfält i onödan genom att ställa upp slentrianmässiga eller alltför höga krav vid rekryteringen. Några av myndigheterna har exempelvis valt att frånga kravet på formell högskoleexamen för att bredda sin egen rekryteringsbas.

*Rimliga eller slentrianmässiga krav?* Att kraven som ställs justeras och görs funktionella inför varje rekrytering har lyfts fram av ett antal myndigheter som ett sätt att öppna för större mångfald. Flera ser en risk att vissa kriterier används slentrianmässigt. Det gäller både allmänna kompetenskrav och kraven på goda kunskaper i svenska språket. Några intervjupersoner menar att det finns en övertro på att just svenska utbildningar och legitimationer är de bästa och de rätta. Några av de intervjuade har också mött uppfattningen att en utländsk examen inte är lika mycket värd som en svensk, även om man fått den validerad och översatt till svenska krav. De menar att grunden till detta är att det finns en osäkerhet kring vad en utländsk examen egentligen omfattar.

Kriminalvården och Arbetsförmedlingen pekar på behovet att vid rekrytering av både personal och chefer vara uppmärksam på hur man formulerar kompetensbehoven. Ofta uttrycker man behoven med utgångspunkt i den kompetens som försvunnit. Därmed ersätter man med samma kompetens i stället för att fråga sig vilken kompetens som verkligen behövs framöver. Behovsanalyser kan dock samtidigt innebära mindre möjligheter till ökad mångfald. Om tjänsterna skraddarsys utifrån ett specifikt behov kan det ge en mindre rekryteringsbas.

### **Språkrav**

En möjlighet att öka mångfalden inom myndigheterna är behovet av kompetens i olika språk. Sådana behov innebär att man i större utsträckning rekryterar personer med annan etnisk och kulturell bakgrund. Inom till exempel Kriminalvården styr klientsammansättningen till stor del vilka behov som finns.

Arbetsförmedlingen kommer att ställa särskilda språkrav för de personer som ska jobba med uppdraget om etablering av nyanlända invandrare. Uppdraget kommer enligt myndighetens egen bedömning att öka mångfalden i organisationen. Språkkunskaper i icke-europeiska språk kommer att vara ett möjligt krav i den rekryteringen. Det kan också finnas behov av att rekrytera fler med kunskaper i minoritetsspråken för att klara

kraven enligt den nya språklag som infördes 1 juli 2009 (SFS 2009:600).

När det gäller svenska är goda kunskaper i både tal och skrift ett krav för de flesta tjänster inom samtliga myndigheter. För många tjänster krävs att man kan förstå lagar och förordningar. Flera myndigheter påpekar att de har svenska som ”koncernspråk”. Man lyfter också fram att Språklagen fastställer att svenska är samhällets gemensamma språk och att det allmänna har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas (SFS 2009:600 6§).

Inom Kriminalvården används svenska som arbetspråk även av säkerhetsskäl. Inom Smittskyddsinstitutet har man säkerhetsdokument även på engelska. Eftersom Smittskyddsinstitutet inte har så mycket kontakter med allmänheten blir svenska inte fullt lika viktigt. Svenska är dock det språk man i första hand kommunicerar med inom myndigheten. Rättsmedicinalverket har liksom Smittskyddsinstitutet en hög andel anställda med utländsk bakgrund, men mycket goda kunskaper i svenska (i både tal och skrift) krävs eftersom myndigheten skriver yttranden till domstol och i vissa fall har kontakt med anhöriga. Den språkutbildning som nyanlända invandrare erbjuds i dag, Svenska för invandrare (Sfi), är enligt Rättsmedicinalverket otillräcklig och möter inte myndighetens behov.

Inom Polisen används moderniserade språktester inför antagning till polisutbildningen. Kravet är att man ska behärska det svenska språket, att man kan förstå text och svara på frågor i anslutning till texten. Däremot görs numera inga skrivtester. Att lära sig skriva och dokumentera ingår delvis i polisutbildningen.

Några myndigheter lyfter fram att språkraven är relativt höga i Sverige jämfört med andra länder. Man pekar på att det i Storbritannien och USA är mer vanligt att offentliganställda har olika bakgrund och att det där är mer accepterat att använda ett mindre perfekt språk inom förvaltningen. Flera personer som vi intervjuat frågar sig om det verkligen krävs goda kunskaper i svenska språket vid varje enskild rekrytering. I vissa fall kanske

det räcker med att kunna skriva tydligt och strukturerat. Samtidigt pekar flera myndigheter på vikten av goda kunskaper i svenska för att kunna utföra arbetet på ett bra sätt.

### Ledningens engagemang

Många av myndigheterna i studien pekar på att ledningens engagemang är en viktig förutsättning för arbetet med att öka den etniska och kulturella mångfalden. Ett tydligt fokus på mångfald från ledningen skapar legitimitet för att arbeta med frågorna. Hur engagemanget ser ut varierar. Vissa myndigheter har chefer som är väldigt pådrivande i mångfaldsfrågor, både internt och externt. Andra har mer fokus på det externa arbetet. Ledningens roll lyfts särskilt fram av Rikspolisstyrelsen och Arbetsförmedlingen. Att länspolismästarna är med i arbetet anses vara avgörande för att man ska kunna öka mångfalden inom polisen.

Även om ledningens engagemang är viktigt finns exempel på myndigheter som har ett omfattande mångfaldsarbete utan att ledningen särskilt lyft fram frågan. Inom exempelvis Kriminalvården har utvecklingen mot ökad mångfald till stor del drivits på underifrån. Man har identifierat ett behov av ökad mångfald i den operativa verksamheten och arbetat med frågan främst på lokal nivå. Mångfaldsfrågorna har först därefter tagits upp även på ledningsnivå.

