

Ett samlat grepp

Analys av den nationella planen mot rasism,
liknande former av fientlighet och hatbrott

MISSIV

DATUM
2023-06-08
ERT DATUM
2022-06-30

DIARIENR
2022/154-5
ER BETECKNING
A2022/01003

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag den 30 juni 2022 att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ett samlat grepp – analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott* (2023:12).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Staffan Brantingson, Pia Brundin (föredragande), Andreas Hagström och Lisa Hörnström-Bokerud var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Pia Brundin

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Vårt genomförande av uppdraget	11
1.3	Rapportens disposition	15
2	Slutsatser och rekommendationer	17
2.1	Statskontorets samlade bedömning	17
2.2	Slutsatser av analysen och våra rekommendationer	18
3	Styrningen av arbetet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott	29
3.1	Sammanfattande iakttagelser	29
3.2	Den nationella planen mot rasism inrättades 2016	30
4	Genomförandet av arbetet mot rasism på myndighetsnivå	43
4.1	Sammanfattande iakttagelser	43
4.2	Myndigheternas insatser har i första hand avsett regeringsuppdrag	44
4.3	Forum för levande historia har en central roll i arbetet	47
4.4	Myndigheternas syn på regeringens samlade styrning	50
5	Kommunernas arbete mot rasism	55
5.1	Sammanfattande iakttagelser	55
5.2	Kommunala insatser mot rasism	55
5.3	Kommuner samverkar i ett flertal nätverk	61

6	Statliga insatser för att främja planens lokala genomslag	65
6.1	Sammanfattande iakttagelser	65
6.2	Forum för levande historia och andra myndigheter tar fram och sprider kunskap	66
6.3	Länsstyrelserna kan bidra till att stärka kommuners arbete mot rasism	68
6.4	Statlig samordning och kunskapsutveckling kan bidra till lokalt genomslag för arbetet	70

Referenser	73
-------------------	-----------

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	77
2.	Intervjuförteckning	81
3.	Tabeller	83

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. I uppdraget har ingått att analysera och bedöma i vilken utsträckning den struktur som planen sätter för arbetet har fungerat för att uppnå planens mål om ett mer strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

I uppdraget har också ingått att lämna rekommendationer om hur struktur och insatser bör utformas för att arbetet ska bli mer ändamålsenligt och långsiktigt, samt hur arbetet kan få större genomslag på lokal nivå.

Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer att den nationella planen mot rasism i sin nuvarande utformning är en svag strategi. Vår bedömning grundas bland annat på att den nationella planen inte har något konkret mål för vad arbetet mot rasism ska leda fram till. Myndigheternas arbete inom området sker främst i form av avgränsade uppdrag, och de har inte integrerat arbetet mot rasism i sina ordinarie verksamheter i någon större utsträckning. Det finns inte heller någon förteckning över vilka myndigheter planen berör.

Sammantaget bedömer vi att regeringen behöver förstärka och förtydliga arbetet med den nationella planen för att den ska bli mer ändamålsenlig och långsiktig. Vi bedömer också att detta är en viktig förutsättning för att planen ska kunna få ett större genomslag på lokal nivå.

Planens struktur kan utvecklas och förtydligas

Trots att den nationella planen är svag som strategi har den ändå i viss mån bidragit till att regeringens styrning har blivit mer samlad inom området. Vår analys visar också att Forum för levande historia sköter sitt uppdrag med att samordna och följa upp arbetet enligt planen väl.

Vi bedömer att regeringen skulle kunna förbättra den nationella planens genomslag genom att utveckla det övergripande målet för arbetet och se över hur de involverade myndigheternas uppdrag bidrar till att uppnå detta övergripande mål. Regeringen behöver tydliggöra vilka myndigheter som är berörda av den nationella planen, för att på så sätt ge arbetet mer tyngd och kontinuitet internt på myndigheterna. Vi bedömer även att regeringen kan förstärka arbetet med planen ytterligare genom att utse myndigheter med ett särskilt ansvar inom området.

Olika sätt att få större genomslag på lokal nivå

Den nationella planen mot rasism har i sin nuvarande utformning ett nationellt fokus. Men på EU-nivå har arbetet mot rasism under senare år i allt större utsträckning betonat insatser på samtliga politiska nivåer, även den lokala.

Statskontoret bedömer att regeringen, för att öka planens genomslag på lokal nivå, behöver identifiera områden i planen som den prioriterar och som också har bäring på kommunal verksamhet. Statskontoret bedömer vidare att statliga insatser, däribland kunskapsspridning genom Forum för levande historia, behöver anpassas utifrån kommunernas behov för att arbetet mot rasism ska få ytterligare lokalt genomslag.

De utbildningar som Forum för levande historia tillhandahåller riktar sig också till anställda i kommuner och regioner. Men Statskontoret bedömer att dessa insatser kan nå fler anställda och även genomföras i större utsträckning tillsammans med universitet och högskolor i olika delar av landet.

Statskontoret bedömer att regeringen i större utsträckning kan använda länsstyrelserna för att få bättre lokalt genomslag för arbetet mot rasism, och att det arbetet i större utsträckning än i dag kan kopplas till arbetet med mänskliga rättigheter. Länsstyrelserna skulle bland annat kunna bidra med att anpassa kunskap och metodstöd till olika kommuners behov och underlätta för kommuner att utbyta erfarenheter med varandra.

Statskontorets rekommendationer

Statskontoret rekommenderar att regeringen:

- formulerar ett eller flera mål för vad arbetet med den nationella planen mot rasism ska leda fram till.
- ser över hur de involverade myndigheternas uppdrag bidrar till att uppnå dessa övergripande mål, och att myndigheterna har rätt förutsättningar att utföra sina uppdrag.
- vid nästa översyn överväger att strukturera planens strategiska områden utifrån de mål som ska uppnås, snarare än med vilka medel detta ska ske.
- upprättar en sammanställning över vilka myndigheter som är direkt berörda av arbetet med den nationella planen mot rasism.
- utser ett antal strategiska myndigheter med särskilt ansvar för arbetet mot rasism. De strategiska myndigheterna bör få sina uppdrag angivna i sina regleringsbrev eller instruktioner.
- i samband med nästa revidering planerar för att utvärdera den nationella planen efter 3–4 år.
- ger Forum för levande historia en instruktionsenlig uppgift att följa upp och samordna myndigheternas arbete med den nationella planen mot rasism.
- pekar ut prioriterade områden i planen med relevans för kommunal verksamhet, i enlighet med EU:s riktlinjer för nationella handlingsplaner mot rasism.
- förstärker Forum för levande historias roll inom kunskapsutveckling och med att identifiera kunskapsluckor inom arbetet mot rasism.

Statskontoret föreslår att regeringen i ett första skede förtydligar styrningen och konkretiserar den nationella planen. Vi rekommenderar att regeringen därefter, i ett nästa steg:

- i större utsträckning använder sig av länsstyrelsernas befintliga uppdrag och arbete, framför allt kopplat till området mänskliga rättigheter.

Ett alternativ till att förtydliga den nationella planen mot rasism kan också vara att integrera den i närliggande områdens strategier eller handlingsplaner, som i vissa fall har en tydligare utformning, ansvarsfördelning och åtgärder kopplade till genomförandet.

1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. I detta kapitel beskriver vi Statskontorets uppdrag, vår tolkning av uppdraget och hur vi har genomfört vår analys.

1.1 Statskontorets uppdrag

I uppdraget från regeringen anges att Statskontoret ska

- analysera och bedöma i vilken utsträckning den struktur som planen sätter för arbetet har fungerat för att stödja dess mål
- granska i vilken utsträckning planens mål har bidragit till att förtydliga regeringens styrning och uppföljning av arbetet
- granska hur involverade myndigheter uppfattar den samlade statliga styrningen på området
- analysera hur styrningen fungerar i relation till styrningen av de närliggande politikområden som uppmärksammas i planen
- ge rekommendationer för hur arbetet kan nå större genomslag på lokal nivå.

Statskontoret ska utifrån ovanstående lämna förslag eller rekommendationer på hur struktur och insatser bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete mot rasism och liknande former av fientlighet. Uppdraget till Statskontoret finns att läsa i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Vårt genomförande av uppdraget

Vi har genomfört intervjuer utifrån uppdragsfrågorna med de myndigheter som har pågående uppdrag kopplade till den nationella planen, eller som på andra sätt är involverade i arbetet mot rasism. Därutöver har vi ställt skriftliga frågor till övriga myndigheter som under de senaste åren har haft uppdrag inom ramen för den nationella planen och vars verksamhet

sammanställts av Forum för levande historia.¹ Vi har även intervjuat ansvariga tjänstemän på Regeringskansliet om hur styrningen av arbetet mot rasism har ändrats genom den nationella planen.

Forum för levande historia har en central roll i arbetet med att genomföra den nationella planen genom sitt uppdrag att stödja övriga myndigheter i deras arbete, samt genom att sammanställa och redovisa myndigheternas insatser för regeringen. Forums arbete och roll gentemot andra myndigheter är därför en viktig del av vår analys.

För att få en överblick över arbetet på lokal nivå har vi intervjuat företrädare för Forum för levande historia, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Dalarnas län. Vi har även genomfört en gruppdiskussion med några av de kommuner som deltar i ECCAR-nätverket mot rasism, som administreras av SKR. Därutöver har vi intervjuat företrädare för Göteborgs stad samt ställt skriftliga frågor till företrädare för Avesta kommun och Helsingborgs stad. Vi har också ställt skriftliga frågor till den nationella samordnaren för mänskliga rättigheter på Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Vi har fokuserat på regeringens styrning, samt på hur de involverade myndigheterna uppfattar den samlade statliga styrningen inom området. Målgrupperna för planen ingår inte uttryckligen i uppdraget till Statskontoret, men vi bedömer att det ändå är viktigt att vi tar hänsyn till dem i vår bedömning av om planen har bidragit till en mer samlad och effektiv styrning av arbetet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Vi har därför skickat skriftliga frågor till ett antal organisationer inom civilsamhället som arbetar med dessa frågor, för att ytterligare kunna underbygga våra bedömningar.

Utöver våra intervjuer och skriftliga frågor har vi även tagit del av skriftlig dokumentation om den nationella planen mot rasism samt underlag som är relevanta när det gäller styrningen, uppföljningen och samordningen av den nationella planen. Därutöver har vissa av Statskontorets pågående uppdrag liksom tidigare analyser och förslag när det gäller organisering, stöd och samordning av tvärsektoriella frågor varit viktiga underlag för vårt arbete.

¹ Se intervjuförteckning i bilaga 2.

1.2.1 Våra bedömningskriterier

I vår analys av den nationella planens struktur har vi utgått från en uppsättning kriterier för att kunna besvara uppdragsfrågan om i vilken utsträckning den struktur som planen sätter för arbetet har fungerat för att stödja dess mål. På en övergripande nivå bedömer vi att det bör finnas en tydlighet, långsiktighet och ett mervärde av att inrätta en strategi eller en handlingsplan inom ett visst område. Med utgångspunkt i dessa värden är våra kriterier följande:

- Strategins syfte och mål behöver vara tydliga för de centrala aktörerna.
- Ansvarsfördelningen mellan aktörerna bör framgå i strategin.
- Åtgärder bör ha koppling till mål och prioriterade områden i strategin.
- Strategin bör ha ett långsiktigt perspektiv.
- Strategin bör ge ett mervärde, utöver summan av de åtgärder som genomförs. Det kan exempelvis röra sig om samverkan mellan centrala aktörer inom området, att frågorna i strategin får ett ökat genomslag eller ger en tydligare riktning för myndigheternas arbete inom området.
- Det bör finnas medel kopplade till att genomföra strategin.
- Styrningen bör utvärderas vid vissa tidpunkter och överlappningar med andra politikområden ska uppmärksammas.

Utifrån våra kriterier har vi analyserat den nationella planens struktur, men även vilket genomslag den nationella planen fått hos både de involverade myndigheterna och på lokal nivå genom vissa länsstyrelser och kommuner.

1.2.2 Avgränsningar

Den nationella planen mot rasism är brett formulerad och omfattar ett flertal myndigheter och politikområden. Vi har därför gjort vissa avgränsningar av vår analys.

Åtgärderna inom den nationella planen mot rasism består huvudsakligen av uppdrag till myndigheter. Vi har i denna analys fokuserat på de myndigheter som under de tre senaste åren (2020–2022) har haft särskilda

uppdrag och medel från anslag 2.2, Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m. inom utgiftsområde 13, och som också finns med i Forums årliga redovisning.

I uppdraget till Statskontoret ingår att analysera hur styrningen av den nationella planen fungerar i relation till styrningen av de närliggande politikområden som planen uppmärksammar. Vi har i denna analys utgått från de politikområden som de myndigheter som vi har intervjuat nämner, och som också ingår i planen. Dessa rör sig om politiken för mänskliga rättigheter, arbetet med hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter samt myndigheters arbete mot diskriminering.

1.2.3 Begrepp

Vi använder oss i vår analys av de begreppsdefinitioner som anges i den nationella planen mot rasism.

Med begreppet *rasism* avser vi uppfattningar om att människor på grund av föreställningar om ras, nationellt, kulturellt eller etniskt ursprung, religion, hudfärg eller annat liknande förhållande är väsensskilda från varandra och att de därmed kan eller bör behandlas på olika sätt.

Begreppet *liknande former av fientlighet* används i betydelsen ideologier, uppfattningar eller värderingar som ger uttryck för fientlighet mot människor som uppfattas bryta mot samhällets normer när det gäller till exempel sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det kan ta sig uttryck i till exempel homofobi, bifobi och transfobi.

Med begreppet *hatbrott* avser vi brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt andra brott där ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.

Av språkliga skäl använder vi oss främst av formuleringen den nationella planen mot rasism, den nationella planen eller enbart planen, när vi avser den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

Av samma skäl använder vi oss på vissa håll av kortformen Forum när vi avser myndigheten Forum för levande historia.

Begreppen strategier och handlingsplaner används synonymt i rapporten.

1.2.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Staffan Brantingson, Pia Brundin (projektledare), Andreas Hagström, Lisa Hörnström Bokerud och Maria Karanta.

Till projektet har knutits en intern referensgrupp med erfarna utredare, varav flera har arbetat med frågor som gäller integrering av tvärssektoriella frågor i myndigheters verksamhet.

Arbetsmarknadsdepartementet och Forum för levande historia har fått möjlighet att faktagranska valda delar av ett rapportutkast. SKR och de tre kommuner vars arbete vi beskriver närmare i kapitel 5 har också fått möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten.

1.3 Rapportens disposition

I *kapitel 2* redovisar vi våra sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

I *kapitel 3* redogör vi för regeringens styrning av arbetet med den nationella planen och planens struktur utifrån de kriterier som vi har formulerat för vår analys.

I *kapitel 4* redovisar vi hur involverade myndigheter arbetar med den nationella planen mot rasism, och hur de uppfattar den samlade statliga styrningen inom området.

I *kapitel 5* redovisar vi exempel på hur arbetet mot rasism bedrivs på lokal nivå i dag.

I *kapitel 6* redovisar vi vilka delar som vi bedömer skulle kunna utvecklas för att öka genomslaget för arbetet på lokal nivå. Vi redogör också för de styrmedel som regeringen har att tillgå för att främja insatser på kommunnivå och hur strategier och handlingsplaner står sig i jämförelse med andra styrmedel.

2 Slutsatser och rekommendationer

I det här kapitlet redogör vi för Statskontorets slutsatser och rekommendationer, utifrån våra viktigaste iakttagelser i kapitel 3–6.

2.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer att den nationella planen mot rasism i sin nuvarande utformning är en svag strategi. Vår bedömning grundas bland annat på att den nationella planen saknar ett konkret mål för vad arbetet mot rasism ska leda fram till. Myndigheternas arbete på området sker främst i form av avgränsade uppdrag med kortsiktig finansiering, och har inte integrerats i deras ordinarie verksamheter i någon större utsträckning. Det finns inte heller någon förteckning över vilka myndigheter som berörs av planen. Samlat innebär det att den nationella planen har begränsad betydelse för myndigheternas arbete.

Sammantaget bedömer vi att regeringen behöver stärka upp och förtydliga arbetet med den nationella planen för att den ska få större genomslag i myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att detta också är en viktig förutsättning för att planen ska kunna få ett större genomslag på lokal nivå.

