

# ATT IMPLEMENTERA ETNISK MÅNGFALD

– En studie av statlig styrning och tre myndigheters tillämpning av integrationspolitiken

Tomas Björk

 <p><b>LINKÖPINGS UNIVERSITET</b></p>	<p><b>Avdelning, Institution</b> Division, Department</p> <p>Ekonomiska institutionen 581 83 LINKÖPING</p>	<p><b>Datum</b> Date 2004-08-19</p>
--	--	---

<p><b>Språk</b> Language</p> <p>X Svenska/Swedish Engelska/English</p>	<p><b>Rapporttyp</b> Report category</p> <p>Licentiatavhandling Examensarbete C-uppsats X D-uppsats</p> <p>Övrig rapport —</p>	<p><b>ISBN</b></p> <hr/> <p><b>ISRN</b> Statsvetenskap 2004/5</p> <hr/> <p><b>Serietitel och serienummer</b>      <b>ISSN</b> Title of series, numbering      _____</p>
--	--	---

**URL för elektronisk version**  
<http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2004/ska/005/>

<p><b>Titel</b> Title</p>	<p>Att implementera etnisk mångfald - en studie av statlig styrning och tre myndigheters tillämpning av integrationspolitiken.</p> <p>To Implement Ethnic Diversity - a study of central steering and three administrative units application of the swedish integrationpolitics.</p> <p><b>Författare</b>    Tomas Björk Author</p>
-------------------------------	---

**Sammanfattning**

Utgångspunkten för studien är den statliga styrningen och dess förändring från detaljstyrning till en mer allmänt formulerad målstyrning. Ett område där det här kan märkas är integrationspolitiken som formuleras genom allmänna mål och direktiv. Ett verktyg för integrationspolitikens genomförande är den offentliga förvaltningen som bör föregå med ett gott exempel gentemot övriga samhället. I direktiven anges exempelvis att myndigheterna ska föra ett aktivt mångfaldsarbete med målet att personalens etniska sammansättning ska spegla samhället i övrigt. Några mer precisa direktiv hur detta ska uppnås och exempelvis hur det ska mätas anges inte.

Syftet med studien är att undersöka hur tre olika myndigheter implementerat integrationspolitiken samt hur de uppfattar styrningen och direktiven från regering och riksdag. Metoden som används för att uppnå syftet är kvalitativ fallstudie av myndigheterna SMHI, Sjöfartsverket samt Luftfartsverket. Kärnan i materialet utgörs av djupintervjuer med ansvariga tillämpare samt mångfaldsplanerna hos respektive myndighet. Som teoretisk grund finns förhållandet mellan stat och förvaltning samt teorier kring policyprocess och implementering.

I slutsatserna konstateras det att policyprocessen för det studerade området bör betraktas som ett växelspel mellan i första hand policyformulerare samt implementerare. En viktig roll spelar även exempelvis integrationsverket för utvärdering och återföring. I det empiriska materialet har det dock inte hittats något aktivt samspel mellan utvärderare och implementerare. Faktorer som har spelat en viktig roll för myndigheternas arbete är istället politiska, administrativa samt samhälleliga. De politiska besluten ligger till grund för arbetet hos respektive myndighet. Ansvariga tillämpare har hela tiden utgått ifrån de centralt fattade besluten. Hur arbetet sedan har utformats beror till största delen på traditioner och etablerad struktur inom myndigheten. De samhälleliga attityderna har slutligen underlättat arbetet då begrepp som mångfald och integration har blivit vanligt förekommande och mer accepterade i samhället liksom på arbetsplatsen.


De ansvariga tillämparna inom respektive myndighet uppfattar styrningen som bra. De anser i vart fall inte att någon annan typ av styrning skulle vara bättre. Kritik finns dock mot den vaga definitionen av begreppet mångfald vilket hos två av myndigheterna har gjort att mål om ökad mångfald har tagits bort. Detta för att man helt enkelt inte vet vad som ska mätas. En positiv aspekt av detta är dock att personalen inom myndigheterna tvingats till diskussion om hur begreppet ska tolkas vilket underlättat arbetets förankring.

Slutsatserna kring den statliga styrningen inom området för myndigheters arbete för ökad etnisk mångfald är att direktiven är väldigt allmänt formulerade vilket lämnar fältet öppet för ett agerande utifrån egna förutsättningar. Det här har dock gjort att det i mångfaldsplanerna formulerats relativt vaga och allmänt hållna mål. En konkretisering kring begreppet mångfald och vad det innebär rekommenderas därför då en viktig del för en lyckad implementering är förståelse av de mål som ska uppnås.

**Nyckelord**

Keyword

policyprocess, implementering, statlig styrning, integrationspolitik, integration, mångfald

 <p>Linköpings universitet FACULTY OF ARTS AND SCIENCES</p>	<p><b>Department and Division</b></p> <p>Ekonomiska institutionen 581 83 LINKÖPING</p>	<p><b>Defence date</b> 2004-08-19</p> <p><b>Publishing date (electronic version)</b></p>
--	--	--

<p><b>Language</b></p> <p>English X Other (specify below)</p> <p>_Swedish_____</p>	<p><b>Report category</b></p> <p>Licentiate thesis Degree thesis Thesis, C-level X Thesis, D-level</p> <p>Other (specify below)</p>	<p><b>ISBN:</b></p> <p><b>ISRN:</b> Statsvetenskap 2004/5</p> <p><b>Title of series</b></p> <p><b>Series number/ISSN</b></p>
--	---	--

<p><b>URL, electronic version</b> <a href="http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2004/ska/005/">http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2004/ska/005/</a></p>
---

<p><b>Title</b> To Implement Ethnic Diversity - a study of central steering and three administrative units application of the Swedish integration politics.</p> <p><b>Author(s)</b> Tomas Björk</p>
---

<p><b>Abstract</b></p> <p>The purpose of this study is to analyze how three governmental authorities have implemented the central integrations politics. Important factors to study are the role of central steering and directives from the central government. The method used is a case study of the Swedish Civil Aviation Administration, the Swedish Meteorological and Hydrological Institute and the Swedish Maritime Administration. The main material used is interviews and different policy documents within the area of integration and ethnic diversity at each authority.</p> <p>In the concluding chapter it is argued that the studied policy process can be seen as an evolutionary or never ending process. Important factors for the process within each authority are political, administrative and societal. The central steering is seen as good by the civil servants responsible for the implementation. There are though criticism against the vagueness of the notion "diversity" and how it should be measured. A positive aspect out of this is that it has forced forward a discussion about integration and ethnic diversity at the workplace. A negative aspect is that the different policy documents are often vague without clear goals. A more extensive discussion about what is meant by ethnic diversity is therefore recommended.</p>
---

**Keywords**

Policy process, implementation, central steering, integration politics, integration, ethnic diversity.