### Kunskap och attityder

Myndigheterna i studien har lyft fram ett flertal olika faktorer som kan innebära hinder eller möjligheter i mångfaldsarbetet. Många av dessa faktorer kan sammanfattas under kunskap och attityder. Vi har valt att dela in faktorerna i två olika grupper: interna attityder på myndigheten och attityder hos potentiella arbetssökande.

*Interna attityder: inkluderande synsätt och medvetenhet.* Flera av myndigheterna i Statskontorets studie lyfter fram det interna klimatet som en viktig faktor för att öka mångfalden inom myn-

digheten. Ett inkluderande synsätt och likabehandling i alla aspekter är sådant som lyfts fram. Bemötande, arbetsmiljö och rekrytering bör gå hand i hand. En förutsättning för det långsiktiga arbetet är att mångfaldsfrågorna integreras i hela verksamheten, menar flera av myndigheterna. Ledningen kan också på ett tydligare sätt lyfta fram fördelarna med mångfald för verksamheten.

Några myndigheter menar också att mångfaldsfrågan redan är naturligt integrerad i kärnverksamheten eftersom man ser ett behov av mångfald i mötet med medborgarna/klienterna. Även myndigheter med mycket internationella kontakter och forskningsutbyte ser mångfald som en naturlig del av verksamheten. Andra pekar på att öppenheten för mångfald finns på en övergripande nivå men att det kan finnas behov av att utveckla tänkandet inom vissa delar av organisationen.

Samtidigt som många lyfter fram det integrerade arbetssättet pekar flera myndigheter på det mer riktade arbetet med att förebygga diskriminering och trakasserier. Någon myndighet menar också att en hög andel anställda med utländsk bakgrund innebär att det inte behövs något aktivt mångfaldsarbete. En annan ställer sig frågan om vad mångfald är – innebär en hög andel med utländsk bakgrund att man *per se* även är inkluderande?

Vissa myndigheter ser ett hinder i att man inte mäter andelen anställda med utländsk bakgrund. Man menar att det är svårt att arbeta mot ett mål som man inte kan följa upp. När man talar om mångfald i en vidare mening blir det då ännu mer diffust vad man arbetar mot. Representanter för en annan myndighet lyfter fram att man har en skyldighet att arbeta med frågan. Flertalet myndigheter är dock optimistiska och tycker att det finns goda möjligheter att både utveckla mångfaldsarbetet och att öka mångfalden bland de anställda på myndigheten. Många pekar också på värdegrundsarbetet och arbetet med ett gemensamt offentligt etos i statsförvaltningen som en möjlighet att påverka attityderna internt.

*Externa attityder: inställning till myndigheternas verksamhet.* Flera av de studerade myndigheterna nämner attityden hos potentiella sökande med utländsk bakgrund som ett hinder för ökad mångfald. Man har upplevt att personer med utländsk bakgrund inte ser myndigheten som en intressant arbetsgivare. Detta gäller främst Polisen och Kriminalvården, där man har mött personer med viss misstänksamhet mot myndigheterna utifrån dessa personers erfarenheter från hemlandet. Men även några av de andra myndigheterna, exempelvis Riksantikvarieämbetet, menar att de troligen inte uppfattas som en så intressant arbetsgivare generellt sett bland personer med utländsk bakgrund. På Rättsmedicinalverket och Smittskyddsinstitutet, där personalen har expertkompetens inom bland annat medicin och kemi, upplever man däremot att myndigheten är en mycket attraktiv arbetsgivare även bland personer med utländsk bakgrund.

### Regeringens styrning

I intervjuerna framkommer att flera personalchefer och andra mångfaldsansvariga på myndigheterna anser att deras arbete skulle underlättas om myndigheten fick ett tydligt uppdrag i regleringsbrevet att öka andelen med utländsk bakgrund eller på annat sätt utveckla sitt interna mångfaldsarbete. Vissa menar att det framförallt gäller arbetet med att öka mångfalden inom stöd- och ledningsfunktionerna. Flera anser också att målet att den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda inom staten ska öka är otydligt och att regeringen behöver bli tydligare med vad det är man vill uppnå.

Vissa myndigheter har förutom det övergripande arbetsgivarpolitiska målet också haft särskilda mål och uppdrag om mångfald. Alla myndigheter inom rättskedjan har till exempel haft särskilda uppdrag i regleringsbrevet att redovisa antingen andelen anställda med utländsk bakgrund per anställningskategori eller myndighetens arbete med att öka den etniska och kulturella mångfalden. Dessa uppdrag har enligt myndigheterna haft stor betydelse för deras arbete. Enligt Rikspolisstyrelsen är

Justitiedepartementet drivande i frågan och intresserade av hur mångfaldsarbetet inom Polisen utvecklas. Ett par andra myndigheter har inskrivet i sina instruktioner att man ska ha ett mångfaldsperspektiv i sin verksamhet. Det gäller då primärt myndigheternas externa arbete. Arbetsförmedlingen har exempelvis en skrivning i sin instruktion att man ska utforma verksamheten så att den ökar mångfalden och motverkar diskriminering i arbetslivet.

## Slutsatser

De intervjuer som Statskontoret har genomfört på tio myndigheter visar att det finns flera olika faktorer som kan hindra eller möjliggöra mångfaldsarbetet inom myndigheterna. Tre faktorer framstår som extra betydelsefulla. Vi har valt att kalla dem för nycklar till myndigheternas arbete med att öka den kulturella och etniska mångfalden.