Vi konstaterar samtidigt att det finns flera strategier och planer inom angränsande områden, vilket riskerar att skapa dubbla styrsignaler. Ett alternativ till att förtydliga den nationella planen mot rasism kan därför vara att integrera den i närliggande områdets strategier eller handlingsplaner som i vissa fall har en tydligare utformning, ansvarsfördelning och åtgärder kopplade till genomförandet.

2.2 Slutsatser av analysen och våra rekommendationer

I nedanstående avsnitt utvecklar vi de iakttagelser som ligger till grund för Statskontorets samlade bedömning. Vi lämnar även ett antal rekommendationer till regeringen om hur strukturen och insatser bör utformas för ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete mot rasism och liknande former av fientlighet.

2.2.1 Den nationella planen är en svag strategi

Statskontoret bedömer att den nationella planen mot rasism är en svag strategi. Skälen till detta är flera. Syftet och målet med planen är inte tydliga för de centrala aktörerna. Ansvarsfördelningen mellan aktörerna framgår inte tydligt utöver de uppdrag som redan finns. Planen bidrar inte heller med något egentligt mervärde utifrån de kriterier som vi har formulerat för vår analys (se kapitel 1). Sammantaget bedömer vi att den struktur som den nationella planen sätter inte fungerar fullt ut för att se till att uppnå planens mål.

Hittills har genomförandet av planen främst bestått av regeringsuppdrag till myndigheter. Vi anser att regeringsuppdrag kan medföra fördelar genom att myndigheterna prioriterar det i sina verksamheter. Men ett alltför ensidigt fokus på avgränsade uppdrag kan samtidigt leda till att arbetet inte blir tillräckligt långsiktigt och kontinuerligt. Finansieringen har främst varit kopplad till myndigheternas uppdrag, men har varit relativt begränsad och kortsiktig.

Vår analys visar att myndigheterna inte har integrerat den nationella planen mot rasism i sina ordinarie verksamheter i någon större utsträckning. Vi bedömer att detta, i kombination med kortsiktiga regeringsuppdrag samt otydlighet när det gäller mål och ansvarsfördelning har fått till följd av att planen har en svag ställning inom myndigheterna.

2.2.2 Planen har i viss mån bidragit till en mer samlad styrning

Trots att den nationella planen är svag som strategi har den ändå i viss mån bidragit till att regeringens styrning har blivit mer samlad inom området. Den nationella planen bär titeln ”Samlat grepp om rasism”, och

avsikten med planen har varit att skapa ett ramverk för arbetet både internt inom Regeringskansliet och externt gentemot myndigheter, civilsamhälle och allmänhet. I samband med inrättandet av planen fick Forum för levande historia i uppdrag att samordna och följa upp myndigheternas arbete.

Vi konstaterar att berörda myndigheter upplever att regeringens styrning har blivit tydligare med den nationella planen jämfört med vad som var fallet tidigare. Till exempel har regeringen i sina uppdrag kopplat till planen i viss mån pekat ut vilka myndigheter som ska bidra till att genomföra den. Vi bedömer även att Forum för levande historia sköter sitt uppdrag med samordning och uppföljning väl. Samtidigt efterlyser flera myndighetsföreträdare att regeringen ytterligare förtydligar exempelvis mål och ansvarsområden.

2.2.3 Planens struktur kan utvecklas och förtydligas

Vi bedömer att den nationella planens struktur kan utvecklas och förtydligas i flera avseenden. Det gäller det övergripande målet, att koppla målet tydligare till befintliga lagar, att låta delmål styra strukturen snarare än medel, att tydligt peka ut vilka myndigheter som planen berör och vilka myndigheter som är de viktigaste i arbetet, samt att med en viss regelbundenhet utvärdera hur planen fungerar som styrning.

Det övergripande målet kan utvecklas

Vi bedömer att den nationella planens genomslag skulle kunna bli bättre om regeringen utvecklar det övergripande målet för arbetet. Det nuvarande målet syftar till att åstadkomma *ett strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott i Sverige*. Målet är därmed processororienterat, genom att det anger *hur* arbetet mot rasism ska bedrivas.

Ett utvecklat mål för arbetet skulle kunna precisera vad arbetet med den nationella planen ska leda fram till. Ett utvecklat mål skulle också kunna kompletteras med delmål som konkretiserar inom vilka områden som regeringen önskar se en utveckling. Härigenom skulle arbetet med den nationella planen bli enklare att följa upp och utvärdera.

Vi bedömer därmed att planen skulle behöva ett eller flera övergripande mål för arbetet. Därutöver bedömer vi att regeringen bör se över hur de involverade myndigheternas uppdrag bidrar till att uppnå dessa övergripande mål, och att myndigheterna har rätt förutsättningar att utföra sina uppdrag.

Genom exempelvis indikatorer som knyts till mål och delmål skulle de involverade myndigheterna också få bättre möjligheter att redovisa resultaten av sitt arbete.

Statskontoret rekommenderar därför att:

- Regeringen formulerar ett eller flera mål till vad den nationella planen mot rasism ska leda fram till.
- Regeringen ser över hur de involverade myndigheternas uppdrag bidrar till att uppnå dessa övergripande mål, och att myndigheterna har rätt förutsättningar att utföra sina uppdrag.

Överväg att formulera planens mål utifrån befintlig lagstiftning

Regeringen kan överväga att formulera planens mål utifrån den lagstiftning som finns inom området och de uppgifter som myndigheterna redan har. Detta skulle kunna bestå av följande tre delar:

- Motverka diskriminering
- Förebygga och lagföra hatbrott
- Skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag

Vi bedömer att det är bättre att formulera separata mål än att planen har ett mer allmänt hållet mål om att motverka rasism i samhället.

Överväg att strukturera planen utifrån mål snarare än medel

Statskontoret konstaterar att de fem strategiska områdena i planen är formulerade som medel snarare än mål för arbetet. De strategiska områdena för arbetet är ”Mer kunskap, utbildning och forskning”, ”Förbättrad samordning och uppföljning”, ”Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog”, ”Förstärkt förebyggande arbete på nätet” samt ”Ett mer aktivt rättsväsende.”

Eftersom det övergripande målet också är processorienterat bidrar detta sammantaget till en oklarhet om vad regeringen vill åstadkomma med den nationella planen mot rasism.

Statskontoret rekommenderar att:

- Regeringen vid en kommande översyn överväger att strukturera planens strategiska områden utifrån de mål som ska uppnås, snarare än med vilka medel detta ska ske.

En förteckning över berörda myndigheter kan bidra till att göra planen tydligare

Vi bedömer att arbetet skulle få mer tyngd och kontinuitet internt på myndigheterna om regeringen tydliggör vilka myndigheter som är direkt berörda av planen. Det skulle samtidigt bli tydligare för Forum för levande historia vilka myndigheter som de bör inkludera i den återkommande uppföljningen, och vilka myndigheter som bör ingå i samordningen av arbetet. En samlad förteckning över berörda myndigheter kan även bidra till ökad tydlighet i regeringens arbete mot rasism gentemot den kommunala sektorn, civilsamhället och allmänheten.

Statskontoret rekommenderar att:

- Regeringen upprättar en sammanställning över vilka myndigheter som är direkt berörda av arbetet med den nationella planen mot rasism.

Strategiska myndigheter skulle kunna ge planen ökad tyngd

Vi bedömer att regeringen genom att utse strategiska myndigheter med ett särskilt ansvar inom området kan ge mer tyngd åt arbetet med den nationella planen. Arbetet med den nationella planen skulle också underlättas om myndigheternas uppgifter och roller i förhållande till den nationella planen anges mer långsiktigt, i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner.

Statskontoret rekommenderar att:

- Regeringen utser ett antal strategiska myndigheter med särskilt ansvar för arbetet mot rasism. Exempel på sådana myndigheter kan vara Forum för levande historia, Statens Skolverk, Diskrimineringsombudsmannen, Brottsförebyggande rådet och Polismyndigheten.
- De strategiska myndigheterna bör få sina uppdrag angivna i sina regleringsbrev eller instruktioner.

Styrningen bör utvärderas

För att en strategi eller handlingsplan ska hålla över tid bör den utvärderas med viss regelbundenhet. Vi bedömer att den nationella planen behöver utvärderas vid en eller flera givna tidpunkter.

Statskontoret rekommenderar att:

- Regeringen gör en första utvärdering av den nationella planen 3–4 år efter att den har reviderats, och ytterligare en utvärdering efter cirka 10 år. Statskontoret kan vara en lämplig myndighet för ett sådant utvärderingsuppdrag.

2.2.4 Mervärdet av den nationella planen är begränsat

Vi konstaterar att planen i viss mån har bidragit till ett mervärde, till exempel i form av ökad samordning och samverkan mellan myndigheterna. Men planen har i begränsad utsträckning skapat ett mervärde genom att ge en riktning för myndigheternas arbete eller att få genomslag i myndigheternas ordinarie verksamhet. Det beror bland annat på att planen saknar ett tydligt mål som anger vad arbetet ska leda till.

Vi bedömer att det finns en potential att öka planens mervärde genom att förtydliga planen enligt våra förslag i avsnitt 2.2.3. Exempelvis kan utnämningar som strategiska myndigheter leda till ett mer kontinuerligt arbete med frågorna, och därmed även ge större skäl till samverkan mellan

myndigheter. Mer långsiktiga uppdrag till ett urval av myndigheter kan också bidra till att arbetet blir en integrerad del av myndigheternas ordinarie verksamhet.

2.2.5 Forum för levande historia har bidragit till kunskapshöjning och ökat erfarenhetsutbyte

Forum för levande historia fick i samband med att den nationella planen inrättades 2016 ett tidsbegränsat uppdrag att samordna och följa upp arbetet inom ramen för planen. Regeringen har därefter förlängt uppdraget vid olika tillfällen. Sedan 2020 ingår det som ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet för Forum för levande historia.

Forums uppföljning sker i form av en årlig sammanställning till regeringen över myndigheternas arbete. Myndigheterna skickar även sina redovisningar i sin helhet till uppdragsenheten på Arbetsmarknadsdepartementet.

Forum för levande historia har genom sitt uppdrag kunnat fånga upp behov och utvecklingsområden hos myndigheterna, exempelvis i form av kunskapsluckor när det gäller vissa frågor. I sin årliga uppföljning av myndigheternas arbete mot rasism har Forum för levande historia även lyft utvecklingsområden när det gäller statens arbete mot rasism.

Forum har också arbetat för att undvika överlappningar och dubbelarbete i likartade frågor genom de nätverksträffar som de anordnar, och där myndigheterna delar information om pågående arbete. Samtidigt konstaterar vi att nätverksträffarna i huvudsak har fokuserat på just informationsutbyte, snarare än på konkret samordning av sakfrågor. Det kommer till nya myndigheter och deltagare i nätverket allt eftersom, och därför kan det vara svårt att kombinera informationsutbytet med fördjupning i frågor där vissa myndigheter har kommit längre i sitt arbete.

Forum har försökt att möta dessa behov genom att exempelvis anordna rundabordsamtal för myndigheter inom rättsområdet. Men Forum har inte haft tillräcklig kapacitet för att kunna genomföra denna typ av träffar mer än vid något enstaka tillfälle. De flesta nätverksträffarna har också anordnats digitalt, bland annat eftersom myndigheterna finns i olika delar av landet. Detta underlättar för ett brett deltagande i nätverksträffarna, men enligt vissa myndighetsföreträdare begränsar det även nätverkanDET och kontaktskapandet mellan medlemmarna i nätverket.

Överlappningen mellan nationella planen och hbtqi-strategin har minskat

Forum för levande historia har tidigare beskrivit att det funnits en gränsdragningsproblematik när det gäller myndighetens arbete med hbtqi-strategin och den nationella planen mot rasism, eftersom de båda planerna överlappar varandra. Detta har medfört att det har gjorts en del dubbelarbete inom båda områdena.

Folkhälsomyndigheten har sedan 2021 i uppdrag att stödja, samordna och följa upp arbetet för att främja hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter. Företrädare för Forum för levande historia beskriver i våra intervjuer att gränsdragningsproblematiken och dubbelarbetet inom området har minskat efter att Folkhälsomyndigheten fick detta uppdrag.

Regeringen bör permanenta uppdraget att samordna och följa upp myndigheternas arbete

Forum har haft i uppdrag att följa upp och samordna myndigheternas arbete med den nationella planen sedan den inrättades 2016. Uppdraget har dock varit tidsbegränsat under denna tid. Sedan 2020 ingår uppdraget i Forums regleringsbrev. Utredningen om den framtida inriktningen för Forum för levande historia har föreslagit att uppdraget ska permanentas och skrivas in i myndighetens instruktion, vilket Forum är positivt till.² Statskontoret instämmer i detta förslag, eftersom uppdraget är kontinuerligt. Vår analys visar även att Forum behöver få bättre förutsättningar för att kunna planera långsiktigt för sin verksamhet inom området.

Statskontoret rekommenderar därför att:

- Regeringen ger Forum för levande historia en instruktionsenlig uppgift att följa upp och samordna myndigheternas arbete med den nationella planen mot rasism.

² Forum för levande historias framtida inriktning. PM 2022-02-25. (Ku2021:A); se även Forum för levande historia (2022). Forum för levande historias framtida inriktning (Ku2021:A). Remissvar. (Dnr. 2022/121).

2.2.6 Olika sätt att nå större genomslag på lokal nivå

Den nationella planen mot rasism har ett nationellt fokus. Den riktar in sig på regeringens styrning genom uppdrag till statliga myndigheter kopplade till de fem strategiska områden som planen beskriver. Planen omfattar därmed inte arbetet på lokal nivå i någon egentlig mening. På EU-nivå har arbetet mot rasism under senare år utvecklats genom att EU har antagit en handlingsplan för EU-länderna. Denna handlingsplan betonar insatser på samtliga politiska nivåer, även den lokala nivån.

Vi ser i vår utredning att det finns exempel på lokala initiativ där den nationella planen mot rasism har haft en normerande effekt för kommunernas arbete. Ett exempel är Göteborgs stad, som har inrättat en egen plan mot rasism, som delvis utgår från den nationella planen (se avsnitt 5.2.2.).

Prioriterade områden i planen kan ge större genomslag på lokal nivå

Statskontoret bedömer att den nationella planen behöver få en tydligare koppling till och relevans för kommunal verksamhet för att öka genomslaget på lokal nivå. Det kan göras genom att regeringen identifierar prioriterade områden i planen som har bäring på kommunal verksamhet, exempelvis kopplat till skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag eller kompetensförsörjningen inom kommunal verksamhet.

Statskontoret rekommenderar att:

- Regeringen pekar ut prioriterade områden med relevans för kommunal verksamhet, i enlighet med EU:s riktlinjer för nationella handlingsplaner mot rasism.

Undersök och anpassa kunskapsspridning till kommunala behov

Statskontorets bedömer också att regeringen behöver anpassa insatser och kunskapsspridning till kommunernas behov för att arbetet mot rasism ska få större genomslag på lokal nivå. Kommunerna arbetar på olika sätt och ramar också in arbetet mot rasism på olika sätt. Det är därför viktigt att inventera de olika behoven i kommunerna och anpassa insatser utifrån det.

De utbildningar som Forum tillhandahåller riktar sig även till anställda i kommuner och regioner. Men Statskontoret bedömer att dessa insatser kan nå fler anställda i kommunerna och även genomföras i större utsträckning tillsammans med universitet och högskolor i olika delar av landet.

Forum tillhandahåller också särskilda fortbildningar och distanskurser för skolpersonal och de tar även fram klassrumsmaterial. Statskontoret bedömer att uppdrag till myndigheter som tar sikte på lokal nivå har stor potential att nå ut till kommunala verksamheter. Men vi bedömer samtidigt att det inte får bli för många snarlika insatser som exempelvis skulle kunna innebära att flera myndigheter tar fram stödmaterial som tangerar varandra.

Statskontoret rekommenderar att:

- Regeringen ger Forum för levande historia ett förstärkt uppdrag inom kunskapsutveckling, och med att identifiera kunskapsluckor inom arbetet mot rasism. Regeringen behöver också se över hur Forums utbildningar kan nå fler anställda i kommunerna och på så sätt sprida kunskap om arbetet mot rasism i fler verksamheter.