1. INLEDNING.....	7
Syfte.....	8
Metod och material.....	8
Urval .....	9
Intervjuer.....	9
Material.....	10
Tidigare forskning .....	10
2. TEORI OCH METODER.....	13
Policyprocessen.....	13
Statens styrning av myndigheter och policyprocessen.....	16
Implementeringsstyrning .....	17
Styrning genom ledning och samordning .....	19
Implementeringsforskningens födelse och etablering.....	21
Olika perspektiv inom implementeringsforskningen .....	22
Teoretisk referensram .....	27
3. INTEGRATIONSPOLITIKEN OCH MYNDIGHETERNA.....	29
Proposition 1997/98:16.....	29
Skrivelse 2001/02:129 .....	31
Förordning 1986:856 .....	32
Lagstiftning .....	32
Regleringsbrev .....	32
4. MÅNGFALDSARBETET HOS TRE MYNDIGHETER.....	34
SMHI .....	34
Övergripande mål och inriktning .....	34
Utformning av arbetet för att uppnå målen.....	35
Reflektioner på direktiv, styrning och tillämpning.....	36
Luftfartsverket.....	38
Övergripande mål och inriktning .....	38
Utformning av arbetet för att uppnå målen.....	40
Reflektioner på direktiv, styrning och tillämpning.....	41
Sjöfartsverket .....	42
Övergripande mål och inriktning .....	42
Utformning av arbetet för att uppnå målen.....	43
Reflektioner på direktiv, styrning och tillämpning.....	45
5. SLUTDISKUSSION .....	48
Implementeringen av integrationspolitiken .....	48
Faktorer som påverkat utformningen av mångfaldsarbetet .....	50
Tillämparens syn på styrningen .....	52
Slutsatser om statens styrning och myndigheternas tillämpning .....	53
KÄLLOR .....	55
Intervjuer.....	55
Litteratur .....	55
Offentligt material .....	57

## 1. INLEDNING

Den statliga styrningen av den offentliga sektorn har förändrats. Från att använda sig av detaljstyrning har regering och riksdag i högre grad formulerat olika mål som man vill ska uppnås. Därigenom har det praktiska genomförandet i högre grad lämnats åt respektive enhet inom förvaltningen. Ett område där målstyrningen är flitigt använd är integrationspolitiken. Detta politikområde har genomgått stora förändringar under det senaste decenniet i och med övergången från invandrapolitik till integrationspolitik. 1997 kom propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*. Förutom att benämningen ändrats har det också skett en förändring av innehållet i politiken. Från att ha haft fokus på invandrare har politiken vidgats till att beröra alla i samhället då man vill bygga en gemenskap med ”samhällets mångfald som grund”.<sup>1</sup> En viktig arena för politikens införande är arbetsplatsen och här anser riksdag och regering att myndigheterna spelar en viktig roll, inte minst när det gäller att utgöra föredöme gentemot övriga delar av arbetsmarknaden. Förutom gällande lagstiftning mot olika former av diskriminering finns också förordningar som anger myndigheters ansvar inom området. Här framkommer exempelvis att myndigheterna förlöpande ska ”beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den”. Vidare ska de i sin verksamhet ”särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering.”<sup>2</sup> Genom regleringsbrev har de också fått i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar med mångfald i sin verksamhet.

Men några mer precisa direktiv som anger hur myndigheterna ska gå tillväga för att uppfylla kraven ges inte. Integrationspolitiken och formuleringarna kring mångfaldsarbetet förs hela tiden i relativt allmänt hållna termer. Det här lämnar utan tvekan ett utrymme för egna tolkningar hos myndigheterna att agera på egen hand inom de angivna ramarna. Ansvar är extra tungt i och med det faktum att mångfaldsbegreppet är mångfacetterat och rymmer olika tolkningar jämfört med exempelvis begreppet jämställdhet som också finns med i diskrimineringslagstiftningen. En positiv effekt av den allmänna styrningen skulle kunna vara att varje myndighet utifrån sin egen förmåga och behov utformar ett långsiktigt och kontinuerligt arbete för att få in ett mångfaldstänkande i den löpande verksamheten. En

---

<sup>1</sup> Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige framtiden och mångfalden, från invandrapolitik till integrationspolitik*. s.23

<sup>2</sup> Förordning 1986:856 *Om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken*. Ändring införd t.o.m. SFS 1999:593.

annan, mindre positiv möjlighet skulle kunna vara att myndigheter utformar dokument som anger hur de ska gå tillväga för att beakta samhällets mångfald men som i det praktiska arbetet varken används eller är förankrade bland medarbetarna. Frågor kring hur myndigheter arbetar med mångfald och hur de uppfattar direktiven och styrningen från riksdag och regering är vad som kommer att behandlas i den här studien.

## Syfte

Syftet med uppsatsen är att studera hur SMHI, Sjöfartsverket samt Luftfartsverket har implementerat integrationspolitiken samt hur de uppfattar styrningen och direktiven från regeringen.

## Frågeställningar

- Hur ser implementeringsprocessen kring myndigheters tillämpning av integrationspolitiken ut?
- Vilka faktorer har/har haft inflytande över myndigheternas arbete?
- Hur uppfattar ansvarig tillämpare direktiven och styrningen från regering och riksdag?
- Vilka slutsatser går att dra vad gäller statens sätt att styra myndigheter inom området för integrationspolitiken och vilka konsekvenser får det?

## Metod och material

Metoden som används i den här studien är kvalitativ fallstudie av tre olika myndigheter. Att gå på djupet hos ett fåtal istället för på ytan hos ett flertal anser jag vara nödvändigt. Detta för att kunna uppfylla den del av syftet som går ut på att undersöka och få förståelse för de tankar och idéer som ligger bakom valet av arbetssätt och synen på regering och riksdags sätt att styra myndigheter. En viktig del är således att belysa ansvariga tillämpares subjektiva syn på processen. En kvalitativ ansats är med det som grund mest passande<sup>3</sup>. Liksom med andra ansatser för även min med sig begränsningar. Användandet av fallstudie innebär att möjligheterna till generaliseringar begränsas<sup>4</sup>. Jag anser ändå att metoden är det bästa alternativet för att fullgöra syftet. Med begränsningarna i åtanke kommer jag med hjälp av teorier och tidigare forskning ändå att i analysen försöka föra en bredare diskussion.

Kärnan i det empiriska materialet utgörs dels av respektive myndighets mångfaldsplan och andra dokument inom myndigheten som rör område, och dels djupintervjuer med personer ansvariga för mångfaldsfrågor inom varje myndighet. Det här materialet kompletteras med andra dokument och intervjuer med fackliga representanter vilka enligt mångfaldsplanerna har varit delaktiga i mångfaldsarbetet. Syftet med dessa intervjuer är främst att ge en bredare

---

<sup>3</sup> Marsh & Stoker 2002:199

<sup>4</sup> Esaiasson m.fl. 2003:178



bild av mångfaldsarbetet vid respektive myndighet samt att kontrollera de uppgifter som uppgetts i djupintervjuerna.