*Kompetensnyckeln* handlar dels om tillgången på arbetskraft med rätt kompetens, dels om vilka kompetenskrav myndigheterna ställer vid rekrytering. När det gäller tillgången på arbetskraft är en viktig förutsättning hur utländska examina och utländska utbildningar valideras och värderas. Flera myndigheter pekar på denna problematik. Även rekryteringen till högskolan är en viktig faktor för att bredda utbudet av arbetskraft med utländsk bakgrund och rätt kompetens. Dessa faktorer ligger dock till stor del utanför myndigheternas kontroll. Myndigheterna själva kan dock bredda sin rekrytering genom att till exempel se över sina krav vid rekrytering och diversifiera dessa utifrån vilket behov som finns. Att hitta nya vägar för att nå de som har utländsk bakgrund och samarbeten med högskolorna är andra sätt att bredda rekryteringen.

*Språknyckeln* handlar både om att ställa motiverade krav på goda kunskaper i svenska och att se till att nyanlända invandrare får den utbildning i svenska som behövs. Det är viktigt att se till att kraven på goda kunskaper i svenska språket inte används slentrianmässigt vid varje enskild rekrytering. Samtidigt behöver myndigheterna ta hänsyn till att det vid myndighets-

utövning är viktigt med tydlig svenska ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Dessutom fastställer Språklagen att den offentliga sektorn har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Att svenska för invandrare (Sfi) och andra utbildningar i svenska språket håller en hög kvalitet är en viktig förutsättning för möjligheterna att öka andelen anställda med utländsk bakgrund hos myndigheterna.

*Styrnings- och ledningsnyckeln* handlar dels om myndighetsledningens engagemang i mångfaldsfrågor, dels om vilka signaler som regeringen sänder ut genom sin styrning av myndigheterna. Ledningens engagemang skapar förutsättningar och legitimitet för det interna mångfaldsarbetet. Att verka för ett öppet arbetsklimat och gemensamma värderingar är betydelsefullt för att åstadkomma ett inkluderande synsätt. Hur regeringen väljer att styra och följa upp myndigheterna i mångfaldsfrågan är i sin tur ett sätt att visa myndighetsledningen hur viktig frågan är. Ett tydligt och riktat uppdrag eller återrapporteringskrav ger en tydlig effekt på myndigheternas arbete. Flera av de intervjuade vid myndigheterna efterfrågar den här typen av styrning i sina regleringsbrev för att kunna prioritera frågan internt och öka intensiteten i sitt interna mångfaldsarbete. Ett uppdrag eller återrapporteringskrav i regleringsbrevet anses ge ökad legitimitet för arbetet. Man menar att regeringens styrning och uppföljning i frågan för närvarande är otydlig.

För samtliga tre nycklar finns det delar som ligger inom myndigheternas egna möjligheter att påverka och delar som ligger utanför myndigheternas möjligheter att påverka. Myndigheterna har dock genom det delegerade arbetsgivarpolitiska ansvaret en skyldighet att göra det som är möjligt för att staten ska uppnå det arbetsgivarpolitiska målet. Här ser vi framför allt möjligheter vad gäller att utveckla myndighetens kompetenskrav och språkrav så att de är funktionella samt att se över sökrutiner vid rekrytering. Även myndighetsledningens engagemang i frågan är viktigt.



Vi noterar också att de möjligheter och hinder som myndigheterna pekar på ofta är kopplade till andelen anställda med utländsk bakgrund. Även om ett bredare internt mångfaldsarbete ibland också lyfts fram är vår slutsats att myndigheternas mångfaldsarbete i hög grad är fokuserat på att nå upp till en viss andel anställda med utländsk bakgrund.



## Mönster i mångfaldsarbetet

### Arbetet går framåt – med stor variation

Statskontorets studie av tio myndigheter visar att alla har kommit igång med mångfaldsarbetet. Samtidigt ser vi en stor variation mellan myndigheterna vad gäller bredd och intensitet i arbetet och även i hur länge man har arbetat med frågorna. För en del myndigheter återstår fortfarande mycket att göra.

Samma bild fick vi från myndighetsföreträdare vid ett av Arbetsgivarverkets sektorsmöten. Många angav att de ännu var i startgroparna med sitt interna mångfaldsarbete och att de hade mycket kvar att utveckla. Ett par myndigheter visade dock på ett mer omfattande arbete som inbegrep hela myndigheten. Den bild som vår fallstudie har gett bekräftades således vid detta möte.

Några myndigheter har i första hand fokus på sin mångfalds- eller likabehandlingsplan, medan andra jobbar på ett bredare sätt med en rad processer kring rekrytering, karriärvägar och värdegrundsarbete. Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Polisen är de myndigheter i vår studie som visar störst bredd i arbetet. Gemensamt för dessa är att de är stora myndigheter med mycket medborgarkontakter. De skiljer sig dock åt när det gäller andelen anställda med utländsk bakgrund. Smittskyddsinstitutet är den myndighet i studien som uppvisar det smalaste arbetet med mångfald. Samtidigt är Smittskyddsinstitutet den myndighet som har högst andel anställda med utländsk bakgrund bland de tio studerade myndigheterna. Länsstyrelsen i Skåne har också ett mångfaldsarbete som är relativt smalt, även om deras arbete just nu är under utveckling. Här är andelen anställda med utländsk bakgrund dock inte lika hög.

När det gäller intensiteten i arbetet har Statskontoret noterat i huvudsak tre förhållningssätt. Några anser att frågan ska genomsyra all verksamhet vid myndigheten. Här finner vi framför allt Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Polisen. Smittskyddsinstitutet menar att de redan ligger så väl till vad gäller andelen med utländsk bakgrund bland de anställda att målet redan kan sägas vara uppnått på myndigheten. De flesta myndigheter konstaterar dock att de har kommit i gång med mångfaldsarbetet men att det kan utvecklas vidare. Denna uppfattning återfinns både hos myndigheter med relativt hög andel anställda med utländsk bakgrund och hos dem med en lägre andel.