Länsstyrelserna kan användas för att nå ut till kommunerna

Statskontoret bedömer att regeringen i större utsträckning kan använda länsstyrelserna för att öka det lokala genomslaget för arbetet mot rasism. Vi bedömer också att arbetet i större utsträckning kan kopplas ihop med länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion integrera arbetet med de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet på olika sätt och samverka med kommuner. Länsstyrelserna har också redan en nationell samordnare och ett nätverk för mänskliga rättigheter.

En nackdel med att använda länsstyrelserna i större utsträckning är att de redan har många uppgifter inom olika områden. De har också en komplex finansiering med ett stort inslag av sakanslag, vilket försvårar för dem att planera sin verksamhet långsiktigt. Om regeringen beslutar att i större utsträckning använda länsstyrelserna för att förbättra det lokala genomslaget av arbetet mot rasism kan det medföra ytterligare åtaganden för dem och behov av ökade anslag.

Vi bedömer att en ökad användning av länsstyrelserna skulle kunna avse avgränsade insatser som de kan genomföra med relativt små medel. Ett exempel är att erbjuda länets kommuner möjligheten att delta i nätverk för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Ett annat exempel är att sprida och anpassa metodstöd som centrala myndigheter har tagit fram utifrån olika kommuners behov. Eftersom länsstyrelserna redan har liknande uppgifter inom andra närliggande områden handlar det inte om att lägga till helt nya uppgifter. Däremot kan ett utökat uppdrag förutsätta att viss finansiering medföljer.

Forum bör ha ansvaret för att relevant kunskap tas fram

Vi tänker oss att Forum för levande historia ska ha huvudansvaret för att relevant kunskaps- och stödmaterial tas fram och finns tillgängligt för spridning till den lokala nivån. Länsstyrelsernas uppdrag kan exempelvis omfatta att sprida materialet till kommunerna. Länsstyrelserna kan också undersöka kommunernas intresse av att delta i olika insatser och deras behov av stöd och rapportera resultaten till Forum för levande historia och andra strategiska myndigheter på central nivå. Men det behöver inte vara Forum eller länsstyrelserna som i första hand tar fram kunskaps- och stödmaterial. Detta ansvar ska i första hand ligga på andra större myndigheter, till exempel Skolverket men även på universitet och högskolor.

Regeringen bör konkretisera den nationella planen innan arbetet tas vidare till lokal nivå

Statskontoret föreslår att regeringen i ett första skede förtydligar styrningen och konkretiserar den nationella planen.

Vi rekommenderar regeringen att i ett nästa steg:

- se över hur länsstyrelsernas arbete mot rasism kan samordnas med deras befintliga uppgifter och uppdrag inom andra rättighetsområden, framför allt kopplat till området mänskliga rättigheter, i syfte att få större genomslag för arbetet mot rasism på lokal nivå. Ett utökat uppdrag kan dock förutsätta att viss finansiering medföljer.

3 Styrningen av arbetet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera och bedöma i vilken utsträckning den struktur som planen sätter för arbetet har fungerat för att stödja dess mål om ett mer strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Denna struktur består i korthet av det mål och de fem strategiska områden med tillhörande uppdrag som anges i den nationella planen. Uppdragen till Forum för levande historia att samordna och följa upp myndigheternas arbete ingår också i planens struktur, liksom de fem kompletterande åtgärdsprogram som antogs 2022.

I detta kapitel analyserar vi hur arbetet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott styrs utifrån ovan nämnda struktur.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den nationella planen mot rasism berör flera departement och har fungerat som ett ramverk för arbetet mot rasism, både internt inom Regeringskansliet och externt i relation till myndigheter och civilsamhälle.
- Myndigheternas genomförande av den nationella planen är främst avgränsade till de uppdrag som de har fått av regeringen. I de flesta fall har respektive myndighet inte integrerat arbetet med planen i den ordinarie verksamheten.
- Det övergripande målet för den nationella planen är processorienterat, och anger hur arbetet mot rasism ska bedrivas, snarare än vad det ska leda fram till.
- Även de strategiska områdena i planen är formulerade som medel, snarare än mål för arbetet mot rasism.

- Det finns inte någon samlad förteckning över vilka myndigheter som är direkt berörda av den nationella planen mot rasism. Ansvarsfördelningen mellan aktörerna framgår inte heller tydligt utöver vad som anges i regeringens uppdrag, vilket sammantaget medför en oklarhet om vilka aktörer som ska genomföra planen.
- Vissa av insatserna inom ramen för den nationella planen finansieras med särskilda medel, men medlen har varit relativt begränsade. Det handlar framför allt om finansiering kopplat till uppdrag till olika myndigheter. Mest pengar har gått till Forums samordnings- och uppföljningsuppdrag.
- Den nationella planen kompletterades 2022 med fem åtgärdsprogram som bland annat tydliggjorde vissa åtgärder för att motverka rasism riktad mot vissa grupper. Men åtgärdsprogrammen är relativt okända bland de myndigheter som vi har analyserat närmare.
- Det civila samhället företräder den nationella planens målgrupper, och är också ett av planens strategiska områden. Företrädare för civilsamhället har varit delaktiga i arbetet med att ta fram planen, och deltar i regelbundna sakråd och referensgrupper.
- Det finns ingen särskild struktur för arbetet mot rasism på lokal nivå i den nationella planen, men flera av landets kommuner arbetar på egen hand aktivt med att motverka rasism.

3.2 Den nationella planen mot rasism inrättades 2016

Den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott inrättades av regeringen 2016. Planen har som övergripande mål att uppnå *ett strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*. Målet är inte beslutat av riksdagen.

Den nationella planen utgör en grund och en inriktning för arbetet mot rasism och hatbrott inom följande fem särskilt viktiga strategiska områden:

- mer kunskap, utbildning och forskning
- förbättrad samordning och uppföljning

- civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog
- förstärkt förebyggande arbete på nätet
- ett mer aktivt rättsväsende.

Den nationella planen mot rasism är inte tidsatt, och har hittills inte utvärderats i sin helhet. Men Forum för levande historia ansvarar sedan inrättandet av planen 2016 för att samordna och följa upp myndigheternas arbete med den nationella planen (se avsnitt 3.2.2).

Den nationella planen lanserades av statsråd från Justitiedepartementet och Kulturdepartementet. Flera departement berörs av de fem strategiska områdena, däribland Arbetsmarknads-, Justitie-, Kultur- och Utbildningsdepartementen. Arbetsmarknadsdepartementet samordnar arbetet med den nationella planen mot rasism inom Regeringskansliet, även om det råder ett samägarskap kring frågorna med Justitiedepartementet.

3.2.1 Planen fungerar som ett ramverk för arbetet

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet framhåller att planen har fungerat som ett ramverk för arbetet både internt inom Regeringskansliet och externt i relation till myndigheter och civilsamhälle. Bland annat har ambitionen om ett samlat grepp om rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, tillsammans med de strategiska områdena i planen och de utpekade formerna av rasism, styrt inriktningen på och utformningen av uppdrag till myndigheter.

Forum har genom sitt uppdrag att samordna och följa upp planen också bidragit med underlag till regeringens styrning på området. Utöver de kontakter som Regeringskansliet haft med myndigheterna gällande deras uppdrag så har myndigheterna även kunnat få stöd i sitt arbete från Forum.

3.2.2 Myndigheternas insatser sker främst i form av regeringsuppdrag

Myndigheternas insatser med anledning av den nationella planen är främst avgränsade till de uppdrag som de har fått av regeringen. I de flesta fall har respektive myndighet inte integrerat arbetet med planen i den ordinarie verksamheten. Planen har därför haft en begränsad betydelse för eller bäring på myndigheternas ordinarie verksamhet.

Regeringsuppdrag kan medföra fördelar genom att myndigheterna prioriterar det i sina verksamheter. Men ett alltför ensidigt fokus på avgränsade uppdrag kan också leda till att myndigheternas arbete inte blir tillräckligt långsiktigt och kontinuerligt.

3.2.3 Planen saknar ett mål för vad arbetet mot rasism ska leda fram till

Målet för den nationella planen mot rasism är som nämnts att *åstadkomma ett strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott i Sverige*.³

Statskontoret konstaterar att det nuvarande målet är processorienterat, och främst har en betoning på hur arbetet mot rasism ska bedrivas. Däremot anges inte i den nationella planen vad arbetet ska leda fram till, något som också Forum för levande historia har pekat på i flera av sina uppföljningar.⁴

Statskontoret konstaterar även att de fem strategiska områdena i planen är formulerade som medel snarare än mål för arbetet. De strategiska områdena för arbetet är ”Mer kunskap, utbildning och forskning”, ”Förbättrad samordning och uppföljning”, ”Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog”, ”Förstärkt förebyggande arbete på nätet” samt ”Ett mer aktivt rättsväsende”.

Avsaknaden av ett tydligt syfte och mål för arbetet innebär att myndigheter och andra centrala aktörer inte får någon riktning eller vägledning för vad deras insatser mot rasism ska leda fram till på längre sikt.

Planen behöver kompletteras med ett eller flera mål

Statskontoret bedömer att planen behöver kompletteras med ett eller flera övergripande mål för arbetet. Ett utvecklat mål skulle också kunna kompletteras med delmål som konkretiserar inom vilka områden som regeringen önskar se en utveckling.

³ Regeringskansliet (2016). *Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, s. 9.

⁴ Se exempelvis Forum för levande historia (2018). *Delredovisning 2018 av uppdrag att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, Ku2016/02629/DISK. (Dnr. 2016/331); Forum för levande historia (2020). *Statens arbete mot rasism, homo-, bi- och transfo*bi 2020.

Genom exempelvis indikatorer, eller liknande samlad uppföljning av utfall och effekter, som knyts till mål och delmål skulle de involverade myndigheterna få bättre möjligheter att redovisa resultaten av sitt arbete. Härigenom skulle arbetet med den nationella planen bli enklare att följa upp och utvärdera.

Ett utvecklat mål för planen kan hämtas från befintlig lagstiftning

Regeringen kan överväga att formulera planens mål utifrån den lagstiftning som finns inom området och de uppgifter som myndigheterna redan har. Detta skulle kunna bestå av följande tre delar:

- Motverka diskriminering
- Förebygga och lagföra hatbrott
- Skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag

Utifrån dessa delar skulle myndigheterna kunna få olika roller och uppdrag i arbetet. Även om detta kan medföra överlappningar mellan vissa roller och uppdrag bedömer vi att det är bättre att formulera separata mål än att planen har ett mer allmänt hållet mål om att motverka rasism i samhället.

3.2.4 Planen pekar inte ut ansvariga myndigheter

Statskontoret konstaterar att den nationella planen inte pekar ut ansvariga myndigheter inom området. Ansvarsfördelningen mellan aktörerna framgår inte heller tydligt utöver vad som anges i regeringens uppdrag.

En förteckning över berörda myndigheter kan bidra till att göra planen tydligare

Den nationella planen innehåller i dag ingen förteckning över vilka myndigheter som direkt berörs av den nationella planen mot rasism. Planen anger flera pågående och nya uppdrag till olika myndigheter. Men just att uppdragen är avgränsade i tid bidrar till att det inte är tydligt vilka myndigheter som räknas som delaktiga i arbetet och om det rör sig om en långsiktig delaktighet eller inte.

Vi bedömer att arbetet skulle få mer tyngd och kontinuitet internt på myndigheterna om regeringen tydliggör vilka myndigheter som är direkt berörda av planen. Det skulle samtidigt bli tydligare för Forum för levande historia vilka myndigheter som de bör inkludera i den återkommande

uppföljningen, och vilka myndigheter som bör ingå i samordningen av arbetet. En samlad förteckning över berörda myndigheter kan även bidra till ökad tydlighet i regeringens arbete mot rasism gentemot den kommunala sektorn, civilsamhället och allmänheten.

Strategiska myndigheter skulle kunna ge planen ökad tyngd

Vi bedömer att regeringen genom att utse myndigheter med ett särskilt ansvar inom området kan ge en större tyngd åt arbetet med den nationella planen. Arbetet med den nationella planen skulle också underlättas om myndigheternas uppgifter och roller i förhållande till den nationella planen anges mer långsiktigt, i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner.

Det finns paralleller, exempelvis de ansvariga myndigheter som regeringen har utsett inom ramen för hbtqi-strategin. Där är för närvarande elva strategiska myndigheter ansvariga för att främja hbtqi-perspektivet i sina respektive verksamheter, men även gentemot myndighetens målgrupper, andra myndigheter, medborgare, företag, kommuner och regioner. De berörda myndigheterna har uppdraget som hbtqi-strategisk myndighet inskrivet i sina respektive regleringsbrev och återskärningskrav av de särskilda uppdrag som de får med anledning av detta. Även inom funktionshinderspolitiken har regeringen på motsvarande sätt utsett nio sektorsmyndigheter. Dessa myndigheters instruktioner anger att de ska samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom respektive sektor.⁵

Styrningen bör utvärderas

För att en strategi eller handlingsplan ska hålla över tid bör den utvärderas med viss regelbundenhet. Vi bedömer att den nationella planen behöver utvärderas vid en eller flera givna tidpunkter. Det är viktigt att utvärderingen inte genomförs alltför snabbt efter revideringen av planen, eftersom det kan ta tid för arbetet att komma i gång och få genomslag.

⁵ De nio myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Försäkringskassan, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Statens kulturråd.

3.2.5 Mervärdet av den nationella planen är begränsat

Vi konstaterar att planen i viss mån har bidragit till ett mervärde, till exempel i form av ökad samordning och samverkan mellan myndigheterna. I vår analys framkommer att arbetet med planen främst har skett i form av uppdrag till myndigheter, där samverkan mellan myndigheter i vissa fall har ingått. Därutöver har Forum för levande historia ett nätverk för de myndigheter som arbetar för att motverka rasism och hatbrott. Men planen har i begränsad utsträckning skapat ett mervärde på andra sätt, till exempel med att ge en riktning för myndigheternas arbete eller att få genomslag i myndigheternas ordinarie verksamhet. Det beror bland annat på att planen saknar ett tydligt mål som anger vad arbetet ska leda till.

Vi bedömer att det finns en potential att öka planens mervärde genom att förtydliga planen i olika delar. Exempelvis kan utnämningar som strategiska myndigheter leda till ett mer kontinuerligt arbete med frågorna, och därmed även ge större skäl till samverkan mellan myndigheter. Mer långsiktiga uppdrag till ett urval av myndigheter kan också bidra till att arbetet blir en integrerad del av myndigheternas ordinarie verksamhet.

3.2.6 Det finns ett anslag för finansiering av åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.

Statskontoret kan konstatera att det finns strategier och handlingsplaner med och utan öronmärkta medel. I de styrande dokumenten framgår det ibland att regeringen har avsatt särskilda medel för att genomföra strategin eller planen. Men det kan också vara så att berörda myndigheter får ett utökat förvaltningsanslag, eller att regeringen förväntar sig att åtgärderna i strategin ska genomföras inom ramen för redan avsatta medel. I Statskontorets analys av regeringens styrning av tvärsektoriella frågor framgår att regeringen i drygt hälften av de strategier som ingick i analysen har avsatt särskilda medel för att genomföra strategin.⁶

Anslaget 2.2 *Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.*, inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, syftar delvis till att finansiera uppdrag som regeringen lämnar till myndigheter

⁶ Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra*. Om offentlig sektor, s. 40.

inom ramen för den nationella planen mot rasism. Kammarkollegiet, som disponerar medlen, har mellan 2019 och 2022 totalt betalat ut nästan 60 miljoner kronor för sådana uppdrag till sammanlagt 16 myndigheter. De berörda myndigheterna har i de flesta fall fått omkring en miljon kronor eller mindre för respektive uppdrag och år. Det handlar alltså om relativt begränsade medel per myndighet.

Anslaget finansierar också Forums uppdrag

Mest medel, sex miljoner kronor årligen, har gått till Forums samordnings- och uppföljningsuppdrag samt deras uppdrag att erbjuda fortbildning och kunskapshöjande insatser till skolans personal och andra relevanta yrkesgrupper. Näst mest medel, drygt fyra miljoner kronor, har under perioden 2019–2022 gått till Brottsförebyggande rådet (BRÅ) för att genomföra fyra olika studier om rasism riktad mot särskilda grupper. Även Länsstyrelsen i Stockholm län har disponerat medel (4,9 miljoner kronor sammantaget för 2020–2022) för ett uppdrag inom ramen för planen under dessa år.