### *Urval*

Syftets utformning gjorde att jag valde att studera tre myndigheter. Det här medförde att jag kunde gå på djupet samtidigt som jag fick exempel från flera objekt. Det fortsatta urvalet styrdes av min vilja att dels studera myndigheter som kommit en bit på väg i sitt arbete och dels välja myndigheter vars kärnverksamhet ligger långt ifrån den typen av ”mjukare” fråga som mångfald är. Att försöka svara på frågan varför vissa myndigheter inte påbörjat ett arbete med mångfald är utan tvekan viktig men för att kunna fullgöra mitt syfte krävs att myndigheterna inlett ett arbete. Min vilja att kärnverksamheten inte ska ligga nära uppgifter som mångfald i arbetslivet grundar sig i en nyfikenhet att studera hur frågan klarar sig i konkurrensen av andra frågor. Bland myndigheter som exempelvis integrationsverket och migrationsverket anser jag att mångfaldsarbetet kan inneha extra prioritet just för att kärnverksamheten ligger relativt nära. I myndigheter med en verksamhet långt ifrån arbetet för en ökad mångfald tror jag att frågan behandlas i en mer ”ärlig” konkurrens med andra sidofrågor som exempelvis frågor om miljöhantering.

Vid kontakt med integrationsverket framkom att de under våren 2004 genomför en undersökning om myndigheters arbete med etnisk mångfald. Utifrån en förhoppning om att kunna bidra till denna undersökning valdes myndigheter som ej upptogs i integrationsverkets studie. SMHI och Sjöfartsverket var två sådana vilka också uppfyllde mitt eget krav om en verksamhet vars fokus befann sig bortom frågor om etnisk mångfald. Då jag ansåg att det i min studie fanns plats för ännu en myndighet valdes Luftfartsverket. Samtliga har påbörjat ett arbete för ökad mångfald och kärnverksamheten hos de tre har bevisligen en annan inriktning än ökad mångfald.

Under arbetets gång har jag varit i kontakt med Mikael Rundqvist som är ansvarig för ovan nämnda studie vid integrationsverket. Förutom värdefulla tips och idéer från dennes sida har min studie skett parallellt med integrationsverkets arbete.

### *Intervjuer*

Vid kontakt med myndigheterna visade det sig att samtliga tre har utsedda personer med ansvar för bland annat mångfaldsarbetet. Jag blev således hänvisad till en person vid vardera myndigheten och inte flera. Det här har gjort att kärnan i empirin, tillsammans med mångfaldsplaner, utgörs av djupintervjuer med dessa tre personer. Samtliga är stationerade vid respektive myndighets personalavdelning och innehar chefsansvar.

Intervjuerna utfördes på intervjupersonernas arbetsplatser och varje intervju tog cirka 1,5 timma. Före intervjun informerades de om bakgrunden och syftet med studien. Vid intervjutillfället användes en halvstrukturerad intervjuguide<sup>5</sup> med teman som motsvarar de tre första frågorna i min frågeställning samt förslag till frågor utifrån dessa. Samtliga tre djupintervjuer hade karaktären av en konversation med kortare frågor från mig och längre utläggningar från informanten. Vid slutet av intervjun gavs informanterna tillfälle att ta upp

---

<sup>5</sup> Kvale 1997:123

egna punkter som de tyckte var viktiga men som jag inte tagit upp tidigare. Vid samtliga tre djupintervjuer användes bandspelare. Intervjupersonerna har i efterhand fått tillfälle att läsa igenom vad jag i resultat delen skrivit om deras myndighet. Detta för att minimera riskerna för eventuella feltolkningar. Intervjuerna med de fackliga representanterna skedde i samtliga fall per telefon. Intervjuerna varade i cirka en halvtimme och utgick ifrån samma procedur som beskrivs ovan. I de tre djupintervjuerna var jag ute efter intervjupersonernas egen uppfattning om implementeringen och styrningen fungerat. Jag ansåg det dock vara viktigt att kontrollera de fakta uppgifter som getts i dessa intervjuer och även ge arbetstagsansidans tillfälle att kommentera hur de tycker mångfaldsarbetet fungerar.

### *Material*

Som grund för studien används främst litteratur inom området för policyprocess och förhållandet mellan stat och förvaltning. Att ge en heltäckande bild över området som ligger till grund för teorikapitlet har inte varit min mening och skulle heller knappast vara möjligt på grund av dess vida omfattning. Valet av litteratur har i grunden gjorts i syfte att hitta teorier som kan sätta de resultat som presenteras i studien i ett större sammanhang samt att presentera förslag på varför resultaten ser ut som de gör. Utifrån det här syftet har sedan urvalet skett med en strävan att uppfylla två krav. Dels att ge en bild över hur policyprocessen och styrningen av implementeringen kan betraktas. Dels att presentera några av de teorier som försöker förklara implementering, hur den kan studeras och vilka faktorer som påverkar den. För att ge en bild av forskningsfältet har jag även tagit med teoretiska perspektiv som inte direkt kan anknytas till de resultat som framkommer i den här studien. De har dock varit viktiga för policyforskningens utveckling och som exempel kan nämnas Benny Hjern och Paul Sabatier.

### Tidigare forskning

Forskning om mångfaldsarbete inom den offentliga sektorn är väldigt begränsad. Det finns dock några få undantag vilka utgörs av svenska integrationsverket samt forskning från USA. Integrationsverket har i rapporten *Mångfald som vision och praktik*<sup>6</sup> studerat hur ett antal företag och myndigheter uppfattar sin uppgift att arbeta med mångfald. Ett resultat i den här studien är att den kvantitativa aspekten av mångfald upplevs som svår att uppfylla. Inte minst på grund av att begreppet inte är entydigt. Bland tillämparna riktas viss kritik mot mångfaldsarbetet då det kan tolkas som om anställda ska rekryteras utifrån etniskt ursprung och inte efter kompetens. I studien ges exempel från olika fallstudier om hur begreppet mångfald har tolkats och tillämpats i verksamheten. Här visas exempelvis att ett drivande ledarskap är viktigt för ett positivt mångfaldsarbete. Faktorer som påverkar mångfaldsarbetet anges vara typ av organisation, verksamhet och attityder inom organisationen. Vidu Soni<sup>7</sup> har studerat den offentliga sektorn i USA och där försökt hitta faktorer som påverkar mångfaldsutvecklingen inom arbetsstyrkan. Slutsatser härifrån är att mångfald generellt betraktas som en viktig fråga även om det är skillnad mellan könen och olika etniska grupper. Liksom i integrationsverkets studie finns även här svårigheter att definiera själva begreppet mångfald. De offentliga organisationerna är utsatta för påtryckningar både internt och externt för att prioritera arbetet. Detta ses dock som något negativt bland arbetsstyrkan. En

---

<sup>6</sup> Integrationsverkets rapportserie 2001:5

<sup>7</sup> Soni 2000

övergripande slutsats från Soni är att föreställningar om vem eller vilka det är som drar fördel av ett mångfaldsarbete ligger till grund för hur arbete med mångfald tas emot.<sup>8</sup>