Att myndigheterna i rättskedjan (Kriminalvården, Polisen och Rättsmedicinalverket) har arbetat länge med mångfaldsfrågorna är en effekt av att de tidigare har haft återrapporteringskrav i sina regleringsbrev. Arbetsförmedlingen har också länge arbetat aktivt med mångfald. Även hos Rättsmedicinalverket och Smittskyddsinstitutet har mångfaldsfrågorna – kopplat till rekrytering av expertkompetens till myndigheten – varit aktuella under en längre tid. Kompetensbrist i Sverige har lett till att man även gjort rekryteringar utomlands.

I fallstudien ser vi ingen tydlig koppling mellan andelen anställda med utländsk bakgrund och mångfaldsarbetets karaktär. Statskontoret har emellertid inte tagit fram aktuell statistik över andelen anställda med utländsk bakgrund för de studerade myndigheterna, utan enbart noterat de siffror som redan finns redovisade. Vi kan därför inte göra någon analys av olika tänkbara samband med myndigheternas arbetssätt.

## Översiktlig karaktär på de studerade myndigheternas mångfaldsarbete

Ändamåls-kategori	Myndighet	Andel anställda med utländsk bakgrund (%)	Karaktär på myndighetens mångfaldsarbete
Fritidsverksamhet, kultur,	Riksantikvarie-ämbetet	<i>ingen uppgift</i>	Pågående
Socialt skydd	Arbetsförmedlingen	13,1 (år 2006)	Omfattande
	Smittskyddsinstitutet	23 (år 2009)	Pågående
Allmän offentlig förvaltning	Länsstyrelsen i Gävleborg	<i>ingen uppgift</i>	Pågående
	Länsstyrelsen i Skåne	6,3 (år 2006)	Pågående
	Riksgäldskontoret	<i>ingen uppgift</i>	Pågående
Samhällsskydd och rättsskipning	Kriminalvården	14,8 (år 2009)	Omfattande
	Rikspolisstyrelsen	6,7 (år 2009)	Omfattande
	Rättsmedicinalverket	15 (år 2009)	Pågående
Näringslivsfrågor	Konsumentverket	<i>ingen uppgift</i>	Pågående

*Kommentar:* Siffror från 2009 är hämtade från respektive myndighets årsredovisning. Siffror från 2006 är hämtade från Statskontorets rapport 2008:14. Vi har inte frågat om andelen anställda med utländsk bakgrund hos de myndigheter som själva valt att inte rapportera siffran. Arbetsgivarverket redovisar ingen statistik över andelen anställda med utländsk bakgrund per myndighet, utan enbart per ändamålskategori.

### Drivkrafter för mångfaldsarbetet

Drivkrafterna för mångfaldsarbetet ser olika ut för de tio myndigheter som ingår i fallstudien.

Likabehandling är en genomgående drivkraft för alla myndigheter i studien och yttrar sig främst genom deras arbete mot diskriminering. Man försöker till exempel säkerställa att processerna vid rekrytering och i det interna arbetet inte verkar utestängande. Medarbetarundersökningar med frågor om förekomsten av diskriminering blir en viktig del i uppföljningen av

mångfaldsarbetet. De insatser som görs är ofta integrerade med antidiskrimineringsarbetet inom andra områden.

Breddad kompetens är en annan drivkraft som vi har sett hos flera av de studerade myndigheterna, men som tar sig lite olika uttryck hos olika myndigheter. Värdet av att de anställda talar många olika språk nämns bland annat av Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket. Språkkompetensen är framförallt av värde vid kontakter med medborgare med annat modersmål än svenska. Samma myndigheter uppger också att kännedom om andra kulturer är värdefullt parallellt med språkkompetenserna. En annan aspekt av breddad kompetens är att mångfald i sig har ett värde för arbetsplatsen. Personal med olika bakgrund och olika kompetenser kan bidra till att man uppnår högre kvalitet i verksamheten. I vår studie har bland annat Riksgäldskontoret gett uttryck för denna aspekt.

En annan drivkraft för mångfaldsarbetet är att myndigheten genom att spegla befolkningens sammansättning på ett representativt sätt i sin personal uppnår ökad legitimitet och trovärdighet hos medborgarna. Av myndigheterna i fallstudie har i första hand Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen gett uttryck för denna hållning.

Ytterligare ett motiv för mångfaldsarbetet har egentligen inte sin utgångspunkt i mångfaldsfrågorna, utan är kopplat till behovet av hög och specifik expertkompetens. För att finna denna kompetens krävs ofta rekrytering även utanför Sverige. I fallstudien har detta motiv uttryckts av Rättsmedicinalverket och Smittskyddsinstitutet, som båda har behov av mycket kvalificerad medicinsk kompetens. När personalen väl är på plats får frågor om den interna arbetsmiljön uppmärksamhet utifrån ett mångfaldsperspektiv. Behovet av hög och specifik expertkompetens kan dock även slå åt motsatt håll. När kraven i stället gäller svensk juridisk kompetens, som hos Konsumentverket, finns få sökande med utländsk bakgrund och med svensk juristutbildning.

## Slutsatser

I fallstudien har vi sett ett visst mönster i mångfaldsarbetet, utifrån de olika identifierade drivkrafterna.

*Myndigheter med mycket medborgarkontakter* ägnar relativt stor uppmärksamhet åt den interna mångfalden. Det ses som ett viktigt värde att myndigheternas anställda speglar befolkningens sammansättning. Kunskap om olika kulturer och språk ses också som en tillgång.

*Myndigheter med hög och specifik expertkompetens* kan ha en hög andel anställda med utländsk bakgrund. Detta är dock inte i först hand resultatet av något särskilt mångfaldsarbete, utan en konsekvens av de specifika kraven på expertkompetens. I vår studie var detta särskilt tydligt hos de två myndigheterna med höga krav på medicinsk kompetens. När kraven istället gällde svensk juridisk kompetens blev effekten den motsatta eftersom man har svårt att finna sökande med utländsk bakgrund med svensk juridisk utbildning.