MUCF fördelar medel till civilsamhället

Även andra åtgärder finansieras inom ramen för anslaget 2.2 *Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.* utan att finansieringen kopplas specifikt till den nationella planen mot rasism. Bland dessa åtgärder kan nämnas medel för bidrag som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) hanterar och som kan sökas av civilsamhällesorganisationer som arbetar för att motverka rasism och likande former av intolerans. Under 2022 fördelade MUCF knappt 14 miljoner kronor från anslaget, enligt förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans. Av 85 ansökningar fick 19 organisationer bidrag från anslaget.⁷ Det fanns medel för detta statsbidrag redan innan regeringen beslutade om den nationella planen, men bidragsramen ökade när planen tillkom 2016 och under 2021 sköt regeringen tillfälligt till ytterligare medel.

⁷ MUCF (2023). *Årsredovisning för 2022*.

3.2.7 Det civila samhället involveras genom sakråd och i referensgrupper

Företrädare för centrala organisationer inom civilsamhället har deltagit i dialoger inför att den nationella planen mot rasism antogs. De företrädare grupper som utsätts för rasism eller liknande former av fientlighet och hatbrott. Även myndigheter med särskilda uppdrag inom området deltog i dialogerna. Därefter har företrädare för organisationer inom civilsamhället bjudits in till sakråd och dialogmöten med Regeringskansliet. Fram till april 2023 har det anordnats sju formella sakråd och tre dialogmöten som är kopplade till planen och åtgärdsprogrammen, och som handlat om olika former av rasism. Därutöver deltar civilsamhällesorganisationer på de årliga samråden för nationella minoriteter för att fånga upp behov kopplat till antiziganism, antisemitism och rasism mot samer. Även Forum för levande historia har en referensgrupp som består av representanter för civilsamhällesorganisationer.

3.2.8 Planen kompletterades med åtgärdsprogram 2022

I budgetpropositionen för 2022 framhöll regeringen att arbetet med att uppmärksamma särskilda utmaningar och behov i arbetet mot afrofobi, antisemitism, antiziganism, islamofobi respektive rasism mot samer behövde fortsätta. Regeringen avsåg därför att tillföra 8 miljoner kronor per år till anslaget 2.2 *Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.* Syftet var att uppmärksamma särskilda utmaningar och behov i dessa specifika former av rasism, samt att ta fram åtgärder för att motverka dem. Arbetet har mynnat ut i fem åtgärdsprogram med inriktning på de ovan nämnda områdena.

Åtgärdsprogrammen utgör en del av Sveriges åtaganden som regeringen presenterade på Malmö internationella forum för hågkomst av Förintelsen och bekämpande av antisemitism i oktober 2021.⁸ Regeringen hade före inrättandet av åtgärdsprogrammen bjudit in företrädare för civilsamhället till dialogsamtal om arbetet mot afrofobi, antisemitism, antiziganism, islamofobi och rasism mot samer.

⁸ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 13, s. 42.

Åtgärdsprogrammen konkretiserar planen men är inte kända bland myndigheterna

Åtgärdsprogrammets struktur liknar den nationella planens och anger i anslutning till respektive strategiskt område ett antal uppdrag till myndigheter med åtgärder för att motverka rasism mot den grupp som respektive åtgärdsprogram avser. Programmen fungerar därmed som en fortsättning på den nationella planen, men med skillnaden att de riktar in sig mer specifikt på behoven hos de olika grupper som planen omfattar. Åtgärdsprogrammen är därför ett steg på vägen att tydliggöra och konkretisera hur planen ska genomföras. Men i våra intervjuer med företrädare för flera av myndigheterna framkommer att kännedomen om åtgärdsprogrammen är relativt låg och att de uppfattar syftet som oklart.

Statskontoret bedömer att även åtgärdsprogrammen uppvisar liknande oklarheter som den nationella planen när det gäller mål och genomförande. I första hand utgör de en sammanställning över pågående arbete.

3.2.9 Forum samordnar och följer upp arbetet

I den nationella planen framhåller regeringen att utformningen av en samordnings- och uppföljningsstruktur är centralt för att uppnå regeringens mål med planen. Enligt regeringen finns det behov av en årlig uppföljning som tydligt visar utvecklingen inom området för både regeringen och riksdagen och som kan utgöra beslutsunderlag för framtida åtgärder. Uppföljningen ska peka ut både brister och förbättringar och på så sätt driva på utvecklingen.

Forum har sedan den nationella planen inrättades haft i uppdrag att samordna och följa upp myndigheternas arbete mot rasism. Forum har inledningsvis genomfört dialogsamtal med företrädare för samtliga myndigheter som var involverade i arbetet med att ta fram den nationella planen. Syftet med mötena var att inventera vilka behov som fanns av samordning, samt att utforma ett uppföljningssystem för att följa utvecklingen inom området.

Samordningen sker genom forumträffar, nätverk och rundabordssamtal

Som en del av sitt samordningsuppdrag har Forum bjudit in de myndigheter som har utfört arbete inom ramarna för den nationella planen till forumträffar. Träffarna har fungerat som en kombination av erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling.

Från och med 2020 är forumträffarna öppna för alla statliga myndigheter som är intresserade. Forum inrättade då även det statliga myndighetsnätverket mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

Under 2020 började Forum även arrangera rundabordssamtal för myndigheter med ansvar inom samma samhällsområde, eller som delar ett tematiskt fokus för sitt arbete. Syftet med rundabordssamtalen har varit att bjuda in ett mindre antal nyckelpersoner från olika myndigheter för tematiska erfarenhetsutbyten och fördjupning.

Forum har även knutit en referensgrupp med representanter från omkring 30 ideella organisationer till sitt uppdrag med samordning och uppföljning. Organisationer som arbetar generellt mot rasism eller mot specifika former av rasism, samt organisationer som arbetar mot homo-, bi-, och transfobi har bjudits in. Forums syfte med grupperna har varit att få återkoppling på hur de genomför uppdraget.

Utöver samordningsuppdragen har Forum även genomfört fortbildningsinsatser (se kapitel 4).

Uppföljningen har bidragit till att ge en övergripande bild av arbetet

Forum redovisar uppföljningen av myndigheternas arbete i en årlig sammanställning till regeringen. Sammanställningen utgår från myndigheternas egna uppgifter och bedömningar och gäller för myndigheter som har det inskrivet i sina uppdrag att redovisa sitt arbete med kopia till Forum som har arbetat med att utveckla och systematisera uppföljningen. I samband med delredovisningen 2018 till regeringen hade myndigheten till exempel tagit fram en mall som myndigheterna kan använda.

Forum konstaterar att regeringen behöver förtydliga vad de ska följa upp för att de ska kunna utveckla uppföljningssystemet. De framhåller att bland annat ett beslut om ett nationellt mål på området skulle underlätta

uppföljningen. Myndigheten har även lämnat förslag på ett antal möjliga fokusområden, liksom möjliga underlag till ett uppföljningssystem för att följa utvecklingen inom området.⁹

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet uppger att Forums årliga uppföljning har varit viktig för att få en helhetsbild av myndigheternas arbete, vilket också har varit positivt för arbetet på Regeringskansliet. De anser också att uppföljningen är ett sätt att öka transparensen om hur myndigheterna arbetar mot rasism. För departementet har det varit särskilt värdefullt att få en bild av hur arbetet fortlöper och vilka eventuella utmaningar som finns utifrån myndigheternas perspektiv. De dialogturnéer med myndigheter som Forum har genomfört och återkopplingen från deras referensgrupp med civilsamhällesorganisationer har också bidragit med ökad kunskap till Regeringskansliet.

3.2.10 Kopplingar till flera närliggande politikområden skapar många styrsignaler

Den nationella planen anger flera närliggande politikområden med koppling till regeringens arbete mot rasism: demokratipolitik, våldsbejakande extremism, välfärd och etablering (inklusive bostadssegregation, nyanlända invandrades etablering, ungdomspolitik och folkbildningspolitik), mänskliga rättigheter, jämställdhet, diskriminering, hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter, nationella minoriteter samt det samiska folket.

Det pågår ett arbete inom andra politikområden som på olika sätt samspelar med inriktningen för den nationella planen, och som har skrivelser, strategier och/eller handlingsplaner som utgångspunkt. Flera av de myndigheter som involveras i arbetet med den nationella planen har också i uppdrag att arbeta med angränsande frågor.

Sammantaget leder detta till att myndigheterna, regionerna och kommunerna behöver hantera och samordna många styrsignaler med begränsade resurser. Det medför i sin tur att aktörerna kan behöva prioritera och att viss verksamhet kan tränga undan annan verksamhet.

⁹ Forum för levande historia (2020). *Slutredovisning 2020 av uppdrag att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, KU2016/02633/DISK. (Dnr. 2016/331), s. 39.

Behoven, förutsättningarna och kapaciteten kan även skilja sig mellan olika aktörer, dels mellan myndigheter, dels mellan små och stora kommuner. Dessutom riskerar både styrning och insatser inom olika politikområden att överlappa varandra eller innehålla målkonflikter.

3.2.11 Arbete mot rasism pågår lokalt, men omfattas inte av den nationella planen

Regeringen pekar på att det är viktigt att arbetet bedrivs på alla nivåer för att nå ett samhälle fritt från rasism. Detta uppmärksammas även i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 och i de riktlinjer som har presenterats för att ta fram nationella planer för området.

Den nationella planen har ingen särskild struktur för arbetet mot rasism på lokal nivå. Flera av landets kommuner arbetar ändå aktivt på egen hand med att motverka rasism. Arbetet sker i form av både egna handlingsplaner samt lokala insatser och åtgärder. Till stöd för arbetet finns nätverk både på EU-nivå och nationell nivå genom SKR, samt genom regionala nätverk.

Från och med 2014 finns en överenskommelse mellan regeringen och SKR om arbetet för mänskliga rättigheter och arbetet bedrivs genom ett nätverk. SKR stödjer också landets kommuner med visst utvecklingsarbete och erfarenhetsutbyte.

Några myndigheter har också i uppdrag att stödja kommuner och regioner genom stöd och vägledningar. Ett exempel är Forums uppdrag om att erbjuda fortbildningar för lärare och andra yrkesgrupper.

Därutöver har länsstyrelserna haft ett gemensamt uppdrag att arbeta mot rasism på arbetsmarknaden som slutredovisades den 1 mars 2023. Länsstyrelserna har för övrigt flera stödjande uppgifter inom olika områden som riktar sig mot kommuner och regioner. I uppdragen varierar det vilken länsstyrelse som har samordnings- och uppföljningsuppdraget.

I kapitel 5 redovisar vi och diskuterar mer ingående insatser mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott som bedrivs på lokal nivå.

4 Genomförandet av arbetet mot rasism på myndighetsnivå

I detta kapitel redogör vi för vad den nationella planen har inneburit för berörda myndigheters verksamheter. Vi redogör också för vår analys av myndigheternas syn på regeringens styrning av arbetet mot rasism och för hur de uppfattar att Forum för levande historia hanterar sin roll att samordna och följa upp insatserna.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheternas insatser har i regel varit avgränsade till de uppdrag som de fått av regeringen med anledning av planen, att frivilligt delta i Forums nätverksträffar och att följa upp och återsrapportera de egna insatserna.
- Regeringen har lämnat uppdrag inom samtliga fem strategiområden, men med stor tyngdpunkt på mer kunskap, utbildning och forskning. Flera intervjuade myndigheter anser att kunskapsläget i många fall redan är tillräckligt, och är därför kritiska till regeringens prioritering.
- Myndigheterna har i de flesta fall inte integrerat arbetet med anledning av planen i sina ordinarie verksamheter. Flera av de intervjuade myndigheterna lyfter fram att planen har en begränsad betydelse för och/eller påverkan på myndigheternas ordinarie uppgifter.
- Myndigheterna är över lag nöjda med Forums samordning och uppföljning av myndigheternas samlade arbete. Men flera myndigheter anser att Forums samordning har begränsad betydelse för myndigheternas samverkan i enskilda sakfrågor eller ärenden kopplade till planen. Detta kan delvis förklaras av att det saknas ett tydligt mål för vad det gemensamma arbetet ska leda till.

- Flera av de myndigheter som vi har intervjuat efterfrågar en mer långsiktig hantering av arbetet mot rasism, till exempel genom att arbetet integreras i deras ordinarie verksamhet och att regeringen tilldelar resurser för detta. Andra menar att långsiktighet kan uppnås om en ansvarig myndighet årligen uppdaterar planen enligt förändrade behov och prioriteringar för att den ska hålla sig relevant över tid.
- Ett flertal av myndigheterna anser att regeringens strategier och handlingsplaner inom angränsande områden, såsom arbetet för mänskliga rättigheter och mot rasism, i större utsträckning bör samordnas. Det skulle underlätta och effektivisera deras arbete.

4.2 Myndigheternas insatser har i första hand avsett regeringsuppdrag

Vår analys visar att det bland de involverade myndigheterna finns en samstämmig bild av att deras insatser i stor utsträckning varit avgränsade till de regeringsuppdrag som de fått med anledning av planen. De har därutöver deltagit i Forums nätverksträffar. Myndigheterna har främst samverkat med andra myndigheter inom och utanför nätverket i arbetet med de särskilda regeringsuppdragen, men endast i liten utsträckning utanför dessa uppdrag.

4.2.1 Regeringsuppdragen har omfattat alla strategiområden

Regeringens uppdrag till myndigheterna under perioden 2020–2022 har täckt in samtliga fem strategiområden (tabell 1). De flesta uppdragen har avsett området mer kunskap, utbildning och forskning. Under varje enskilt kalenderår under perioden arbetade tio eller sju myndigheter med uppdrag inom detta område, medan en eller ett fåtal myndigheter arbetade med uppdrag inom något av de övriga strategiska områdena. I bilaga 3 finns en förteckning över myndigheternas uppdrag och insatser.

Tabell 1. Antal myndigheter som har bedrivit arbete inom de olika strategiska områdena 2020–2022.

År	Mer kunskap, utbildning och forskning	Förbättrad samordning och uppföljning	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog	Förstärkt förebyggande arbete på nätet	Ett mer aktivt rättsväsende	Ökänt
2022	7	1	1	2	1	
2021	7	1	1	1	1	
2020	10	2	2	2	3	1

Källa: Statskontorets genomgång av Forum för levande historias årliga rapport om statens arbete mot rasism, homo-, bi- och transfobi 2020–2022.

Anmärkning: En myndighet kan ha jobbat med samma regeringsuppdrag och/eller insatser under flera år medan en annan kan ha bedrivit arbete bara under det ena året. Några myndigheter bedriver även arbete inom flera strategiska områden. Vi räknar länsstyrelserna som en myndighet i tabellen.

4.2.2 Många uppdrag har syftat till ökad kunskap

Vår kartläggning av regeringsuppdragen visar att ett stort antal regeringsuppdrag har syftat till att öka kunskapen om rasism och om hur den kan motverkas. Men myndigheter och andra aktörer som vi har intervjuat har olika uppfattning om behovet av mer kunskap. Flera bedömer att myndigheter och andra redan har tagit fram relativt mycket kunskap inom området och att det fortsatta arbetet i större utsträckning bör inriktas på att sprida denna kunskap och på insatser som leder till reella förändringar. De nämner exempelvis förstärkt lagstiftning om vissa grupperns rättigheter. I våra skriftliga frågor till civilsamhällesorganisationer framgår att också de efterfrågar mer insatser från olika myndigheter, till exempel Skolverket, för att förebygga rasism och diskriminering.

En intervjuad myndighet anser till exempel att regeringens uppdrag i för stor utsträckning har syftat till att öka kunskapen om situationen för utsatta grupper – som de bedömer redan är mycket väl känd – och i för liten utsträckning på vad statsmakterna skulle kunna göra för att säkerställa gruppernas rättigheter. En annan myndighet tar upp att det är viktigt att myndigheterna vänder sig till direkt till kommuner på olika sätt och inte bara går via nätverk för att få genomslag för arbetet mot rasism. Ytterligare en myndighet ger exempel på hur kunskap kan bidra till reella

förändringar. De beskriver hur de arbetar både internt inom myndigheten med attitydförändringar och externt gentemot sina målgrupper genom att tillämpa den kunskap som finns.

Men några intervjuade myndigheter anser att det fortfarande behövs mer för att öka kunskapen.