Forskning om styrningen av förvaltningen visar att den centrala statsmakten fortfarande spelar en avgörande roll för implementeringen av olika beslut. Klas Borell och Roine Johansson<sup>9</sup> har studerat reformer inom äldreomsorgen där strukturen och ansvarsfördelningen mellan regionala och lokala ansvarstaganden förändrats. Slutsatsen är att den centrala styrningen sker i mer indirekta former jämfört med tidigare men att den fortfarande spelar en avgörande roll. Inte minst på grund av att olika kontrollmetoder kombineras. Lennart J Lundqvist<sup>10</sup> kommer till liknande slutsatser i en studie av olika svenska offentliga program för hållbar utveckling. Även om han betonar att generaliseringar måste göras med försiktighet visar hans resultat att initiativet funnits hos den centrala statmakten. Han framhåller dock att den centrala styrningen är beroende av kvalitet och kompetens inom övriga delar av förvaltningen och att styrningen därigenom är avskilt från utkomsten. Tanken om den svenska statsmakten som en central aktör i offentliga policyprocesser får även stöd i mer allmän forskning om statligt inflytande. Ett exempel är Linda Weiss som forskat om statens roll i bland annat Sverige och presenterat sina resultat i boken med den talande titeln ”The Myth of the Powerless State”.<sup>11</sup>

Forskning om implementering inom offentlig förvaltning pekar på olika faktorer för en lyckad måluppfyllelse. Med studier utförda i Norge som grund drar Morten Egeberg<sup>12</sup> slutsatsen att den formella strukturen inom förvaltningen är en viktig faktor som påverkar en policyprocess. Enligt Egeberg är den här faktorn viktigare än social och geografisk härkomst hos tillämparna inom förvaltningen. Likaså är den strukturella kapaciteten, det vill säga de resurser som kan mobiliseras viktig. Han betonar dock att även om den formella organisationen är central är den en av flera faktorer när det gäller att förstå och förklara en policyprocess. Christensen, Laegreid och Wise<sup>13</sup> har i en jämförande studie av Norge, Sverige och USA studerat vilka förutsättningar som bidrar till en aktiv policyprocess. Med en aktiv policy menar de en process med medvetna ansträngningar för att förändra strukturen, processer eller personalen inom den offentliga sektorn. Som grund har de fyra antaganden om ideala förhållanden mot vilka de mäter det empiriska materialet. Dessa är: flexibel organisation; mål är entydiga och nära kopplade till medlen; olika organisationsformer ger olika effekter; kriterier finns för att mäta effekten. Christensen med flera drar slutsatsen att strukturell och kulturell påverkan samt den omgivande miljön spelar en viktig roll. I fallet Sverige råder ett dualistiskt system med en inflytelserik statsmakt samt en relativt självständigt central förvaltning. Den här faktorn tillsammans med den ekonomiska krisen som landet drabbades av under nittioalet har gjort att Sverige har närmat sig de ideala förutsättningarna. Abdul Kadhim<sup>14</sup> har i sin doktorsavhandling studerat det svenska kommunala flyktingmottagandet. En viktig slutsats från honom är att en negativ konsekvens av den ökade användningen av målstyrning och ramlagar är att utformningen av allmänna

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Borell & Johansson 1999

<sup>10</sup> Lundqvist 2001

<sup>11</sup> Weiss 1999, se även Pierre & Peters 2000:25

<sup>12</sup> Egeberg 1999

<sup>13</sup> Christensen, Laegreid & Wise 2002

<sup>14</sup> Kadhim 2000

mål på central nivå flyttas ned till den lokala nivån. Kadhim menar att den politiska kulturen för med sig att man på lokal nivå arbetar på samma sätt vid utformningen av programförklaringar.

## 2. TEORI OCH METODER

*I kapitlet som följer redogörs för de teoretiska utgångspunkterna som används i den här studien. Syftet med det är att kunna sätta de empiriska resultaten i ett större sammanhang samt att med hjälp av dessa kunna analysera resultaten och förklara vad de kan betyda. I kapitlet ges även en yttlig introduktion till implementeringsforskningen och dess olika ansatser.*

### Policyprocessen

Det klassiska sättet att betrakta policyprocessen är enligt Max Webers idealtyp för byråkratin där grundtanken är effektivitet och rationalitet. Processen beskrivs som en avskild enhet med beslutsfattande politiker i toppen och samhällsmedlemmarna i botten. Däremellan finns välutbildade och politiskt neutrala tjänstemän som genomför politikernas beslut.<sup>15</sup> Ett beslut fattas högst upp på politisk nivå och tar sig sedan nedåt i en välordnad kedja fram till slutligt genomförande längst ned. Premfors framhäver ett antal karaktäristika för den rationella modellen:

- En dominerande beslutsfattare
- Entydiga, stabila mål
- Klar åtskillnad mellan mål och medel
- Fullständig information om samtliga medel/alternativ och deras konsekvenser
- Beslut i form av optimering<sup>16</sup>

Kritik har dock riktats mot den rationalistiska modellen och de antaganden som den gör. Herbert Simon menar att det sällan är möjligt för en beslutsfattare att få fullständig information om samtliga alternativ och deras konsekvenser.

I det verkliga livet har människor aldrig mer än en fragmentarisk kunskap om de villkor som kringgärdar deras handlande och aldrig mer än en bräcklig insikt i de lagar och regelmässigheter som skulle tillåta dem att dra

---

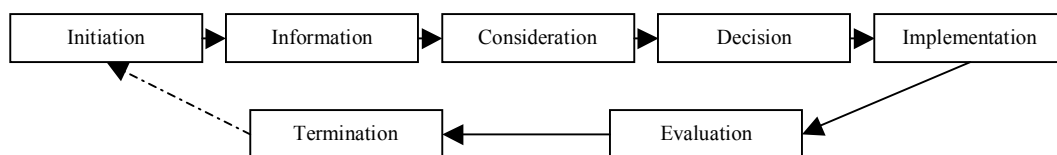
<sup>15</sup> Lundquist 1992:133f

<sup>16</sup> Premfors 1989:41

slutsatser om framtida konsekvenser på basis av kunskap om nutida förhållanden.<sup>17</sup>

Det råder därför en *begränsad rationalitet* då människan ofta agerar på grund av andra faktorer än rationella val mellan olika alternativ. Sådana faktorer kan vara exempelvis vanor eller erfarenheter från tidigare beslut.<sup>18</sup> Charles Lindblom menar att i verkligheten innehåller en policyprocess flera aktörer med skilda och/eller ofärdiga målföreställningar. Den knappa kunskap som aktörerna har om olika alternativ gör att valet står mellan ett fåtal förändringar som alla ligger nära den nuvarande situationen<sup>19</sup>. Beslutsfattandet sker *inkrementalistiskt*, det vill säga med små steg vilka skiljer sig marginellt från det ”status quo” som existerar mellan de olika aktörerna<sup>20</sup>. Värt att notera är att en grundläggande skillnad mellan den rationalistiska modellen och dess kritiker är att den förstnämnda har en normativ ansats medan de senare har en deskriptiv.