*Övriga myndigheter* ser snarare mångfaldsfrågorna som lika-behandlingsfrågor. Här är arbetet i första hand inriktat på anti-diskriminering, men vi har även sett exempel på bredare arbetssätt. Över lag är dock det interna mångfaldsarbetet och motiven för detta mer otydligt hos dessa myndigheter.





## Slutsatser och förslag

### Stor variation mellan myndigheterna

Statskontorets undersökning av tio statliga myndigheters arbete med intern kulturell och etnisk mångfald visar att arbetet överlag går framåt. Samtidigt visar studien att det finns en stor variation mellan myndigheterna, både i hur man jobbar och i vilka förutsättningar man har för arbetet. För en del myndigheter återstår det fortfarande mycket att göra. Att det finns stora variationer i genomslag av regeringens övergripande mål i myndigheternas arbete konstaterades även i Statskontorets tidigare studie av handlingsplaner och strategier mot diskriminering (Statskontoret 2009:4).

I vår studie har vi sett ett visst mönster i drivkrafterna för mångfaldsarbetet. *Myndigheter med mycket medborgarkontakter* ägnar relativt stor uppmärksamhet åt den interna mångfalden. Det ses som ett viktigt värde att myndigheternas anställda speglar befolkningens sammansättning. Kunskap om olika kulturer och språk ses också som en tillgång i myndigheternas verksamhet. *Myndigheter med hög och specifik expertkompetens* kan ha hög andel anställda med utländsk bakgrund. Detta är dock inte främst resultatet av något särskilt mångfaldsarbete, utan en konsekvens av bristen på expertkompetens i Sverige. Särskilt tydligt visar sig detta hos de två myndigheter med höga krav på medicinsk kompetens, som ingår i studien. När kraven i stället gäller svensk juridisk kompetens blev dock effekten den motsatta eftersom man har svårt att finna sökande med utländsk bakgrund med svensk juridisk utbildning. *Övriga myndigheter* ser snarare mångfald som en likabehandlingsfråga. Här är arbetet i första hand inriktat på antidiskriminering, men vi har även sett exempel på arbetssätt inriktade på inkludering. Över lag är det interna mångfaldsarbetet och motiven för detta arbete mer otydligt hos dessa myndigheter.

Vår studie visar att det externa mångfaldsarbetet kan fungera som draghjälp för myndighetens interna mångfaldsarbete. Som framgår ovan drog Riksrevisionen i en studie 2005 den motsatta slutsatsen. De menade att många myndigheter väljer att fokusera på det interna arbetet med mångfald eftersom det är enklare att mäta andelen anställda med utländsk bakgrund än att arbeta mot de ofta mer diffusa målen som gäller för det externa arbetet (Riksrevisionen 2005:5). Vår bild är i stället att både myndigheter med ett omfattande och ett mindre omfattande mångfaldsarbete i första hand har fokus på det externa arbetet. Myndigheter med ett omfattande internt mångfaldsarbete tar avstamp i de behov som finns i myndighetens utåtriktade verksamhet och de ser fördelar med att arbeta samlat med mångfaldsfrågorna både externt och internt. De myndigheter i studien som inte har ett lika utvecklat internt mångfaldsarbete lyfter i första hand fram sina åtgärder inom det externa arbetet.

### **Alla nivåer och verksamheter inom myndigheterna behöver uppmärksammas**

De studerade myndigheterna tittar överlag mycket på den sammantagna andelen anställda med utländsk bakgrund vid myndigheten. Utvecklingsarbetet är också ofta inriktat på kärnverksamheten. Enligt Statskontorets mening är det emellertid viktigt att lyfta fram att det statliga arbetsgivarpolitiska målet är uppställt som att andelen anställda med utländsk bakgrund ska öka *på alla nivåer*.

Fallstudien visar att chefsnivåerna kan kräva särskild uppmärksamhet när det gäller mångfaldsarbetet. Samma bild ges av Arbetsgivarverkets statistik över andelen chefer med utländsk bakgrund i staten (Arbetsgivarverket 2009:5, 2010:1). Myndigheterna behöver arbeta aktivt och långsiktigt med karriärutvecklingsmöjligheterna för att skapa tillräckligt rekryteringsunderlag för chefsnivåerna. Som vi sett ovan visar IFAU i en ny rapport att underrepresentationen av invandrade i chefsposition troligen är en bidragande förklaring till de dåliga arbetsmarknadsutfallen för många invandrade. Chefsnivån inom myndigheterna kräver

därför uppmärksamhet inte enbart i sig själva utan också genom den betydelse den har för rekryteringen i stort.

På samma sätt kan stödfunktioner och administration kräva särskild uppmärksamhet så att även dessa delar av verksamheten följer med i mångfaldsarbetet.

### **Nycklar till ökad mångfald**

Fallstudien har visat på en rad möjligheter och hinder i myndigheternas arbete för ökad mångfald. Tre faktorer framstår som extra betydelsefulla. Vi har valt att kalla dem för nycklar till myndigheternas arbete med att öka den kulturella och etniska mångfalden.

*Kompetensnyckeln* handlar dels om tillgången på arbetskraft med rätt kompetens, dels om vilka kompetenskrav myndigheternas ställer vid rekrytering. När det gäller tillgången på arbetskraft är en viktig förutsättning hur utländska examina och utländska utbildningar valideras och värderas. Flera myndigheter pekar på detta. Även rekryteringen till högskolan är en viktig faktor för att bredda utbudet av arbetskraft med utländsk bakgrund och rätt kompetens. Dessa faktorer ligger till stor del utanför myndigheternas kontroll. Myndigheterna själva kan dock bredda sin rekrytering genom att till exempel se över sina krav vid rekrytering och diversifiera dessa utifrån vilket behov som finns. Att hitta nya vägar för att nå de som har utländsk bakgrund och samarbeten med högskolorna är andra sätt att bredda rekryteringen.