4.2.3 Planen har haft liten påverkan på myndigheternas ordinarie verksamhet

De flesta myndigheter som vi har intervjuat lyfter fram att arbetet med planen inte har kopplats till deras ordinarie verksamhet. Flera påpekar att delar av den ordinarie verksamheten har beröringspunkter med planen, men att arbetet i dessa delar i första hand utgår från tidigare skrivningar i myndighetens instruktion och regleringsbrev eller i lagar. Planen har i jämförelse med dessa skrivningar en begränsad betydelse. Endast en intervjuad myndighet uppger att de har integrerat arbetet med planen i den löpande verksamheten.

De senaste åren har regeringen lämnat uppdrag med koppling till den nationella planen till bland annat:

- Diskrimineringsombudsmannen (DO) för att fördjupa kunskapen om diskriminering som har samband med flera diskrimineringsgrunder (2022),
- MUCF för att genomföra insatser som ska bidra till att förebygga och motverka antiziganism (2022) och
- BRÅ för att göra en fördjupad studie av afrofobiska hatbrott i syfte att stärka det förebyggande arbetet mot afrofobi (2021).

En myndighet framhåller att deras resurser endast räcker till arbetet med regeringsuppdragen och att det delvis förklarar varför de inte har inlemmat planen i den ordinarie verksamheten. En annan myndighet påpekar att arbetet med deras regeringsuppdrag har lett till spridning av ny kunskap till övriga delar av organisationen, men att de inte har haft möjlighet att använda kunskapen i arbetet då myndigheten är liten och har begränsade resurser.

Samtidigt påtalar flera intervjuade myndigheter att regeringen genom planen har tydliggjort att arbetet mot rasism har hög prioritet och att planen har bidragit till att förstärka statens samlade insatser.

Flera civilsamhällesorganisationer framhåller att den nationella planen är nödvändig och att planen visar att arbetet mot rasism är identifierat och också prioriterat. Men civilsamhällesorganisationerna framhåller också att planen behöver innehålla konkreta åtgärder, resurser för genomförande och en tydlig ansvarsfördelning för att planen ska kunna bli verklighet.

4.2.4 Ofta oklart för myndigheterna vad åtgärdsprogrammen innebär

Regeringen beslutade om åtgärdsprogrammen i juni 2022 vilket innebär att de är relativt nya för berörda myndigheter. Några myndigheter har fått uppdrag kopplade till åtgärdsprogrammen, medan andra ännu inte har berörts av dem. Vår analys visar att kännedomen om åtgärdsprogrammen är låg bland myndigheterna. Flera myndighetsföreträdare känner inte till att programmen har inrättats.

4.3 Forum för levande historia har en central roll i arbetet

I samband med att den nationella planen 2016 inrättades fick Forum i uppgift att samordna och följa upp myndigheternas arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Från och med 2020 finns detta uppdrag i myndighetens regleringsbrev. Samtidigt förstärktes anslaget till den nationella planen med 10 miljoner kronor per år.

4.3.1 Forum sammanställer årliga uppföljningar av myndigheternas arbete

Regeringen har beslutat att de flesta av de myndigheter som har uppdrag inom ramen för den nationella planen ska redovisa sitt arbete även till Forum, som i sin tur har i uppdrag att årligen sammanställa och redovisa myndigheternas arbete till regeringen senast den 15 april året efter respektive verksamhetsår.

I de årliga uppföljningarna redovisar Forum myndigheternas arbete strukturerat utifrån de fem strategiska områden som ingår i den nationella planen. Under 2022 ingick följande myndigheter i Forums årliga redovisning av statens arbete mot rasism och hbtq-fobi: Barnombudsmannen (BO), BRÅ, DO, Länsstyrelsen i Stockholms län, MUCF, Myndigheten för stöd till trossamfund, Statens medieråd och Vetenskapsrådet.¹⁰

Forum har i sitt arbete med uppföljningen utvecklat en mall som de redovisande myndigheterna kan använda som stöd. I mallen finns rubriker med stödfrågor för myndigheternas tidsbegränsade uppdrag. Den har även vidareutvecklats utifrån den återkoppling som Forum har fått från myndigheterna. Forum låter också en referensgrupp bestående av civilsamhällesorganisationer som arbetar mot rasism eller homo-, bi- och transfobi att lämna skriftliga synpunkter på den samlade uppföljningen.

4.3.2 Forum föreslår utvecklingsområden för planen

I den årliga uppföljningen lyfter Forum också fram utvecklingsområden för den nationella planen. Myndigheten har bland annat pekat på att riksdagen inte har fastställt ett mål för arbetet mot rasism och liknande former av fientlighet. Forum konstaterar att uppföljningssystem inom andra politikområden följer utvecklingen i relation till politiskt uppsatta mål. De anser att ett mål för den nationella planen mot rasism som relaterar till förekomsten av rasism i samhället snarare än till hur arbetet mot rasism ska bedrivas skulle underlätta det långsiktiga arbetet inom området.

Andra utvecklingsområden som Forum har pekat ut är att det inte finns någon förteckning över vilka myndigheter som ingår i planen och att regeringen inte har sorterat alla uppdrag under något av planens strategiska områden. Enligt Forum försvårar detta för både myndigheter och allmänheten att få en samlad bild av det arbete som bedrivs inom ramen för planen. Forum har också upprepade gånger efterfrågat mer långsiktighet och kontinuitet i uppdrag. Myndigheten bedömer och har

¹⁰ MUCF (2023). *Årsredovisning för 2022*, s 33.

framfört att insatser skulle kunna göra avtryck i de mottagande organisationernas interna verksamheter om regeringen skulle tydliggöra att organisationerna har i uppdrag att själva bedriva utvecklingsarbete inom respektive område.

Flera civilsamhällesorganisationer framhåller att planen behöver innehålla vilka effekter arbetet mot rasism ska leda till och en plan för uppföljning. Civilsamhällesorganisationernas syn på planen är i stort i linje med de utvecklingsområden som Forum föreslår.

Ytterligare ett utvecklingsområde som Forum lyfter fram är behovet av samordning mellan aktörer som följer upp och stödjer införlivandet av horisontella perspektiv, såsom mänskliga rättigheter, jämställdhet, hbtqi, arbetet mot rasism och ökad tillgänglighet, i offentliga verksamheter (se avsnitt 4.4).

4.3.3 Forums samordning sker främst genom nätverk för myndigheter

Forums samordningsuppdrag omfattar utbyte av erfarenheter, kunskap och information mellan i första hand de myndigheter som arbetar med insatser mot rasism. Forum leder också det statliga myndighetsnätverket mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. I nätverket ingår cirka 230 statsanställda från ungefär 80 myndigheter.¹¹ Nätverksträffarna genomförs omkring fyra gånger per år, och syftar till att fungera både som ett forum för att utbyta erfarenheter och ett tillfälle för kompetensutveckling för myndigheter. Forum ansvarar också för ett nyhetsbrev på temat arbete mot rasism och hbtqi-fobi, som skickas ut sex gånger per år. Forum har därtill anordnat rundabordssamtal inom olika teman, däribland för rättsväsendets myndigheter, dit även berörda ideella organisationer bjudits in att delta.

¹¹ Forum för levande historia (2023). *Årsredovisning för 2022*, s 32.

4.4 Myndigheternas syn på regeringens samlade styrning

Vår övergripande bild är att myndigheterna ställer sig positiva till att planen har medfört att det genom Forums uppdrag finns en samordnande funktion för frågorna, vilket bland annat minskar risken för dubbelarbete. Planen har också inneburit att Forum har byggt upp en särskild kompetens för såväl kunskapsinhämtning som uppföljning av myndigheternas insatser.

Vår analys visar samtidigt att det finns en utbredd uppfattning bland berörda myndigheter om att planen i sig inte säkerställer ett långsiktigt och systematiskt arbete mot rasism. För myndigheternas del har planen i första hand inneburit att de fått olika regeringsuppdrag. Flera intervjuade myndigheter framför att tidsbegränsade regeringsuppdrag förvisso medför ökad kunskap på något område. Men de säger också att det är vanligt att den framtagna kunskapen inte omsätts i åtgärder och därmed riskerar att falla i glömska.

4.4.1 Myndigheterna efterfrågar mer långsiktighet i regeringens arbete mot rasism

Vissa av de som vi har intervjuat anser att regeringens strategier och handlingsplaner generellt sett tenderar att vara alltför kortsiktiga i sitt genomförande. Kopplat till detta har flera myndigheter lyft fram att deras uppdrag med anledning av planen mot rasism har haft korta horisonter och varit lågt resurssatta. Så gott som alla intervjuade myndigheter efterfrågar i likhet med Forum en större långsiktighet i arbetet för att motverka rasism.

Några myndigheter ger uttryck för att regeringen borde avveckla planen och i stället säkerställa att frågorna hanteras mer systematiskt och permanent, till exempel genom att ändra de berörda myndigheternas instruktionsenliga uppgifter. De anser att det skulle ge bättre förutsättningar än i dag för att ta hand om den upparbetade kompetensen och erfarenheten hos anställda och för att stärka det långsiktiga samarbetet med civilsamhället.

4.4.2 Det förekommer att regeringens strategier och handlingsplaner överlappar varandra

Flera av regeringens strategier och handlingsplaner avser tvärssektoriella områden och berör likabehandlings- och värderingsfrågor. Två exempel är den nationella planen mot rasism och hbtqi-strategin. Sådana planer och strategier kan vara sammankopplade på olika sätt. De kan till exempelvis komplettera, överlappa eller ersätta varandra.

Statskontoret konstaterade i *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* från 2018 att strategier och planer under vissa förutsättningar kan bidra till att förbättra regeringens styrning. Samtidigt rekommenderade vi regeringen att inte ta fram för många strategier och handlingsplaner, eftersom alltför många områden inte kan prioriteras samtidigt. Vi underströk vikten av att regeringen samordnar både kommunikationen och styrningen.¹²

4.4.3 Myndigheter efterlyser ökad samordning av strategier och handlingsplaner

Flera intervjuade myndigheter påtalar i denna studie att regeringens strategier och handlingsplaner behöver samordnas bättre. De pekar bland annat på att insatser inom olika – men ofta närliggande – politikområden överlappar på grund av att arbetet i mångt och mycket grundar sig i samma tankar och behov. Strategin för det nationella arbetet för mänskliga rättigheter, den nationella planen för arbete mot rasism och hbtqi-strategin handlar alla om likabehandling och riktar sig mot marginaliserade grupper. Eftersom problematiken och grundsatsen är likartade vore det ofta bättre att ta ett mer samlat grepp, enligt de som vi har intervjuat.

En mejlenkät som Statskontoret har riktat till 15 myndigheter som har fått uppdrag kopplade till planen mot rasism stärker bilden. De flesta uppger att de i sin verksamhet berörs eller har berörts av andra strategier och handlingsplaner som på olika sätt överlappar den nationella planen.

¹² Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* Om offentlig sektor, s. 5–8 och 19 och Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Om offentlig sektor, s. 5–8.

I enkätsvaren lyfter flera fram att regeringen borde arbeta mer samlat med strategier och handlingsplaner. Ett skäl som framförs är att det ofta är samma tjänstepersoner som hanterar de olika frågorna på respektive myndighet. Att samla fler strategier och handlingsplaner under samma paraply skulle underlätta och effektivisera myndigheternas arbete med de olika strategierna och planerna.

4.4.4 Myndigheterna är över lag nöjda med hur Forum hanterar sin samordnande roll

Samtliga myndigheter som vi har intervjuat uppger att Forum hanterar samordningen och uppföljningen av myndigheternas arbete inom ramen för planen på ett bra sätt utifrån de resurser som myndigheten har för ändamålet. De allra flesta anser att nätverksträffarna ger ett mervärde genom att de skapar kontaktytor, bidrar till kunskapsutbyte och ökar kännedomen om andra myndigheters uppgifter. Forum har också haft god framförhållning när de har kallat till nätverksträffar.

4.4.5 Nätverksträffarna leder endast i begränsad utsträckning till samverkan i sakfrågor

Samtidigt anser myndigheterna att Forums samordning genom nätverksträffarna inte i särskilt stor utsträckning har medfört att de samverkat i sakfrågor. Flera påpekar till exempel att samordningen inte syftar till att skapa synergieffekter mellan olika myndigheters insatser. En förklaring som ges är det saknas en gemensam målbild för arbetet, vilket hade underlättat för många att se kopplingarna mellan myndigheternas olika uppdrag.

Den samverkan som berörda myndigheter bedriver sker främst inom ramen för deras arbete med regeringsuppdragen. De samverkar då i första hand med de myndigheter som regeringen pekat ut i uppdragstexten, eller med myndigheter som de av andra skäl har fördjupade kontakter med.

4.4.6 Forums uppföljning innebär att upparbetad kunskap samlas

Myndigheterna är över lag nöjda med Forums uppföljning av genomförda uppdrag och resultat. Några myndigheter lyfter särskilt fram att det är värdefullt att ha en samlad dokumentation över de uppdrag som berörda myndigheter har genomfört inom ramen för planen. Myndigheterna

skickar avrapporteringen av sina uppdrag till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och samtidigt också till Forum. Forum sammanställer sedan myndigheternas avrapporteringar. I samband med att myndigheterna avrapporterar sina uppdrag bjuder Arbetsmarknadsdepartementet också i regel in till muntliga föredragningar. På så vis får departementet en mer detaljerad återkoppling än vad som ryms inom ramen för Forums sammanställning.

5 Kommunernas arbete mot rasism

I detta kapitel ger vi exempel på vilka insatser kommuner gör för att motverka rasism samt de olika nätverk som finns där kommuner samverkar inom området.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vissa kommuner har tagit fram egna planer och lokala styrdokument som ska vara vägledande i arbetet mot rasism. Den nationella planen har i viss mån bidragit till att kommunerna har valt att utforma lokala planer och har också påverkat innehållet.
- Det är svårt att urskilja särskilda insatser mot rasism eftersom kommunernas planer mot rasism, i de fall de förekommer, oftast har koppling till mer övergripande områden, exempelvis mänskliga rättigheter.
- Arbetet mot rasism är i likhet med många liknande områden ofta känsligt för personalförändringar och riskerar därför att helt stanna av om enskilda nyckelpersoner lämnar. Arbetet på kommunnivå försvåras också av brist på statistiska data om bland annat lokala livsvillkor.

5.2 Kommunal insatser mot rasism

I en analys från 2018 påpekade DO att det då endast fanns ett fåtal exempel på kommunala insatser som har ett uttalat och avgränsat syfte att motverka rasism. DO konstaterade att det är vanligare att kommuner har upprättat planer för att exempelvis främja mänskliga rättigheter, där också insatser för att förebygga och motverka rasism inte sällan ingår.¹³

¹³ Diskrimineringsombudsmannen (2018). Redovisning av uppdraget att utveckla och intensifiera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans genom att följa upp insatser inom området. A2014/2479/DISK med ändringen Ku2016/02629/DISK. (Dnr. LED 2014/261), s. 4 och 6.

Vår analys visar att kommuners insatser mot rasism ofta ingår i ett brett arbete som rör rättighetsfrågor eller på olika sätt utgör en del av kommunens uppdrag. Det kan dels komma in i det lokala arbetet med demokratiutveckling i stort, dels i det mer verksamhetsnära arbetet, exempelvis skolans värdegrund och integrering av personer med olika bakgrund. Arbetet mot rasism kan variera mellan kommuner beroende på kommunerna olika behov och förutsättningar.

5.2.1 Den nationella planen hjälper kommuner att utforma lokala planer

Statskontoret närvarade i februari 2023 vid en träff i nätverket Svenska kommuner mot rasism och diskriminering tillsammans med företrädare för 7 av de 24 kommuner som ingår i nätverket. Enligt mötesdeltagarna har kommunerna god kännedom om den nationella planen. Några av de deltagande kommunerna uppgav att de har använt valda delar av planen när de tagit fram egna planer och lokala styrdokument. De framhöll också att de är nöjda med Forums insatser. Sammantaget indikerar det att den nationella planen till viss del används i det lokala arbetet mot rasism. Men det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att dra några generella slutsatser om kommunernas arbete mot rasism och deras syn på det stöd som regeringen ger exempelvis genom Forum.

5.2.2 Tre exempel på arbete mot rasism på lokal nivå

Vi har i den här utredningen också närmare studerat några kommuner av olika storlek, Göteborg, Helsingborg och Avesta, som vi bedömer bedriver ett aktivt arbete mot rasism men som skiljer sig åt genom sättet som de ramar in och tar sig an frågorna.