Premfors menar att policyprocessen kan brytas ned till ett antal faser. Det exakta antalet varierar inte minst beroende av vilken fasmodell man använder sig av men generellt innehåller de enligt Premfors mellan fem och tio olika faser. Dessa kan vara: *Problem, Alternativ, Rekommendation, Beslut, Genomförande, Utvärdering och Återföring*.<sup>21</sup> Enligt det strikt rationella tänkandet genomgår policyprocessen en stegvis utveckling med en relativt tydlig uppdelning från problem till utvärdering och återföring.<sup>22</sup> Jenkins beskriver modellen såhär:



Figur1. Policyprocessen enligt den rationella modellen. (Egen bearbetning av: Jenkins 1993:36)

Synen på faserna och hur de relaterar till varandra betraktas oftast som en idealmodell, men har ändå sina förespråkare. Peter de Leon bygger vidare på Harold Lasswells rationella syn på policyprocessen och menar att det finns en fruktbar tanke med fasmodellen och även med att göra en tydlig uppdelning av faserna. Enligt de Leon består varje fas av olika aktiviteter, har olika syften och innehåller ofta även olika aktörer. Vid en studie av en policyprocess kan modellen därför användas som ett instrument för att strukturera analysen. De Leon menar att en användning av modellen inte betyder att man bortser ifrån att en policyprocess sker i ett större sammanhang. Ej heller betyder det att forskaren bortser ifrån möjligheter till utvärdering och feedback under processens gång.<sup>23</sup> Premfors diskuterar istället utifrån en flexiblare syn på modellen och menar att de olika faserna kan betraktas som mer flytande där flera faser kan pågå parallellt och även gå in i varandra. De behöver inte heller ske i någon

<sup>17</sup> Simon 1971:132

<sup>18</sup> Ibid. s.137ff

<sup>19</sup> Lindblom 1972:kap.11- 13

<sup>20</sup> Premfors 1989:41f

<sup>21</sup> Ibid. s.44

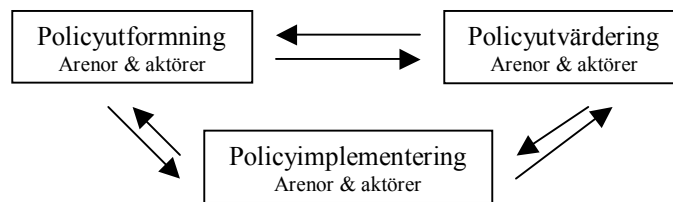
<sup>22</sup> Jenkins 1993:36

<sup>23</sup> de Leon 1999:24f

särskild ordning.<sup>24</sup> Andra forskare menar att man inte kan betrakta policyprocessen utifrån någon som helst hierarkisk ordning. Bengtsson menar exempelvis att policy formas och genomförs av olika aktörer och på olika arenor. Enligt honom handlar policyprocessen om en:

[...] dynamisk kommunikationsprocess med sändare av budskap från en nivå till mottagare som tolkar dessa budskap utifrån de förhållanden som råder på en annan nivå.<sup>25</sup>

Det här säger inte att makten och inflytandet är delat mellan de inblandade aktörerna. De deltar istället vid olika tidpunkter och i olika roller under processen. En policy är därför inte fast i och med att ett beslut är taget utan formas och omformas i takt med att aktörers förhållande till processen förändras.<sup>26</sup> Bengtsson beskriver modellen såhär:



Figur 2. Policyprocessen som en kommunikationsprocess med aktörer och arenor. (Bengtsson 1998:32)

Grunden till tanken ligger i att förståelse för en samhällelig process nås genom en studie av aktörer och de strukturer som omger dessa. En aktör är en individ eller ett kollektiv med en viss frihet och förmåga till handling. Med struktur avses de regler och resurser som aktörerna omges av.<sup>27</sup> Strukturen påverkar aktörens förståelse, möjlighet och vilja och därmed också aktörens agerande. Den individuella förmågan och viljan går dock inte att bortse ifrån och kan i olika grad ha inflytande över agerandet.<sup>28</sup> Aktörerna har olika möjligheter till inflytande över policyn och kan delta under olika faser i processen. Olika aktörers inflytande gör att policyn hela tiden formas.<sup>29</sup>

Oavsett vilket perspektiv man har på policyprocessen finner man en fas eller en process som innebär att man tillämpar eller implementerar en policy. Hur den här aktiviteten kan betraktas och hur den hör ihop med resten av processen beror naturligtvis även det på vilket perspektiv man har. Då den här studien fokuserar just på implementeringsfasen tycker jag det är värt att studera det lite närmare.

De olika perspektiven ger olika svar på vilka som bestämmer och har inflytande över implementeringen. Den rationella modellen ser implementeringsfasen som byråkraternas arena och något som därmed är avskilt från politikerna. Premfors gör även han en uppdelning av faserna även om den är långt mer försiktig. Han menar att beslutsfasen respektive

<sup>24</sup> Premfors 1989:43

<sup>25</sup> Bengtsson 1998:31

<sup>26</sup> Bengtsson 1998:31

<sup>27</sup> Ibid. s.47f

<sup>28</sup> Lundquist 1987:46f

<sup>29</sup> Bengtsson 1998:31

genomförandefasen *domineras* av vardera politikern respektive byråkrater. Det är dock enligt Premfors för enkelt att se dem strikt avskilda.<sup>30</sup> Sannerstedt och Rothstein menar att det i flera avseenden är problematiskt att göra en distinktion mellan beslut och implementering. Dels finns ofta politiker och tjänstemän med i båda processerna. Dels finns exempel på att implementering och utvärdering hunnit ske före det formella beslutet. Ytterliggare exempel visar på tjänstemän som själva initierat, genomdrivit och implementerat beslut, utan inblandning från politiker.<sup>31</sup> Enligt Sannerstedt blir därför:

[...] distinktionen mellan beslutsprocess och implementeringsprocess ofruktbar. Kvar står distinktionen mellan beslutsfattare/reformatör och tillämpare/praktiker.<sup>32</sup>

En kritik mot ovanstående tanke presenteras av Hogwood och Gunn som varnar för att inte göra en åtskillnad mellan beslutsprocess och implementeringsprocess.

There is, of course, an important area of overlap between politics and administration but there are also more substantial areas of relatively independent functioning which are worth preserving, both analytically and in practice.<sup>33</sup>

En konsekvens värd att notera är enligt Hogwood och Gunn att en icke-distinktion mellan processerna får demokratiska följder, nämligen att förvaltningen politiseras och politiken avpolitiseras.<sup>34</sup>

### Statens styrning av myndigheter och policyprocessen

Det grundläggande syftet med offentliga förvaltningen är att den ska genomföra den av riksdag och regering beslutade politik. Vad som exakt ska tillämpas och vad som är enskilda myndigheters ansvarsområde anges i olika lagar och förordningar. På det här sättet har myndigheterna en något omvänd handlingsfrihet om man jämför med samhället i övrigt.