*Språknyckeln* handlar både om att ställa motiverade krav på goda kunskaper i svenska och att se till att nyanlända invandrare får den utbildning i svenska som behövs. Det är viktigt att se till att kraven på goda kunskaper i svenska språket inte används slentrianmässigt vid varje enskild rekrytering. Samtidigt behöver myndigheterna ta hänsyn till att det vid myndighetsutövning är viktigt med tydlig svenska ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Att svenska för invandrare (Sfi) och andra utbild-

ningar håller en hög kvalitet är en viktig förutsättning för mångfaldsarbetet.

*Styrnings- och ledningsnyckeln* handlar dels om myndighetsledningens engagemang i mångfaldsfrågor, dels om vilka signaler som regeringen sänder ut genom sin styrning av myndigheterna. Ledningens engagemang skapar förutsättningar och legitimitet för det interna mångfaldsarbetet. Att verka för ett öppet arbetsklimat och gemensamma värderingar är betydelsefullt för att åstadkomma ett inkluderande synsätt. Hur regeringen väljer att styra och följa upp myndigheterna i mångfalds-avseende är i sin tur ett sätt att visa myndighetsledningen hur viktig frågan är.

### Från antidiskriminering till inkludering?

För att uppnå målet att den etniska och kulturella mångfalden i staten ska öka på alla nivåer är rekryteringen av ny personal till myndigheterna avgörande. Det är genom rekrytering som andelen anställda med utländsk bakgrund främst kan öka. Om andelen med utländsk bakgrund ska öka även på chefsnivåerna är karriärvägarna inom myndigheterna också viktiga. Antidiskrimineringsarbetet behöver vara aktivt i alla steg.

Genom att anta ett inkluderande synsätt kan man, enligt Statskontorets bedömning, ta arbetet ett steg längre och mångfald kan bli en fråga om strategisk kompetensförsörjning. Om antidiskriminering handlar om *frånvaro* av diskriminering handlar ett inkluderande synsätt om *närvaro* av mångfald. Vår studie visar att några myndigheter står redo att ta steget fullt ut mot ett inkluderande synsätt, andra myndigheter har en bra bit kvar.

Siffrorna i statistiken får en naturlig uppmärksamhet då regeringen följer upp målet om ökad etnisk och kulturell mångfald i staten framför allt med stöd av statistik över andelen statsanställda som har utländsk bakgrund. Mångfald är emellertid något mer än ett antal personer med utländsk bakgrund. Att ha en hög procentsats är inte per automatik detsamma som att man har ett inkluderande synsätt vid myndigheten. Lika lite kan man

dra slutsatsen att myndigheter med låg andel saknar ett aktivt mångfaldsarbete eller inte har ett inkluderande synsätt. Om man vill uppnå ett inkluderande synsätt i staten är det därför viktigt att balansera uppmärksamheten mellan andelen anställda med utländsk bakgrund och bredare frågor om värderingar och förhållningssätt hos myndigheterna.

### **Tiden löser inte alla problem**

Arbetsgivarverkets statistik visar att andelen anställda med utländsk bakgrund inom staten ökar successivt. Vår studie visar också att myndigheternas mångfaldsarbete överlag går framåt. Myndigheterna önskar aktivt bidra till att öka den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten. Det finns därför enligt Statskontorets bedömning anledning att tro på en positiv utveckling framåt.

Samtidigt är det klarlagt att etnisk diskriminering förekommer i det svenska arbetslivet. Det finns inga skäl att tro att statliga myndigheter skulle vara undantag från detta. Resultaten av myndigheternas medarbetarenkäter visar också att förekomsten av diskriminering inte verkar minska över tid (Statskontoret 2009:4, sid. 80). Det går därför inte att dra slutsatsen att tiden kommer att lösa alla problem. Trots den positiva utvecklingen behövs ett fortsatt aktivt arbete hos myndigheterna för att staten ska uppnå sitt arbetsgivarpolitiska mål.

### **Riktad uppföljning för ökat fokus**

Regeringen har styrt mångfaldsarbetet både genom generella mål för hela statsförvaltningen och genom riktade uppdrag till vissa myndigheter. För närvarande sker styrningen främst på generellt sätt genom det övergripande arbetsgivarpolitiska målet.

Trots att målet gäller samtliga myndigheter ser vi att skillnaderna är stora mellan olika myndigheter. Ett sätt att förbättra arbetet i staten skulle kunna vara att i större utsträckning rikta styrningen mot de myndigheter som ännu inte har kommit så långt i

sitt arbete. Som Statskontoret påpekat i tidigare rapporter kan det dock finnas goda skäl att undvika särlösningar och enskilda projekt eftersom det skapar en otydlighet i regeringens styrning (Statskontoret 2009:4, sid. 83). Det finns också en motsättning i att å ena sidan peka ut mångfald som en särskilt viktig fråga och å andra sidan ha ett mer verksamhetsintegrerat synsätt. Med tanke på den stora variationen i måluppfyllelse finns dock enligt Statskontoret anledning att också fortsättningsvis lyfta fram mångfaldsfrågan. Vår uppfattning är att regeringen även fortsättningsvis bör styra myndigheterna genom generella mål för ökad mångfald, men att uppföljningen av myndigheternas arbete mot det generella målet kan riktas mot vissa myndigheter på ett mer strategiskt sätt. Särskild uppmärksamhet kan till exempel behöva riktas mot de myndigheter som varken har mycket medborgarkontakter eller höga och specifika kompetenskrav, då mångfaldsarbetet troligen är minst utvecklat inom dessa. Uppföljningen behöver också uppmärksamma alla nivåer och verksamhetsdelar inom myndigheterna. Särskilt bör chefs- och ledningsnivåerna uppmärksammas.