Göteborg har antagit en lokal plan mot rasism som utgår från kommunens arbete med mänskliga rättigheter. Utöver en lokal plan mot rasism har Göteborg också en strategisk plan för nationella minoritetsfrågor samt ett uppdrag mot antisemitism. Helsingborgs arbete mot rasism utgår från stadens livskvalitetsprogram som bland annat omfattar fokusområden som rör jämlikhet och delaktighet. Utifrån livskvalitetsprogrammet har Helsingborg tagit fram en plan för lika möjligheter. Avesta kommun har ett program för interkulturell integration med målet att ge individer bättre

förutsättningar att försörja sig själva och bli mer delaktiga i det svenska samhället. I det arbetet ingår att motverka främlingsfientlighet i den kommunala verksamheten, men också på ortens företag.

Göteborgs stads arbete för stärkta insatser mot rasism

Göteborgs plan mot rasism löper i sin nuvarande form över perioden 2020–2023. I planen anger kommunen att arbetet mot rasism är en fråga om mänskliga rättigheter och att syftet med planen är att förändra strukturer och processer i den kommunala miljön som begränsar eller hindrar människor från att uppnå lika möjligheter. Planen för arbetet utgår från kommunens roll som servicelämnare, arbetsgivare samt demokrati- och samhällsaktör. Göteborgs stads plan omfattar därmed både enskilda verksamheter och det övergripande arbetet med demokrati- och samhällsutveckling.

Planens delmål är att involvera och inkludera olika aktörer och grupper samt synliggöra, förebygga och agera mot rasism. Kommunen har listat tio insatser för att nå delmålen, bland annat att:

- utveckla samverkan med civila samhället och förankra nätverket Västsverige mot rasism i stadens organisation
- utreda förutsättningarna för att utveckla och använda metoder för insamling av underlag och uppföljning utifrån fler variabler
- integrera rasism och hatbrott i Göteborgs Stads trygghetsfrämjande och brottsförebyggande arbete
- förstärka fokus på förskolans och skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag.

Helsingborgs stads plan för lika möjligheter

Helsingborgs nuvarande plan utgår från en tidigare plan och avser perioden 2022–2025. Kommunen påpekar att arbetet för lika möjligheter handlar om att förebygga diskriminering samt arbeta främjande och säkerställa grundläggande mänskliga rättigheter. Planen fokuserar på vissa utpekade utmaningar och åtgärder och riktar sig främst till kommunens olika nämnder och verksamheter. Men den syftar också till att involvera och inspirera näringsliv, föreningar och invånare. Planen har koppling till andra lokala styrdokument och flera nationella mål och strategier.

Planen omfattar totalt 17 åtgärder, såsom exempelvis att:

- ta reda på olika gruppers erfarenheter och upplevelser av service och bemötande i kontakt med kommunens verksamheter
- öka samverkan med civilsamhället om insatser för antidiskriminering och lika möjligheter
- stärka stödet till personal i förskolor, skolor och fritidshem i demokrati- och värdegrundsuppdraget med särskilt fokus på de sju diskrimineringsgrunderna
- utveckla arbetet med att identifiera och förebygga hatbrott.

Kommunen har pekat ut vilken eller vilka kommunala förvaltningar och bolag som ansvarar för genomförande respektive samordning. Åtgärderna i planen ska också följas upp, men i likhet med statliga aktörer konstaterar kommunen att det ibland kan vara svårt att se direkta samband mellan deras insatser och förändringar i samhället.

Helsingborgs stad arbetar också mot rasism och diskriminering utifrån arbetsgivarperspektivet med utgångspunkt i de styrdokument som finns för Helsingborgs stad som arbetsgivare.

Avesta kommuns arbete med integration och mot rasism

Avesta kommuns arbete mot rasism utgår från kommunens program för interkulturell integration som gäller för perioden 2021–2025. Programmet utgår från fokusområden i en tidigare överenskommelse för bättre samverkan mellan Länsstyrelsen i Dalarnas län, Region Dalarna och Dalarnas kommuner. Kommunens övergripande integrationspolitiska mål är att skapa en långsiktig och hållbar utveckling för alla oavsett bakgrund där alla medborgare har lika möjligheter till arbete, språk och utbildning, hälsa, bostad, social sammanhållning och delaktighet. Kommunen ska så långt det är möjligt vara ett föredöme som arbetsgivare och ta tillvara varje medborgares kompetens. Insatser för att nå detta är bland annat:

- olika typer av arbetsmarknadsinsatser i samtliga verksamheter
- tillhandahålla en variation av bostadsformer
- stödja föreningslivet, företagarna och övriga civilsamhället till att ha verksamheter öppna för alla kommunens invånare
- arbeta mot främlingsfientlighet och rasism inom varje verksamhet.

Avesta kommun har använt sig av ett arbetssätt där samtliga kommunanställda har deltagit i formaliserade samtal. Företrädare för kommunen beskriver samtalen som öppna och tillåtande där olika argument och synsätt får komma fram, tas på allvar och respekteras – men också utmanas.

5.2.3 Kommunernas planer visar på en överlappning

Vår analys visar att kommunexemplen Göteborg och Helsingborg styrker DO:s iakttagelse att kommunernas planer oftast har koppling till mer övergripande områden än specifikt rasism. Det är därför ofta svårt att tydligt särskilja insatser mot rasism från insatser för att exempelvis motverka diskriminering eller för att främja mänskliga rättigheter och demokrati. Samtidigt är det naturligt att insatserna överlappar med exempelvis insatser för mänskliga rättigheter eftersom det rör sig om

områden som har gemensamma beröringspunkter. Statskontorets har också i tidigare analyser av kommuners arbete inom andra tvärsektoriella områden konstaterat att arbetet ofta sker utifrån det område som är politiskt prioriterat i kommunen.¹⁴

De planer som vi har studerat närmare omfattar alla förvaltningar. Men både fokus och organiseringen av arbetet kan ändå skilja sig åt mellan de olika förvaltningarna. Avesta kommun fokuserar till exempel sitt arbete på integration i arbetslivet men i det ingår också att arbeta mot rasism och diskriminering.

En genomgående insats i de tre planer och styrdokument som vi har studerat är också att öka och utveckla kommunens samverkan med det civila samhället.

5.2.4 Arbetet kan vara känsligt för personalförändringar

Vi bedömer utifrån våra intervjuer att det arbete som bedrivs mot rasism på både statlig och kommunal nivå ofta är personberoende, i likhet med andra rättighetsfrågor. Insatserna riskerar därför att stanna av när nyckelpersoner lämnar verksamheten. Det finns också risk för att inget arbete över huvud taget påbörjas eftersom det saknas anställda som driver på. Vi bedömer också att dessa risker är särskilt påtagliga i små kommuner som har en jämförelsevis liten kommunförvaltning. Vi bedömer därför att det är viktigt att ledningen i kommunerna är engagerade i frågorna och prioriterar dem för att de ska få genomslag i hela organisationen. Vi har också tidigare konstaterat att formella strukturer för tvärsektoriella områden kan motverka att arbetet blir alltför personberoende, till exempel samordnande grupperingar där representanter från berörda förvaltningar ingår.¹⁵

¹⁴ Se Statskontoret (2023). *Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation*. 2023:4.

¹⁵ Ibid.

5.2.5 Kommunerna behöver bättre underlag om problemets omfattning

Vår analys visar att kommunerna har behov av mer data som gör det möjligt att följa utvecklingen av livsvillkor och effekterna av olika åtgärder på kommunnivå, och då även nedbrutet på olika bostadsområden. Det skulle exempelvis kunna röra sig om stöd från staten för att mäta förekomsten av rasism. Inom arbetet mot segregation finns till exempel det digitala statistikverktyget Segregationsbarometern som togs fram av Delegationen mot segregation (Delmos) och som för närvarande förvaltas av Boverket. I verktyget går det bland annat att utifrån olika mått följa segregationens utveckling över tid utifrån olika indikatorer och områdesindelningar.

Ett bättre statistiskt underlag skulle kunna förbättra kommunernas kunskap om vilka utmaningar som finns lokalt i arbetet mot rasism. Det skulle i sin tur ge dem bättre förutsättningar för att genom konkreta insatser utforma kommunens eget arbete mot rasism. Vi har tidigare konstaterat att särskilt mindre kommuner har svårt att arbeta kunskapsbaserat, eftersom de ofta har begränsade resurser och kan sakna särskild kompetens inom området.¹⁶

Det är också viktigt att kommunernas uppgiftslämnarbördan inte ökar påtagligt om ett bättre statistiskt underlag innebär att kommunerna behöver rapportera in fler uppgifter till staten. Vi har en tidigare rapport kommit fram till att uppgiftsrapportering är något som kan skapa relativt stora administrativa kostnader för kommuner.¹⁷

5.3 Kommuner samverkar i ett flertal nätverk

Mot bakgrund av att kommuners resurser varierar och ofta är begränsade finns det fördelar för dem att samverka för att bland annat dra nytta av varandras kunskaper och erfarenheter. Ett stort antal kommuner samverkar på frivillig basis i nätverk som tar direkt sikte på eller kan kopplas till

¹⁶ Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. 2023:7.

¹⁷ Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning och kommuner och regioner*. 2022:9.

arbetet mot rasism. Dessa nätverk verkar på europeisk, nationell eller regional nivå. Vår sammantagna bedömning är dock att andelen av samtliga Sveriges kommuner som deltar i dessa nätverk är förhållandevis liten.

5.3.1 ECCAR har ett dussin svenska kommuner som medlemmar

Enligt EU:s riktlinjer för arbetet mot rasism bör det bedrivas på samtliga nivåer, det vill säga lokal/regional, nationell och EU-nivå.¹⁸ I Sverige ingår storstadskommunerna och ytterligare 9 kommuner i den europeiska koalitionen av städer mot rasism (ECCAR). I detta nätverk samverkar deltagarna utifrån ett tiopunktsprogram som omfattar kommunala kompetensområden inom utbildning, bostäder, sysselsättning samt kultur och fritid.¹⁹

5.3.2 SKR anordnar träffar i flera nationella nätverk

SKR administrerar tre olika nätverk för kommuner och regioner som syftar till eller har bäring på insatser för att motverka rasism.

SKR samordnar träffar i nätverket Svenska kommuner mot rasism och diskriminering för de 24 kommuner och 2 regioner som arbetar utifrån ECCAR:s tiopunktsprogram. I nätverket ingår de 12 kommuner som är medlemmar i ECCAR. Från och med 2014 finns en överenskommelse mellan regeringen och SKR om arbetet för mänskliga rättigheter. SKR bedriver arbetet i Nätverket för mänskliga rättigheter (NNMR) som i dag omfattar 27 kommuner och 2 regioner.²⁰ SKR bedriver dessutom annat arbete för mänskliga rättigheter, utifrån egna prioriteringar. Därutöver administrerar SKR ett nätverk för regioner i samverkan för nationella minoriteter (LORIS), där alla 21 regioner ingår.

¹⁸ Europaparlamentets resolution av den 10 november 2022 om rättvisa oavsett ras, icke-diskriminering och antirasism i EU. 2022/2005(INI).

¹⁹ European Coalition of Cities Against Racism. Sammanlagt 12 svenska kommuner är formella medlemmar i ECCAR: Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Helsingborg, Gävle, Botkyrka, Södertälje, Eskilstuna, Växjö, Kalmar och Salem.

²⁰ SKR (2023). *Rasism, diskriminering*. (Hämtad 2023-02-22).

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlighet/rasismdiskriminering.109.html>

SKR:s strategi är att deras nätverk ska omfatta ett antal frivilliga kommuner och regioner som har kommit relativt långt i sitt utvecklingsarbete. Resultaten ska spridas till fler kommuner och regioner genom bland annat konferenser och metodstöd.

5.3.3 Samverkan bedrivs också i regionala nätverk

Utöver ECCAR och de landsomfattande nätverken som SKR administrerar finns också regionala nätverk. Ett exempel är nätverket Västsverige mot rasism där Göteborgs stad, Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län samverkar.²¹ Det finns även ett antal nätverk för övergripande rättighetsfrågor som på ett eller annat sätt omfattar arbetet mot rasism. Drygt hälften av länsstyrelserna driver regionala nätverk eller plattformar inom områden som exempelvis barnrätt. Dessa nätverk fyller en viktig funktion för framför allt små kommuner. Statskontoret har tidigare följt upp och analyserat vissa insatser inom området mänskliga rättigheter och då konstaterat att tjänstepersoner i kommunerna och regionerna ofta har nytta av nätverk som drivs av länsstyrelserna och SKR.²²

²¹ Göteborgs stad (2023). *ECCAR – Europeiska koalitionen av städer mot rasism*. (Hämtad 2023-02-22). <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/hallbar-stad--oppen-for-varlden/manskliga-rattigheter/goteborgs-stads-arbete-mot-rasism/eccar-europeiska-koalitionen-av-stader-mot-rasism>

²² Statskontoret (2022), *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*, 2022:13, s. 65–66 och 75.

6 Statliga insatser för att främja planens lokala genomslag

I det här kapitlet redogör vi för regeringens möjligheter att genom olika insatser och styrmedel få större genomslag för arbetet mot rasism på lokal nivå, till exempel genom de utbildningar för offentliganställda som Forum för levande historia tillhandahåller. Vi redogör också för regeringens möjlighet att samordna olika rättighetsområden och att använda länsstyrelserna för att få större genomslag för arbetet mot rasism på lokal nivå.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Forums fortbildningsinsatser inom arbete mot rasism riktar sig också till kommuner, eftersom målgruppen är alla offentliganställda. Men myndigheten når inte i tillräcklig omfattning anställda inom kommunerna, vilket innebär att genomslaget i kommunala verksamheter är begränsat.
- Länsstyrelserna har flera uppdrag inom områden som angränsar till den nationella planen mot rasism, som exempelvis inom mänskliga rättigheter. Vår analys visar att länsstyrelserna i viss mån redan har integrerat uppdrag inom arbetet mot rasism med arbetet med mänskliga rättigheter. Det talar för att länsstyrelserna kan få en tydligare roll i att stödja kommunerna i deras arbete mot rasism.
- Nationella inriktningsdokument såsom strategier och handlingsplaner har begränsad styreffekt på kommunerna i jämförelse med andra styrmedel som exempelvis lagar och statsbidrag. Statskontoret bedömer trots detta att nya lagar och statsbidrag inte är ändamåls-enliga för att det nationella arbetet mot rasism ska få ett bättre lokalt genomslag. Det beror främst på att arbetet mot rasism överlappar med arbetet inom andra områden, men också för att den samlade styrningen är omfattande. Vi ser främst behov av insatser som förbättrar den statliga samordningen mellan angränsande områden, samt kunskapshöjande insatser riktade till den lokala nivån.

6.2 Forum för levande historia och andra myndigheter tar fram och sprider kunskap

Vår genomgång av Forums och andra myndigheters arbete med nationella planen mot rasism visar att andra myndigheter över lag är nöjda med Forums samordning och uppföljning. Vi bedömer ändå att regeringen kan stärka Forums roll ytterligare när det gäller att identifiera kunskapsluckor, verka för att ny kunskap tas fram och att samordna den kunskap som finns. Vi bedömer också att det är viktigt att regeringen pekar ut de övriga myndigheter som har ett särskilt ansvar för att planen ska få större genomslag.

Vår analys visar att flera myndigheter efterfrågar mer fokus på att sprida den kunskap som redan finns, exempelvis till kommuner, och i det arbetet kan myndigheter som exempelvis Skolverket också spela en viktig roll. Skolverket bedriver redan en hel del arbete som kan kopplas till den nationella planen mot rasism. De genomför exempelvis insatser för att införa nya läroplansskrivningar och tillhandahåller generellt stöd för skolväsendets arbete för likabehandling och mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling.²³ Vidare bedömer vi att regeringen kan använda sig av länsstyrelserna i större utsträckning för att sprida kunskap till kommuner eftersom de har uppdrag inom angränsande områden, framför allt arbetet med mänskliga rättigheter.