Medan för en enskild allt är tillåtet som inte är förbjudet i lag, är för en myndighet allt förbjudet som inte lagen uttryckligen tillåter.<sup>35</sup>

Men tanken om myndigheter som ett verktyg för genomförande av riksdag och regerings politik är inte helt okomplicerad. En fullständig kontroll av förvaltningens verksamhet är inte möjligt och ej heller något man eftersträvar. En styrning är dock något nödvändigt och inom det här området kan det betecknas som ”beslutsfattarens organisering av verksamheten för att de policymål som sätts upp skall kunna nås”<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Premfors 1989:120f

<sup>31</sup> Sannerstedt 2001:26f, Rothstein 2001:14f

<sup>32</sup> Sannerstedt 2001:28

<sup>33</sup> Hogwood & Gunn 1993:246

<sup>34</sup> Ibid. s.246

<sup>35</sup> Wennergren 2000:20

<sup>36</sup> Bengtsson 1998:40



### *Implementeringsstyrning*

Det fenomen då politiska beslut inte genomförs som avsetts utan på olika sätt förändras under vägen betecknas som ”implementeringsproblemet”<sup>37</sup>. Styrningen från beslutsfattaren till tillämparen har inte fungerat och forskningen kring implementering har försökt förklara varför sådant inträffar. Fokus på problemen med implementering har gett upphov till att implementeringsforskning av vissa blivit kallad för ”eländesforskningen”<sup>38</sup>.

Inom det politiska området används begreppen *förvaltningsstyrning*, *organisationsstyrning* och *samhällsstyrning* för att beskriva den kedja varigenom politiken försöker förändra samhället.<sup>39</sup> Förvaltningsstyrning betecknar riksdag och regerings styrning av förvaltningen, organisationsstyrning syftar till styrningen inom förvaltningen medan samhällsstyrning symboliserar förvaltningens styrning av samhället.<sup>40</sup> I den här studien fokuseras på förvaltningsstyrningen och där styrningen av myndigheterna inom området för integrationspolitiken. Bengtsson presenterar sex olika styrningsstrategier för policyskaparen gentemot tillämparen.

1. Klassiskt teknokratiskt synsätt: Beslutsfattaren formulerar precisa mål och medel.
2. Instrukтив delegation: Beslutsfattaren formulerar precisa policymål.
3. Organiseringsstyrning: Beslutsfattaren anger vissa mål men fastställer former för organisation och kompetens.
4. Förhandlingslösning: Beslutsfattaren formulerar vissa mål och förhandlar med implementeraren om definitionen av målen och lämpliga medel.
5. Målstyrning: Beslutsfattaren formulerar abstrakta mål och delegerar auktoritet till implementeraren att precisera mål och medel.
6. Byråkratiskt entreprenörskap: Beslutsfattaren stöder de mål och medel som implementeraren formulerar.<sup>41</sup>

De olika strategierna beskriver relationen mellan beslutsfattare och tillämpare och ser olika ut beroende på policyområde. Ansvar och inflytande ligger vid de första punkterna hos policyskaparen, men ju längre ner på listan man kommer desto mer av ansvar och inflytande ligger hos tillämparen.<sup>42</sup>

Petersson och Söderlind är noga med att poängtera att kedjan från regering till samhälle också går åt andra hållet där samhället har inflytande över förvaltningen vilket i sin tur förs vidare till riksdag och regering.<sup>43</sup> Lundquist menar att kring och inom den här kedjan finns ett nätverk av olika aktörer som bildar ett policynätverk.<sup>44</sup> Dessa aktörer är politiker,

---

<sup>37</sup> Sannerstedt 2001:28

<sup>38</sup> Rothstein 1994:76

<sup>39</sup> Petersson & Söderlind 1993:212

<sup>40</sup> Lundquist 1987:71

<sup>41</sup> Bengtsson 1998:43

<sup>42</sup> Ibid. s.43

<sup>43</sup> Petersson & Söderlind 1993:212

<sup>44</sup> Lundquist 1987:71

personer inom förvaltningen, aktörer i den privata sektorn och till sist medborgarna. Relationen mellan aktörerna ser olika ut beroende av bland annat tidpunkt och policyområde.

The actors are defined by their formally prescribed functions in the political process. The power relations between them are not given: different constellations of actors may appear at different process stages and cover different issue areas. The political process may be initiated anywhere in the network.<sup>45</sup>

Formellt har politikerna beslutsmakten och förvaltningen implementeringsansvar men i praktiken kan dessa funktioner vara mer otydliga och även ligga hos någon annan aktör. Vid en analys av en policyprocess är det därför viktigt att ta hänsyn till hela nätverket som omger processen.<sup>46</sup> Lundquists resonemang menar att den totala styrningen från en aktör över en annan inte är annat än ett teoretiskt resonemang och aldrig går att hitta empiriskt. Kravet från aktörerna i förvaltningen går därför aldrig att bortse ifrån för politiker och som modellen ovan antyder ser maktrelationen mellan de båda olika ut beroende av situation. I förhållandet mellan två aktörer som befinner sig i en maktrelation är det enligt Lundquist tre aspekter som är särskilt viktiga för en lyckad implementering. (1) Förståelse – att exempelvis en myndighet förstår styrningen från politiker. (2) Vilja – att det inom myndigheten finns en vilja att implementera politikernas styrning. (3) Utförbarhet – att myndigheten har resurser för att kunna utföra styrningen.<sup>47</sup> En annan viktig faktor som ligger till grund för implementeringens måluppfyllelse är om de åtgärder man beslutat om verkligen får de effekter som eftersträvas. De idéerna om orsakssamband mellan åtgärder och effekter måste således vara riktiga. Det politiska beslutet och vidtagna åtgärderna måste bygga på en korrekt kausal teori. Sannerstedt menar att det här är särskilt viktigt inom områden där politiker försöker förändra samhället och människors beteende som exempelvis att öka kollektivresandet.<sup>48</sup> I det här sammanhanget kan det vara värt att påpeka att det finns beslut som redan från början inte är tänkta att tillämpas i praktiken. Fenomenet kallas ”symbolpolitik” och avser de åtgärder som redan från början är utan effekt. I ett sådant fall är kopplingarna mellan orsak och verkan medvetet byggda på en inkorrekt kausal teori.<sup>49</sup> Sannerstedt menar att symboliska aspekterna uppstår när politiker vill påverka genom att övertyga samt övertala snarare än att styra. En annan anledning kan vara att de vill ”sammanfatta den politik man bedriver”. Formuleringen är därför väldigt övergripande för att vara tilltalande till breda grupper.<sup>50</sup>

Viktigt för förståelsen av förvaltningens arbete är att det inte sker isolerat utan att det är under ständig påverkan av den omgivande miljön. Peters menar att den här påverkan kan beskrivas utifrån tre nivåer nämligen samhällelig, politisk och administrativ enligt figuren nedan.