Vi menar också att regeringen behöver förtydliga vad målet egentligen innebär eftersom det i dag är stort fokus på statistiken över andelen anställda med utländsk bakgrund. Statskontoret anser att det är lika viktigt att se på innehållet i arbetet.

Regeringen bör därför använda myndighetsdialogen mer systematiskt för uppföljningen. Dialogen bör ta sin utgångspunkt i hur väl myndighetens arbete fortskridit hittills, hur de avser att fortsätta arbeta och vilka förutsättningar som råder för myndighetens arbete. Statskontoret har även tidigare pekat på vikten av att använda myndighetsdialogen för uppföljningen av myndigheternas kompetensförsörjning (Statskontoret 2009/99-5).

### **Erfarenhetsutbyte för kontinuitet**

Arbetet med att öka den kulturella och etniska mångfalden berör många olika delar av myndigheternas verksamhet. Det krävs omfattande kunskap inte minst om hur man utformar rekryteringsprocesser och hur man skapar karriärvägarna inom

organisationen. Om man även önskar uppnå ett inkluderande synsätt på myndigheten blir uppgiften än mer omfattande.

Flera myndigheter har redan kommit långt i arbetet och det finns mycket erfarenheter och goda exempel att ta tillvara. Redan beprövade arbetsätt kan vara av stort värde för andra myndigheter när de utvecklar sitt arbete. Detta gäller inte minst små och medelstora myndigheter som har begränsade resurser att utveckla egna processer och metoder. Det kan därför finnas behov av samverkan och strukturerat erfarenhetsutbyte. I dag saknas en uttalad arena för erfarenhetsutbyte om myndigheters interna mångfaldsarbete.

Arbetsgivarverket arbetar med mångfaldsfrågor tillsammans med sina medlemmar. Statskontoret anser att regeringen bör föra dialog med Arbetsgivarverket om möjligheterna att förbättra förutsättningarna för systematiskt erfarenhetsutbyte och samverkan mellan myndigheterna i frågor som rör mångfaldsarbete. Erfarenhetsutbytet bör samordnas eller integreras med erfarenhetsutbyte kring andra näraliggande arbetsgivarpolitiska mål för att skapa överskådlighet.

### **Att öppna dörren till den svenska arbetsmarknaden**

Vi har tidigare talat om kompetenskrav och språkrav som nycklar till myndigheternas mångfaldsarbete. Den största andelen invånare med utländsk bakgrund i Sverige är första generationens invandrare. Vi vet också av tidigare studier att många välutbildade första generationens invandrare har okvalificerade yrken trots en kvalificerad utbildning från hemlandet. Tidigare studier indikerar också att kraven för att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden har ökat märkbart under senare år. I ljuset av detta blir värderingen av kompetens och utbildning i svenska språket helt avgörande för att kunna ta tillvara denna arbetskraft. Det är frågor av stor relevans för hela arbetsmarknaden, inte enbart de statliga myndigheterna. Det är till stor del här som dörren till den svenska arbetsmarknaden öppnas. Hur öppen den dörren är blir avgörande för möjligheterna

att rekrytera personer med utländsk bakgrund – och därmed öka den etniska och kulturella mångfalden inom staten.

### Förslag till regeringen

Utifrån de iakttagelser som Statskontoret har gjort i denna rapport föreslår vi att:

- Regeringen behåller en generell styrning av myndigheterna mot det arbetsgivarpolitiska delmålet att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer. Riktad styrning i form av särlösningar bör undvikas för att skapa tydlighet i regeringens styrning.
- Regeringen följer upp myndigheternas arbete mot det generella delmålet på ett riktat sätt. Regeringen bör använda myndighetsdialogen mer systematiskt för uppföljningen. Dialogen bör ta sin utgångspunkt i hur väl myndighetens arbete fortskridit hittills, hur de avser att fortsätta arbeta och vilka förutsättningar som råder för myndighetens arbete.
- Regeringen för dialog med Arbetsgivarverket om möjligheterna att förbättra förutsättningarna för systematiskt erfarenhetsutbyte och samverkan mellan myndigheterna i frågor som rör mångfaldsarbete. Erfarenhetsutbytet bör samordnas eller integreras med erfarenhetsutbyte kring andra närliggande arbetsgivarpolitiska mål för att skapa överskådlighet.



## Referenser

Arbetsgivarverket 2009:1 *Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen. Framtida problem, behov och möjligheter.*

Arbetsgivarverket 2009:5 *Utländsk bakgrund i staten.*

Arbetsgivarverket 2009:6 *Regional fördelning av statsanställda med utländsk bakgrund år 2008.*

Arbetsgivarverket 2010:1 *Utländsk bakgrund i staten.*

Arbetsgivarverkets rapport *Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten* (2008).

Braaf, Lisa 2004 *Rekrytering och mångfald*. Försäkringskassan.

de los Reyes, Paulina 2008 *Etnisk diskriminering i arbetslivet – kunskapsläge och kunskapsbehov*. Landsorganisationen i Sverige.

Diskrimineringslag (SFS 2008:567).

Ds 2007:4 *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt.*

Edström, Örjan 2001 *Anställningsskydd och förändrade kvalifikationskrav i kunskapssamhället: en undersökning av rättens funktion för kärnarbetskraftens etablering, särskilt tillämpningen av regeln om tillräckliga kvalifikationer i LAS 22 § vid uppsägningar p.g.a. arbetsbrist*. Uppsala: Iustus förlag.

ESV 2003:30 *Att styra med generella krav i staten.*

Förordning om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (SFS 1986:856).