6.2.1 Forum erbjuder fortbildningar för skolpersonal och andra yrkesgrupper inom offentlig sektor

Forums samordning av arbetet mot rasism riktar sig till statliga myndigheter och inte direkt till kommuner. Men några av de myndigheter som fått särskilda regeringsuppdrag med anledning av planen riktar sig inom ramen för sitt arbete till den regionala och lokala nivån. Detta gäller särskilt Forums uppdrag att erbjuda fortbildning och kunskapshöjande insatser om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag till skolans personal och andra relevanta yrkesgrupper. Som tidigare konstaterats är uppdraget tillfälligt i bemärkelsen att det ges årligen i myndighetens

²³ Skolverkets svar på Statskontorets frågor om den nationella planen mot rasism, 2023-03-20.

regleringsbrev. MUCF har också i uppdrag att arbeta för en öppen och inkluderande miljö i skolan för unga hbtqi-personer. De erbjuder stödmaterial och webbaserade utbildningar för skolpersonal.²⁴

Skolledare och lärare är en viktig målgrupp

Forum erbjuder fortbildningar, distanskurser och klassrumsmaterial om rasism med teman som antisemitism, antiziganism och att motverka rasism i förskolan och skolan. Målgruppen är skolledare, lärare och andra pedagoger. Under 2022 har dessa fortbildningar och lärarledda distanskurser haft ungefär 540 deltagare. Myndigheten erbjuder även en webbkurs för att nå ut bredare. Under 2022 hade kursen ungefär 1 860 inloggningar.²⁵

Fortbildningar för offentliganställda exklusive skolpersonal

Forum har i sina lärarledda fortbildningsinsatser under 2022 nått ungefär 600 offentliganställda på kommunal, regional och statlig nivå, däribland socialsekreterare, anställda inom sjukvården och polisanställda. Bland insatserna 2022 kan nämnas den arbetsförlagda och verksamhetsanpassade fortbildningen *Kan vi prata om rasism?* och fortbildningar om anti-semitism.²⁶ Mellan 2017 och 2022 har offentliganställda (utöver skolpersonal) från nästan 40 kommuner eller regioner deltagit i Forums lärarledda fortbildning *Kan vi prata om rasism?*²⁷ Cirka 80 procent av de som bokar Forums arbetsförlagda fortbildningar är kommunanställda. Forum ställer som villkor att även chefer ska delta i de grupputbildningar till offentliganställda som myndigheten erbjuder. Forum erbjuder även webbkurser för att nå ut till ännu fler. De handlar om rasism, hbtqi-fobi och likvärdigt bemötande. Under 2022 hade kurserna ungefär 2 900 inloggningar.

²⁴ MUCF (2023). *Öppna skolan! Om hbtq, normer och inkludering*. (Hämtad 2023-04-21). <https://www.mucf.se/utbildningar-och-konferenser/oppna-skolan-om-hbtq-normer-och-inkludering>

²⁵ Forum för levande historia (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 9–10.

²⁶ Forum för levande historia (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 9.

²⁷ Mej! från Forum för levande historia, 2023-03-14.

6.2.2 Forums utbildningsinsatser behöver nå fler offentliganställda

Forum arbetar aktivt med sina utbildningar och når enligt vår bedömning de resultat som kan förväntas med de resurser som myndigheten har. Samtidigt konstaterar vi att det finns drygt 1 450 000 anställda inom offentlig förvaltning och att antalet som Forum har utbildat under 2022 utgör en mycket liten andel av totalen.²⁸ Vi ser därför ett behov av att fler anställda i kommunala verksamheter ska kunna ta del av utbildningarna så att Forum på så sätt kan sprida kunskap om arbetet mot rasism i fler verksamheter. Ett sätt att möjliggöra detta är genom att utbildningsinsatserna i större utsträckning genomförs tillsammans med universitet och högskolor i olika delar av landet. Detta också eftersom vissa kommuner har uttryckt att det finns kunskapsluckor inom området (se kapitel 5).

6.3 Länsstyrelserna kan bidra till att stärka kommuners arbete mot rasism

Vår analys visar att länsstyrelsernas uppdrag inom ramen för den nationella planen mot rasism och andra närliggande politikområden innebär att länsstyrelserna till viss del redan arbetar med att stärka kommuners arbete mot rasism. Statskontoret bedömer därför att det finns flera fördelar med att integrera arbetet mot rasism i det stöd som länsstyrelserna redan erbjuder kommunerna.

6.3.1 Arbetet mot rasism har beröringspunkter med länsstyrelsernas uppdrag om mänskliga rättigheter

Vår analys visar att det framför allt är lämpligt att koppla ihop arbetet mot rasism med länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter. Enligt länsstyrelsernas instruktion ska de integrera arbetet med de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet på olika sätt och samverka med kommuner. Länsstyrelserna har till exempel en extern webbplats som riktar sig främst till anställda i offentlig sektor med information om rättighetsbaserade metoder samt om utbildningar och stöd från olika myndigheter inom olika områden.²⁹

²⁸ SCB:s kortperiodiska sysselsättningsstatistik, fjärde kvartalet 2022.

²⁹ Länsstyrelserna (2023). *Mänskliga rättigheter i offentlig sektor*. (Hämtad 2023-04-26). <https://www.mr-webben.se/>

Arbetet mot rasism har tidigare integrerats i uppdraget om mänskliga rättigheter

Länsstyrelserna har sedan tidigare uppdrag inom ramen för den nationella planen mot rasism som de har kopplat till andra rättighetsuppdrag som riktar sig mot kommuner. De har bland annat haft ett gemensamt uppdrag om rasism på arbetsmarknaden som de har inkorporerat i sitt gemensamma nätverk för mänskliga rättigheter. Länsstyrelserna har därmed kunnat samordna uppdraget om rasism på arbetsmarknaden med sina andra rättighetsuppdrag.

Ett annat exempel på uppdrag inom ramen för den nationella planen är det uppdrag som Länsstyrelsen i Stockholm har haft om att öka kunskapen om romska barns och ungas utsatthet för antiziganism. I detta uppdrag har Länsstyrelsen i Stockholms län genomfört riktade informationsinsatser på lokal nivå och även på andra sätt samverkat med kommuner.

Forum ska även vid behov inhämta kunskap och erfarenheter från länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter inom ramen för sitt uppdrag att under 2022–2024 utveckla och sprida ett metodmaterial om arbetet mot rasism. Syftet är att kvalitetssäkra offentliga verksamheters bemötande av allmänheten.³⁰

6.3.2 Länsstyrelserna behöver samordna sin kompetens och sina resurser inom området

Statskontoret påpekade i en rapport om insatser inom området mänskliga rättigheter från 2022 att länsstyrelserna har begränsade resurser och att deras kompetens inom olika områden varierar. Vår analys visade då att länsstyrelserna över lag inte hade nått tillräckligt många anställda i kommunerna och regionerna på grund av otillräckliga resurser. Statskontoret bedömde i rapporten att länsstyrelserna behövde kraftsamla och samordna sin kompetens och sina resurser mer inom området och med andra rättighetsområden för att nå fler. Vi bedömde även att länsstyrelserna behöver något mer resurser.³¹

³⁰ Regeringsbeslut 2022-04-21. *Uppdrag att utveckla och sprida ett metodmaterial om arbete mot rasism i offentliga verksamheter.*

³¹ Statskontoret (2022). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*, 2022:13, s. 7–8 och 71.

I Statskontorets analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor bedömde vi att länsstyrelserna generellt hade tillräckliga resurser på det området. Men vi såg också att det fanns potential att förbättra samordningen både internt och mellan länsstyrelserna för att använda resurserna mer effektivt.³²

Vi bedömer att behovet av att samordna länsstyrelsernas kompetens och resurser inom angränsande områden även är aktuellt utifrån länsstyrelsernas uppdrag inom arbetet mot rasism.

Som tidigare konstaterats har flera myndigheter i vår studie också efterfrågat att regeringen i större utsträckning samordnar olika strategier och handlingsplaner på angränsande områden med varandra.

6.4 Statlig samordning och kunskapsutveckling kan bidra till lokalt genomslag för arbetet

Statskontoret har tidigare konstaterat att lagstiftning och riktade statsbidrag har större styreffekt än strategier och handlingsplaner för kommuners verksamheter.³³ Men vi bedömer att dessa styrmedel inte är lämpliga i det här fallet givet att arbetet mot rasism till stora delar överlappar med kommunernas arbete på andra rättighetsområden. Det skulle riskera att leda till överlappande styrsignaler och dubbelarbete eftersom kommunerna gör insatser inom angränsade områden. Dessutom är den samlade styrningen av kommuner redan omfattande, exempelvis har Statskontoret uppskattat att det fanns omkring 180 riktade statsbidrag till kommuner eller regioner under 2022.

Vi bedömer därför att det finns andra insatser som kan ge bättre genomslag för arbetet mot rasism på lokal nivå, till exempel vad gäller förbättrad samordning och kunskapsutveckling.

³² Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*. 2021:3.

³³ Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2 s. 7–8 och 74–75.

6.4.1 Strategier och handlingsplaner är ibland kopplade till statsbidrag

Statskontoret har tidigare sett att insatser som riktade statsbidrag kan ingå i strategier och handlingsplaner som riktar sig direkt mot kommuner. Det finns exempelvis statsbidrag till kommuner för att främja romsk inkludering. Det fanns tidigare också utvecklingsmedel till kommuner för arbete mot våld i nära relationer³⁴ samt statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt utsatta områden³⁵. Det kan också nämnas att det finns ett statsbidrag till kommuner och regioner för att främja hbtqi-personers situation som ligger under anslag 2.2 *Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.* inom utgiftsområde 13 i statens budget. Statskontoret har samtidigt konstaterat att vissa statsbidrag leder till en ”projektifiering” av kommunernas arbete, vilket kan leda till att arbetet inte blir tillräckligt långsiktigt eller inte blir en del av den ordinarie verksamheten i kommunen.

Statskontoret har också tidigare konstaterat att statsbidragen sammantaget skapar mycket administration och kostnader för såväl kommunsektorn som myndigheterna. Det följer av att det oftast finns krav på ansökan och/eller årlig återrapportering. Kapaciteten att hantera den samlade statliga styrningen kan också vara begränsad, inte minst i små kommuner.³⁶ Vi bedömer därför att varken ny lagstiftning eller nya statsbidrag är lämpliga när det gäller att få större genomslag för arbetet mot rasism på lokal nivå, eftersom det redan finns statsbidrag inom angränsande områden. Det rör sig också om ett område som överlappar med kommuners arbete med andra rättighetsfrågor, framför allt mänskliga rättigheter.

³⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län (2023). *Statsbidrag till kommuner för att främja romsk inkludering*. (Hämtad 2023-02-27)

<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/social-hallbarhet/manskliga-rattigheter-och-demokrati/nationella-minoriteter-och-minoritetssprak/statsbidrag-till-kommuner-for-att-framja-romsk-inkludering.html> och Socialstyrelsen (2023).

Utvecklingsmedel för arbete mot våld i nära relationer till kommuner.

(Hämtad 2023-02-27)

<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/utvecklingsmedel-for-arbete-mot-vald-i-nara-relationer/>

³⁵ Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

³⁶ Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning och kommuner och regioner*. 2022:9.

6.4.2 Ökat lokalt genomslag för arbetet mot rasism kan bättre uppnås på andra sätt

Statskontoret bedömer att det finns andra sätt att få större genomslag för arbetet på lokal nivå. Ett exempel är genom insatser för att på statlig nivå bättre integrera och samordna arbetet inom angränsade områden med varandra. Detta för att hitta synergier och använda resurser på ett så effektivt sätt som möjligt, givet att arbetet mot rasism överlappar med arbetet inom andra områden, till exempel olika rättighetsområden. Det kan också bidra till att arbetet mot rasism blir en integrerad del av kommunernas ordinarie verksamhet.

Vår analys i kapitel 5 visar även att det finns ett behov av kunskapshöjande insatser om utmaningar, åtgärder och metoder för att motverka rasism på lokal nivå. Kommunerna kan även behöva stöd för att ta fram statistiskt underlag för sina analyser av utmaningar inom området. Den typen av insatser kan bidra till att kommunerna får verktyg för att tydligare rikta sitt arbete inom olika verksamheter mot att motverka rasism.

Vi bedömer också att den nationella planen inte kan få tillräckligt lokalt genomslag förrän regeringens styrning av myndigheternas arbete inom området har blivit tydligare. Vi bedömer därför att regeringen i ett första skede behöver tydliggöra planens mål samt ansvars- och rollfördelningen mellan olika strategiska myndigheter (se kapitel 2).

Referenser

Diskrimineringsombudsmannen (2018). *Redovisning av uppdraget att utveckla och intensifiera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans genom att följa upp insatser inom området*. A2014/2479/DISK med ändringen Ku2016/02629/DISK. (Dnr. LED 2014/261).

Europaparlamentet (2022). *Resolution av den 10 november 2022 om rättvisa oavsett ras, icke-diskriminering och antirasism i EU*. 2022/2005(INI).

Forum för levande historia (2018). *Delredovisning 2018 av uppdrag att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, Ku2016/02629/DISK. (Dnr. 2016/331).

Forum för levande historia (2020). *Statens arbete mot rasism, homo-, bi- och transfobi 2020*.

Forum för levande historia (2020). *Slutredovisning 2020 av uppdrag att samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, KU2016/02633/DISK. (Dnr. 2016/331).

Forum för levande historia (2022). *Forum för levande historias framtida inriktning (Ku2021:A)*. Remissvar. (Dnr. 2022/121).

Forum för levande historia (2022). *Statens arbete mot rasism, homo-, bi- och transfobi 2021*.

Forum för levande historia (2023). *Statens arbete mot rasism, homo-, bi- och transfobi 2022*.

Forum för levande historia (2023). *Årsredovisning för 2022*.

Göteborgs stad (2023). *ECCAR – Europeiska koalitionen av städer mot rasism*. (Hämtad 2023-02-22).

<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/hallbar-stad--oppen-for-varlden/manskliga-rattigheter/goteborgs-stads-arbete-mot-rasism/eccar-europeiska-koalitionen-av-stader-mot-rasism>

Länsstyrelserna (2023). *Mänskliga rättigheter i offentlig sektor*. (Hämtad 2023-04-26). <https://www.mr-webben.se/>

Länsstyrelsen i Stockholms län (2023). *Statsbidrag till kommuner för att främja romsk inkludering*. (Hämtad 2023-02-27) <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/social-hallbarhet/manskliga-rattigheter-och-demokrati/nationella-minoriteter-och-minoritetssprak/statsbidrag-till-kommuner-for-att-framja-romsk-inkludering.html>

MUCF (2023). *Årsredovisning för 2022*.

MUCF (2023). *Öppna skolan! Om hbtq, normer och inkludering*. (Hämtad 2023-04-21). <https://www.mucf.se/utbildningar-och-konferenser/oppna-skolan-om-hbtq-normer-och-inkludering>

Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 13.

Regeringsbeslut 2022-04-21. *Uppdrag att utveckla och sprida ett metodmaterial om arbete mot rasism i offentliga verksamheter*.

Regeringskansliet (2022). *Forum för levande historias framtida inriktning*. PM 2022-02-25. (Ku2021:A).

Regeringskansliet (2016). *Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*.

SKR (2023). *Rasism, diskriminering*. (Hämtad 2023-02-22). <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/rasismdiskriminering.109.html>

SKR (2023). Regionala samverkans- och stödstrukturer.
(Hämtad 2023-03-08).

[https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunska
psstyrning-socialtjanst/styrning-och-samverkan/regional-samverkan-och-stod-stru
kturrss.13267.html](https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunska
psstyrning-socialtjanst/styrning-och-samverkan/regional-samverkan-och-stod-stru
kturrss.13267.html)

Socialstyrelsen (2023). Utvecklingsmedel för arbete mot våld i nära
relationer till kommuner. (Hämtad 2023-02-27).

[https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/utvecklingsmedel-for-
arbete-mot-vald-i-nara-relationer/](https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/utvecklingsmedel-for-
arbete-mot-vald-i-nara-relationer/)

Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för
regeringen att styra? Om offentlig sektor.*

Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner
och landsting – en analys.* 2019:2.

Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av
myndigheternas arbete med den nationella strategin.* 2021:3.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor –
En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.* Om offentlig
sektor 2022.

Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn.
En analys av statens styrning och kommuner och regioner.* 2022:9.

Statskontoret (2022). *Uppföljning av vissa insatser inom området
männsliga rättigheter.* 2022:13.

Statskontoret (2023). *Kommuners och regioners arbete för att minska och
motverka segregation.* 2023:4.

Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens
styrning av kommuner och regioner.* 2023:7.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 6

2022-06-30
A2022/01003

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott

Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Statskontoret ska analysera och bedöma i vilken utsträckning den struktur som planen sätter för arbetet har fungerat för att stödja dess mål om ett mer strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

I uppdraget ingår att granska i vilken utsträckning planens mål har bidragit till att förtydliga regeringens styrning och uppföljning av arbetet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott samt hur involverade myndigheter uppfattar den samlade statliga styrningen på området. Statskontoret ska även analysera hur styrningen fungerar i relation till styrningen för de närliggande politikområden som uppmärksammas i planen.

Statskontoret ska utifrån ovanstående lämna förslag eller rekommendationer på hur struktur och insatser bör utformas för att främja ett ändamålsenligt och långsiktigt arbete mot rasism och liknande former av fientlighet. Statskontoret ska även komma med rekommendationer för hur arbetet kan nå större genomslag på lokal nivå.

Statskontoret ska senast den 15 juni 2023 redovisa uppdraget till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet). Redovisningen av uppdraget ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Skälen för regeringens beslut

Den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott beslutades 2016. Planens övergripande mål är ett mer strategiskt, effektivt och samlat arbete i dessa frågor. Den utgör en grund och en inriktning för arbetet mot rasism och hatbrott inom de särskilt viktiga strategiska områden som identifieras: mer kunskap, utbildning och forskning; förbättrad samordning och uppföljning; civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog; förstärkt förebyggande arbete på nätet; ett mer aktivt rättsväsende. Planen har inget slutdatum och ett stort antal insatser mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott har beslutats och genomförts sedan dess tillkomst för över sex år sedan.

Forum för levande historia har sedan 2016 ansvarat för att samordna och följa upp arbetet inom planen. I sin årliga samlade redovisning av arbetet har myndigheten regelbundet lyft fram utvecklingsområden för arbetet inom ramen för planen.

Ett av dessa utvecklingsområden rör målet för arbetet. I planen konstateras att det inte finns ett av riksdagen fastställt mål för arbetet mot rasism och liknande former av fientlighet men att behovet av ett sådant kommer att övervägas för samhällets långsiktiga arbete på området. Forum för levande historia har lyft fram utmaningar med nuvarande mål. Det är mot den bakgrunden viktigt att se över målet och hur det har fungerat för den samlade styrningen av arbetet.

I planen konstateras vidare att det pågår arbete inom andra politikområden som på olika sätt samspelar med inriktningen för planen. Många av de myndigheter som involveras i arbetet har också i uppdrag att arbeta med angränsande frågor. Det kan därför vara värdefullt att granska hur styrningen av arbetet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott relaterar till styrningen gällande andra politikområden.

Planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott har ingen särskild struktur för arbetet på lokal nivå. Enligt en granskning från Diskrimineringsombudsmannen (2017) finns få exempel på insatser i kommunerna med uttalat syfte att motverka rasism. För att nå ett samhälle fritt från rasism är det viktigt att arbetet bedrivs på alla nivåer. Detta är också något som uppmärksammas i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 och i de riktlinjer som presenterats för framtagande av nationella planer på

området. Statskontoret har erfarenhet av att granska liknande strategier och styrning av arbete på lokal nivå. Myndighetens rekommendationer om hur arbetet kan nå större genomslag på den lokala nivån bedöms därför vara värdefulla.

På regeringens vägnar



Annika Strandhäll



Camilla Molin

Kopia till

Finansdepartementet/SFÖ
Kulturdepartementet/MD
Justitiedepartementet/L5, KRIM, PO
Forum för levande historia

Bilaga 2

Intervjuförteckning

- Barnombudsmannen
- Brottsförebyggande rådet
- Diskrimineringsombudsmannen
- Göteborgs stad
- Forum för levande historia
- Länsstyrelsen i Dalarnas län
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheten för stöd till trossamfund
- Polismyndigheten
- Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet
- Sveriges kommuner och regioner, SKR
- Statens medieråd
- Åklagarmyndigheten

Myndigheter som svarat på skriftliga frågor

- Sametinget
- Statens historiska muséer
- Statens kulturråd
- Statens skolverk
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Vetenskapsrådet
- Brottsoffermyndigheten
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap
- Socialstyrelsen
- Statistiska centralbyrån
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Kommuner som svarat på skriftliga frågor

- Helsingborgs stad
- Avesta kommun

Civilsamhällesorganisationer som svarat på skriftliga frågor

Vi har skickat skriftliga frågor till de drygt trettio civilsamhällesorganisationer som ingår i den referensgrupp som administreras av Forum för levande historia. Av dessa har vi fått svar från följande organisationer:

- Civil Rights Defenders
- Judiska centralrådet
- RFSL
- RFSL Ungdom
- Riksidrottsförbundet
- Riksorganisationen Same Ätnam
- Rädda Barnens ungdomsförbund
- Rättighetscentrum Västerbotten
- Svenska kyrkan
- Stiftelsen Expo
- Stiftelsen Friends
- Studieförbunden
- Transnationellt Adopterades Riksorganisation

Bilaga 3

Tabeller

I tabell B1–B3 nedan redovisas särskilda regeringsuppdrag, uppgifter eller insatser som myndigheter har arbetat med inom ramen för den nationella planen 2020–2022 enligt Forum för levande historias årliga rapport om statens arbete.

Tabell B1. Regeringsuppdrag, uppgifter eller insatser inom ramen för den nationella planen mot rasism m.m., 2022.

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
Diskrimineringsombudsmannen (DO)	Fördjupa kunskapen om diskriminering som har samband med flera diskrimineringsgrunder och belysa frågor som har att göra med intersektionalitet (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Forum för levande historia (FLH)	Genomföra utbildningsinsatser om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Öka kunskapen samt ta fram och sprida utbildningsmaterial om Sveriges deltagande i den transatlantiska slavhandeln och slaveriet (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Utveckla och sprida ett metodmaterial om arbete mot rasism i offentliga verksamheter (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
FLH	Genomföra kunskapshöjande insatser om olika former av rasism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Planera och förbereda för att hågkomstresor till Förintelsens minnesplatser ska kunna återupptas (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Länsstyrelsen i Stockholms län (uppdraget omfattar samtliga länsstyrelser, men Ist i Sthlm län samordnar uppdraget)	Utveckla länsstyrelsernas insatser mot rasism på arbetsmarknaden (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	Se över, inhämta och sammanställa kunskap i stöd- och informationsmaterial om hur vuxna kan prata med barn och unga om rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)	Genomföra insatser som ska bidra till att förebygga och motverka antiziganism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Statistiska centralbyrån (SCB)	Framställa en rapport som visar hur de ekonomiska livsvillkoren för personer med utomeuropeisk bakgrund som bott en längre tid i Sverige ser ut och eventuellt skiljer sig från personer med svensk bakgrund (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Vetenskapsrådet	Utlysa medel för ett forskningsprogram inom området rasism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
FLH	Samordna och följa upp regeringens plan Samlat grepp (regeringsuppdrag)	Förbättrad samordning och uppföljning
Myndigheten för stöd till trossamfund	Fortsatt att öka kunskapen om säkerhet för moskéer och muslimska församlingar och om utsattheten för islamofobi och hatbrott på lokal, regional och nationell nivå i relation till dessa verksamheter (regeringsuppdrag)	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog
Statens medieråd	Ta fram metoder som kan motverka rasism bland barn och unga (regeringsuppdrag)	Ett förstärkt förebyggande arbete på nätet
Totalförsvarets forskningsinstitut	Kartlägga olika former av rasism i digitala miljöer (regeringsuppdrag)	Ett förstärkt förebyggande arbete på nätet
Brottsförebyggande rådet (Brå)	Göra en fördjupad studie av afrofbiska hatbrott (regeringsuppdrag)	Ett mer aktivt rättsväsende

Tabell B2. Regeringsuppdrag, uppgifter eller insatser inom ramen för den nationella planen mot rasism m.m., 2021.

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
Barnombudsmannen (BO)	Ta fram kunskap om barns och ungas utsatthet för rasism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Diskrimineringsombudsmannen (DO)	Utveckla kunskap om diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Forum för levande historia (FLH)	Fortbildning och kunskapshöjande insatser om olika former av rasism och intolerans i historien och idag (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Ta fram och genomföra kompetensutvecklingsinsatser för offentligt anställda om likvärdigt bemötande oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Länsstyrelsen i Stockholms län	Utveckla länsstyrelsernas arbete mot rasism på arbetsmarknaden (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Länsstyrelsen i Stockholms län	Öka kunskapen om romska barns och ungas utsatthet för antiziganism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)	Främja en öppen och inkluderande miljö i skolan för unga hbtqi-personer (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
Myndigheten för stöd till trossamfund	Öka kunskapen om säkerhet för moskéer och muslimska föreningar (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Vetenskapsrådet	Utlysa medel för ett forskningsprogram inom området rasism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Samordna och följa upp regeringens plan Samlat grepp (regeringsuppdrag)	Förbättrad samordning och uppföljning
MUCF	Statsbidrag till ideella organisationer och stiftelser, bland annat till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans (info från årsredovisning)	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog
Statens medieråd	Ta fram metoder som kan motverka rasism på nätet bland barn och unga (regeringsuppdrag)	Ett förstärkt förebyggande arbete på nätet
Brottsförebyggande rådet (Brå)	Myndigheten ska enligt sin instruktion ta fram kunskap om hatbrott. Vartannat år ska myndigheten ta fram statistik om hatbrott och vartannat år genomföra fördjupande studier om hatbrott (redovisning av uppdrag)	Ett mer aktivt rättsväsende
Brå	Center för våldsbejakande extremism vid Brå samlar och sprider kunskap samt stärker samordning och ger stöd till olika aktörer i deras dagliga arbete. (redovisning av uppdrag)	Ett mer aktivt rättsväsende

Tabell B3. Regeringsuppdrag, uppgifter och insatser inom ramen för den nationella planen mot rasism m.m., 2020.

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
BO	Ta fram och sammanställa kunskap om barns och ungas utsatthet för rasism (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
BO	Inhämta erfarenheter från barn och unga om frågor som rör könsidentitet och intersexvariationer (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
BO	Undersöka vilka utvecklingsbehov och insatser som behövs för att göra skolan till en mer trygg och inkluderande plats för unga transpersoner och icke-binära (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
BO	Vara en av flera strategiska myndigheter med uppdrag att i sin verksamhet främja hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Erbjuda fortbildning och kunskapshöjande insatser om olika former av rasism och intolerans i historien och idag (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Genomföra utbildningsinsatser (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
FLH	Ta fram och genomföra kompetensutvecklingsinsatser för offentligt anställda om likvärdigt bemötande oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Stärka förutsättningar för hågkomstresor till Förintelsens minnesplatser (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Främja arbete med demokrati och mänskliga rättigheter (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
MUCF	Insatser för en öppen och inkluderande miljö i skolan för unga hbtq-personer (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Skolverket	Skolverket ska enligt sin instruktion integrera mänskliga rättigheter i sin verksamhet (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
Vetenskapsrådet	Utlåsa medel för ett forskningsprogram inom området rasism (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Segerstedt Institutet vid Göteborgs universitet	Institutet är ett nationellt resurscentrum för kunskap kring förebyggande arbete mot våldsutövande ideologier, strukturer och rasistiska organisationer (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
Statens historiska museer	Myndigheten är huvudman för flera forskningsprojekt (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
Kulturrådet	Kulturrådet har flera uppdrag på området lika rättigheter och möjligheter genom sin myndighetsinstruktion, sitt regleringsbrev och olika tidsbegränsade uppdrag (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
Sametinget	Förberedelser och förankring i det samiska samhället inför etablerandet av en sanningskommission (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
Länsstyrelsen i Stockholms län	Utveckla länsstyrelsernas arbete mot rasism på arbetsmarknaden (regeringsuppdrag)	Mer kunskap, information och forskning
Länsstyrelsen i Stockholms län	Länsstyrelsen har släppt en rapport om nyanländas boendesituation och myndigheten ansvarar för statsbidrag för tidiga insatser för asylsökande (info från årsredovisningen)	Mer kunskap, information och forskning
FLH	Samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott (regeringsuppdrag)	Förbättrad samordning och uppföljning

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
DO	DO:s uppdrag är att arbeta mot diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter i syfte att motverka diskriminering. Myndigheten har under året arbetat med att utveckla och sprida kunskap genom träffar inom olika nätverk. (info från årsredovisningen)	Förbättrad samordning och uppföljning
DO	Myndighetens regleringsbrev ställer krav på återslag/rapportering av insatser för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Dessa insatser sammanfaller med arbete som genomförs inom ramarna för DO:s kärnuppdrag. (info från årsredovisningen)	Förbättrad samordning och uppföljning
MUCF	Främja ungdomars lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Under 2020 har myndigheten varit sammankallande för de hbtq-strategiska myndigheternas nätverksmöten. (info från årsredovisningen)	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog
MUCF	Stärka förutsättningarna att skapa mötesplatser för unga hbtq-personer (info från årsredovisningen)	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
MUCF	Statsbidrag till ideella organisationer och stiftelser, bland annat till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans (info från årsredovisning)	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog
Myndigheten för stöd till trossamfund	Höja kunskapen om säkerhet för moskéer och muslimska församlingar (regeringsuppdrag)	Civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog
Statens medieråd	Genomföra kampanjen No Hate Speech Movement (regeringsuppdrag)	Förstärkt förebyggande arbete på nätet
Totalförsvarets forskningsinstitut	Ta fram en rapport om antisemitismen i olika digitala miljöer inför Malmös internationella forum om hågkomst av Förintelsen och bekämpande av antisemitism 2020 (regeringsuppdrag)	Förstärkt förebyggande arbete på nätet
Totalförsvarets forskningsinstitut	Göra kartläggningar och analyser av våldsbejakande extremistisk propaganda som sprids via internet och sociala medier med särskilt fokus på högerextremistiskt och rasistiskt innehåll under 2020 (regeringsuppdrag)	Förstärkt förebyggande arbete på nätet

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
Totalförsvarets forskningsinstitut	FOI har utvecklat kunskap som stöd till Polismyndigheten. Uppdraget syftade till att öka förmågan att hantera hybrida hot, att öka förståelsen för våldsbejakande extremism och dess drivkrafter samt att tydliggöra olika aspekter av terrorfinansiering (info från årsredovisningen)	Förstärkt förebyggande arbete på nätet
Brå	Göra en fördjupad studie om islamofobiska hatbrott (regeringsuppdrag)	Ett mer aktivt rättsväsende
Brå	Myndigheten ska enligt sin instruktion ta fram kunskap om hatbrott. Vartannat år ska myndigheten ta fram statistik om hatbrott och vartannat år genomföra fördjupande studier om hatbrott (info från årsredovisningen)	Ett mer aktivt rättsväsende
Brå	Center mot våldsbejakande extremism vid Brå tar fram, samlar in och sprider kunskap om metoder som olika aktörer kan använda i sitt dagliga arbete. (info från årsredovisningen)	Ett mer aktivt rättsväsende
Polismyndigheten	Vidta åtgärder mot rasism, hatbrott och andra brott som hotar demokratin (regeringsuppdrag)	Ett mer aktivt rättsväsende

Myndighet	Uppdrag/uppgift/insats	Strategiskt område
Polismyndigheten	Vidta åtgärder rörande kompetensförsörjning och kompetensutveckling avseende bekämpning av IT-relaterad brottslighet (regeringsuppdrag)	Ett mer aktivt rättsväsende
Polismyndigheten	Polismyndigheten ska enligt myndighetens regleringsbrev för 2020 fortsatt utveckla och förbättra arbetet med att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin. (info från årsredovisningen)	Ett mer aktivt rättsväsende
Polismyndigheten	Polismyndighetens arbete mot terrorism och våldsbejakande extremism utgår från den nationella strategin mot terrorism (info från årsredovisningen)	Ett mer aktivt rättsväsende
Åklagarmyndigheten	Åklagare har inom ramarna för sitt arbete med civil krishantering och internationellt bistånd bidragit till arbetet med hatbrottshantering genom att medverka i en workshop som European Union Advisory Missions fältkontor i Lviv anordnade (info från årsredovisningen)	Ett mer aktivt rättsväsende
Brottsoffermyndigheten	Sprida utbildnings- och informationsmaterial om stöd till deltagare i det demokratiska samtalet som utsätts för hot och hat (regeringsuppdrag)	Okänt