---

<sup>45</sup> Lundquist 1987:70

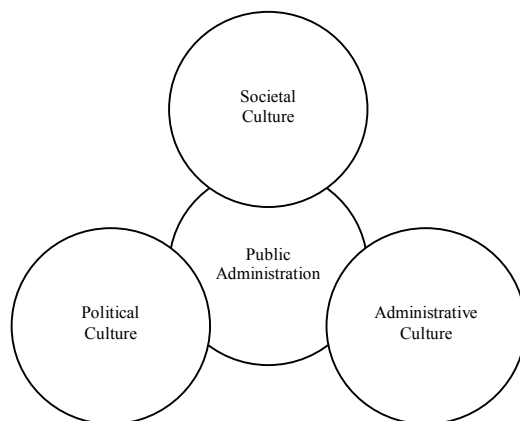
<sup>46</sup> Ibid. s.70f

<sup>47</sup> Ibid. s.76-81

<sup>48</sup> Sannerstedt 2001:34f

<sup>49</sup> Santesson-Wilson 2003:36-41

<sup>50</sup> Sannerstedt 2001:32f



Figur 3. Culture and public administration. (Egen bearbetning av Peters 2001:36)

Påverkan från den omgivande miljön sker på olika sätt men Peters menar att den offentliga förvaltningen är knuten till det övriga samhället med många små, men starka band. Den samhälleliga opinionen, enskilda aktörer och intressegrupper, den politiska majoriteten, vanor och traditioner inom samhället liksom den egna organisationen etc. är faktorer som påverkar förvaltningen. Inflytandet från omgivningen påverkar hur arbetet utformas inom förvaltningen men även utkomsten av dess arbete.<sup>51</sup>

### *Styrning genom ledning och samordning*

Den statliga styrningen av samhället har under stora delar av 1900-talet skett i korporatistisk anda med ett samarbete mellan regering och olika officiella aktörer. Det här har varit mest synligt inom arbetsmarknadsfrågor där arbete och kapital (LO och SAF) slutit olika avtal som skaffat dem en position och inflytande på den politiska arenan. Höjdpunkten var under 30- och 40-talen då bland annat Saltsjöbadsavtalet slöts vilket var en viktig del i den "svenska modellen".<sup>52</sup> Under andra världskriget ansågs inte de statliga verken som tillräckligt kompetenta och som en följd fick fackliga, arbetsgivar- och andra branschorganisationer ökat inflytande.<sup>53</sup> Sedan början av 80-talet har dock de korporatistiska inslagen minskat då strukturen med regering tillsammans med ett fåtal större aktörer har vidgats till att inkludera flera olika intresseorganisationer. Korporatismens tillbakadragande har hjälpt till att ytterligare försvaga det centrala statliga inflytandet till förmån för andra aktörer.<sup>54</sup> Den här utvecklingen har inte bara skett inom arbetsmarknadsområdet utan även inom andra områden som jordbruk, ekonomi och bostadsfrågor.<sup>55</sup> Utvecklingen till trots kan det dock vara viktigt att påpeka att relaterat till andra länder (t.ex. Storbritannien) har Sverige fortfarande korporatistiska inslag<sup>56</sup>.

När det gäller styrningen av myndigheter så har den på samma sätt sett olika ut över tid. Utformningen av lagar och därmed också grunden till styrningen har förändrats. Från en mer

<sup>51</sup> Peters 2001:Kap2 särskilt s. 35-43

<sup>52</sup> Blom- Hansen 2000:159ff

<sup>53</sup> Rothstein 1987:27

<sup>54</sup> Pierre & Peters 2000:176

<sup>55</sup> Blom- Hansen 2000:170

<sup>56</sup> Compston art. 2003:788 och Hill 1997:147

detaljstyrd organisation har det skett en övergång via målstyrning till en mer resultatstyrd förvaltning. En anledning till det här uppges vara samhällets ökade komplexitet i form av ekonomiska, tekniska och sociala förändringar.<sup>57</sup> Konsekvenserna av en detaljstyrd organisation under dessa förhållanden hade varit ständiga förändringar och uppdateringar vilket i praktiken inte skulle vara möjligt. Det här gjorde att den centrala statsmakten var tvungen att lämna ifrån sig makt till lägre instanser.<sup>58</sup> Användningen av målstyrning skedde som en direkt konsekvens av samhällsutvecklingen där politiker inte såg det som möjligt att detaljstyra. Fokus hamnade istället vid att formulera mer allmänna mål och låta myndigheterna ansvara för den konkreta tillämpningen. Behovet av insyn och styrning ansågs dock inte tillfredsställt varvid en ny styrning tillkom där politiker genom olika resultatmått följde förvaltningens arbete och kunde på det här sättet ingripa vid behov. En viktig konsekvens av det här är en övergång från att formulera mål långt i förväg till att mer löpande ta beslut med nytillkomna erfarenheter som grund.<sup>59</sup> En av de positiva effekterna av den mer allmänna styrningen har varit att förvaltningen kunnat tillämpa direktiven utifrån sina egna behov, erfarenheter och förmåga. Det här är något som varit mer tydligt bland kommunerna än bland myndigheterna.<sup>60</sup> Utvecklingen för dock även med sig negativa konsekvenser i form av allt för vaga och även motstridiga beslut. Ett vanligt exempel är i socialtjänstlagen där det står att varje individ har rätt till en ”skälig levnadsstandard”. Exakt vilken nivå det här innebär kan vara svårt att veta.<sup>61</sup> Mer exakta definitioner av lagstiftningens allmänna formuleringar har kommit till i allt högre grad formuleras på lägre nivåer. Inflytandet från riksdag och regering har inom vissa områden minskat vilket också belysts och kritiserats i olika utredningar.<sup>62</sup> Makten har i högre grad hamnat hos förvaltningstjänstemän inom olika departement och myndigheter.<sup>63</sup>

Vad texten ovan visar är att statens möjligheter att styra har förändrats liksom olika aktörers inflytande i en policyprocess. Det har gjort att nya begrepp efterfrågas som beskriver det decentraliserade beslutsfattandet och den mer mångfacetterade struktur som det politiska området utgör. Det engelska begreppet ”Governance” har försökt fylla luckan även om det innehåller en mängd olika definitioner av vad det egentligen syftar till<sup>64</sup>. Bengtsson beskriver det som den ”samhandling som [är] ett resultat av politiska, sociala och professionella aktörers agerande”<sup>65</sup>. Pierre betraktar det ”liktydigt med samordning och styrning”.<sup>66</sup> Flera definitioner har gemensamt att de försöker beskriva förflyttningen av makt och inflytande från den centrala delen av staten till mer perifera områden. Uppåt i form av internationellt beroende och samarbete (t.ex. EU), nedåt till aktörer närmare den praktiska tillämpningen (t.ex. kommuner) och i sidled i form av en spridning av inflytande till jämställda aktörer (t.ex. olika myndigheter).<sup>67</sup> Lundquist beskriver situationen som:

---

<sup>57</sup> Petersson & Söderlind 1993:227 och Esping 1994:28-33

<sup>58</sup> Borell & Johansson 1999:586ff

<sup>59</sup> Petersson & Söderlind 1993:277

<sup>60</sup> Borell & Johansson 1999:587f

<sup>61</sup> Sannerstedt 2001:30

<sup>62</sup> Bengtsson 1998:44

<sup>63</sup> Premfors 1999:161

<sup>64</sup> Rodhes 2000:55ff presenterar sju definitioner inom området för offentlig förvaltning.