IFAU Rapport 2009:24 *Sådan chef, sådan anställd? Rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer.*

Integrationsverket 2004:4 *Staten som förebild?*

Integrationsverket 2006:1 *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete. En dokumentstudie av tolv statliga myndigheters arbete med mainstreaming av integrationspolitiken.*

Länsstyrelsen Västerbotten 2007 *Hinder och möjligheter för mångfald.*

Meurling, Emma 2006 *Mångfald för ökad lönsamhet.* Sveriges HR förening.

Nilsson, Annika 2007 *Innovativ eller konservativ excellens?* Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO). Stockholms universitet.

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Regeringsbeslut 1999-10-07 *Uppdrag till statliga myndigheter att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda (KU/1999/2927/IM).*

Riksrevisionen 2005:5 *Från invandrarpolitik till invandrapolitik.*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Betänkande av styrtredningen.

SOU 2010:7 *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre områden.*

Språklag (SFS 2009:600).

ST Press nr 5-2010. *Ribban höjs för jobb i staten* (publicerad 2010-04-13).

Statskontoret 2004:18 *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald. Ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?*

Statskontoret 2006:13 *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret 2006:3 *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.*

Statskontoret 2007:15 *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning.*

Statskontoret 2008:14 *Mångfaldsperspektiv i rekryteringen. En utvärdering av försöket med avidentifierade ansökningar och studien om rekrytering med mångfaldsperspektiv.*

Statskontoret 2008:15 *Myndigheters arbete med mångfald, anti-diskriminering och mänskliga rättigheter. Slutrapport. Utvärdering av ett regionalt mångfaldsprojekt och ett antal länsstyrelser arbete med handlingsplan för mänskliga rättigheter.*

Statskontoret 2009/99-5 (PM) *Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.*

Statskontoret 2009:4 *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?*

Tarschys, Daniel 2006 *Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat, i Förvaltningens byggstenar, Statskontorets småskrifter 2006:1.*

Utvecklingsrådet för den statliga sektorn 2000 *Mångfald i organisationer.*



## Summary

### Focus on diversity

#### Strategic skills provision in Swedish central government

In its appropriation directions for 2010, the Swedish Agency for Public Management was assigned to analyse the strategic provision of skills in Sweden's public administration. The Agency was to focus particularly on how government agencies work to attain the interim objective of the Swedish Government's employer policy: to bring about increased ethnic and cultural diversity among state employees at all levels.

The study provides an in-depth picture of the agencies' ways of working, and the scope for and obstacles to their work. Ten agencies in various sectors were studied in detail: the Swedish Public Employment Service, Swedish Consumer Agency, Swedish Prison and Probation Service, Gävleborg and Skåne County Administrative Boards, National Heritage Board, Swedish National Debt Office, Swedish National Police Board, National Board of Forensic Medicine and Swedish Institute for Infectious Disease Control.

## Observations

### Progress in agencies' work, with great variation

The study of the ten agencies shows that, in general, progress is being made. Simultaneously, there is very marked variation among the agencies, both in how they work and in the preconditions for their work. For some agencies, a great deal still remains to be done. We have seen a certain pattern for diversity work. *Agencies with extensive contacts with the public*

devote a relatively high degree of attention to internal diversity. *Agencies with advanced, specific expertise* may have a high share of employees with a non-Swedish background, owing to lack of expertise in Sweden. *Other agencies* have, in general, less clearly defined work with more obscure drivers.

The agencies' work is often concentrated on their core activities. The case study shows that work at managerial levels often needs increased attention. Support functions and administration may also need to receive more attention in order not to fall behind.

The Swedish Agency for Government Employers has presented a strategy for an inclusive approach for the agencies' diversity efforts. Here, work to enhance diversity is seen as a matter of strategic skills provision. Our study shows that a few agencies are ready to go all the way towards an inclusive approach, but that others have a considerable way to go. At present, agencies focus mainly on attaining a specific figure in their statistical records of the proportions of employees with a foreign background. To attain an inclusive approach, a broader view of the work is required.

### **Three keys to increased diversity**

Three factors stand out as especially significant for the agencies' diversity efforts. We have chosen to call them 'keys' to the agencies' work of enhancing cultural and ethnic diversity. The *skills key* is a matter both of the supply of labour with the right skills and of which skills requirements are imposed by the agencies in their recruitment. The *language key* is about both considering the requirements concerning a good knowledge of Swedish and ensuring that newly arrived immigrants get the Swedish-language teaching they need. The *management and leadership key* concerns both the involvement of agency management in diversity issues and the signals provided by the Government through its governance of the agencies.

### **Time does not solve all problems**

The study shows that the agencies are, on the whole, making progress in terms of diversity. There is therefore, in the view of the Agency for Public Management, reason to believe that further good progress will be made. At the same time, it has been established that ethnic discrimination is taking place in Swedish workplaces. There is no reason to believe that central government agencies are an exception. Accordingly, it cannot be concluded that time will solve all problems. Despite the favourable development, further active efforts on the agencies' part are needed in order for the state to attain its employer-policy objectives.

### **Recommendations to the Government**

Based on the Agency's observations in this report, we recommend that:

- 
- The Government should persist in its general efforts to steer the agencies towards the interim objective of employer policy that ethnic and cultural diversity among central government employees should increase at all levels. Focused control in the form of special solutions should be avoided, to create clarity in the Government's control.
  - The Government should follow up, in a focused way, the agencies' efforts to attain the general interim policy objective. The Government should use the dialogue with the agencies more systematically for this follow-up work. The dialogue should be based on how well the agencies' work has progressed to date; how they intend to pursue their efforts further; and what preconditions apply to the agencies' work.
  - The Government should engage in a dialogue with the Swedish Agency for Government Employers on the scope for improving the preconditions for systematic exchange of experience and collaboration among the agencies in matters relating to diversity work. This exchange of experience

should be coordinated or integrated with exchange of experience regarding other, closely related objectives of employer policy, to improve clarity.

---