<sup>65</sup> Bengtsson 1998:41

<sup>66</sup> Pierre 2001:118

<sup>67</sup> Rodhes 2000:71

The political landscape no longer seems familiar. Accepted notions such as “hierarchy,” “regulation,” and even “government” are held inadequate to describe how society is governed. Instead, we are urged to use such concepts as “networks,” “mutual adjustment,” and cooperative management” to outline and understand the structures and processes of governance.<sup>68</sup>

Flera forskare betonar dock att det (svenska) statliga inflytandet inte minskat särskilt mycket utan snarare förändrats. I utvecklingen med fler aktörer som fått inflytande över policyprocessen har staten hittat nya vägar för att utöva styrning.<sup>69</sup>

### Implementeringsforskningens födelse och etablering

Under 1960-talet fanns i USA en vilja bland ledande politiker att en gång för alla besegra fattigdomen i landet. Åtgärder skulle leda fram till ”the Great Society”.<sup>70</sup> Flera åtgärdsprogram startades från statens sida, men dessvärre misslyckades många. De amerikanska forskarna Pressman och Wildavskys intresserade sig för ett program som de Kaliforniska myndigheterna 1968 lanserade för att främja den ekonomiska utvecklingen i staden Oakland.<sup>71</sup> Under sin studie upptäckte de att den ursprungliga policyn kom att förändras under resan från politiskt beslut till praktiskt genomförande. Policyn kom att, med små steg i taget ändras mellan varje länk i genomförandekedjan vilket i slutändan ledde till en stor skillnad mellan resultat och ursprunglig policy. Slutsatsen var att kontakten mellan de olika länkarna i genomförandekedjan var bristfällig. Erfarenheterna från Pressman och Wildavskys studie pekade enligt de själva på att en lyckad implementeringsprocess kräver en stark kontroll uppifrån som överser och koordinerar de olika stegen fram till slutligt genomförande.<sup>72</sup> Pressman och Wildavsky studie representerar ett tänkande som betraktar implementering utifrån den rationella modellen. Fokus ligger vid det politiska beslutet som måste vara tydligt utan några möjligheter till missförstånd. Utifrån det här beslutet handlar det om att välja den strategi som behåller beslutet intakt i sin ursprungliga form och inte ger något som helst utrymme för förändring. Implementeringen ses som ett mekaniskt system där liten hänsyn tas till faktorer som känslor och åsikter bland individerna som ska genomföra beslutet. Parsons beskriver det som:

Where implementation has failed [...] it may be said to be due to factors such as the selection of the wrong strategy, or wrong ‘machinery’ or ‘instruments’; the ‘programming’ of the bureaucracy was incorrect [...]<sup>73</sup>

Pressman och Wildavsky var inte ensamma om att ta analysen av åtgärder och program startade av de amerikanska myndigheterna. Deras studie är dock representativ för de andra på det

---

<sup>68</sup> Lundqvist L J 2001:319

<sup>69</sup> Pierre 2001:123, Lundqvist 2001

<sup>70</sup> Sannerstedt 2001:18

<sup>71</sup> Pressman & Wildavsky 1973:1

<sup>72</sup> Ibid. s.143ff

<sup>73</sup> Parsons 1995:466

sättet att de studerar politiska intentioner och program som inte kunnat förverkligas. Gemensamt är också att slutsatserna ofta gav en pessimistisk syn på myndigheters möjligheter att genomföra olika välfärdsprogram. Enligt Sabatier utvecklades en andra generations forskare under sjuttioalet. Dessa hade ett mer jämförande perspektiv och försökte med hjälp av olika variabler förklara den bakomliggande skillnaden mellan lyckade och misslyckade implementeringar. Likheter med den första generationen var dock tydliga då traditionen av att utgå från policyn och därmed ha ett uppifrån och ner perspektiv fanns kvar.<sup>74</sup>

### Olika perspektiv inom implementeringsforskningen

Pressman och Wildavskys sätt se på implementering mötte dock kritik då motståndare till den rationella modellen menade att det finns flera faktorer som påverkar implementeringen och som måste uppmärksammas. En känd kritiker av den rationella modellen är Michael Lipsky som kom att förknippas med uttrycket ”street-level bureaucracy”. I sina studier av offentlig service upptäckte han bland annat att yrken som exempelvis lärare, socialarbetare och poliser har stor makt över hur en policy genomförs i praktiken. Hur precisa reglerna än är så är det i slutändan de själva som har inflytande över hur verksamheten utformas. Ett inflytande som kan vara väldigt svårt att kontrollera för dem som initierat policyn. För en forskare betyder det här att studier måste börja på den lägsta nivån för att man ska kunna nå förståelse.

[...] policy implementation in street-level bureaucracy must be studied at the workplace rather than tracing policy through the bureaucratic and interorganizational systems.<sup>75</sup>

Lipsky hade hittat exempel på att den rationella modellen var bristfällig. Även om de - av den rationella modellen betraktade - rätta förutsättningarna fanns för en lyckad implementering kunde aktörer på den lägsta nivån ändå utöva stort inflytande. Förespråkare för den så kallade ”bottom-up”-modellen menar att det inflytande som många aktörer har över implementeringen på de lägra nivåerna inte går att bortse ifrån. Implementering ur det här perspektivet är en process som inkluderar flera aspekter, däribland relationen mellan de som formulerar en policy och de som implementerar densamma. Andra faktorer som är viktiga är kulturen inom den organisation (myndigheten, skolan etc.) där implementeringen sker samt den politiska miljö inom vilken de verkar.<sup>76</sup>

Skillnaden mellan perspektiven är sammanfattningsvis att de tar sin utgångspunkt vid olika ställen. Anders Sannerstedt beskriver det så här:

I uppifrån-perspektivet är det lagen som bildar utgångspunkten för analysen. Forskningsproblemet är att beskriva och förklara hur lagen implementeras. I nedifrån-perspektivet är det en empirisk fråga huruvida lagen överhuvudtaget har någon styrande inverkan.

---

<sup>74</sup> Sabatier 1993:266

<sup>75</sup> Lipsky 1980:188

<sup>76</sup> Parsons 1995:469

[...] uppifrån-perspektivet tar sin utgångspunkt i beslutsfattarens avsikter, medan nedifrån-perspektivet i stället utgår från tillämparnas handlande.<sup>77</sup>

Utifrån de olika utgångspunkter presenterade ovan har det sedan växt fram flera alternativ och mer utvecklade teorier om hur implementeringsprocessen bör betraktas och studeras. Uppifrån och ned perspektivet liksom nedifrån och upp hittas sällan eller aldrig i rena former utan kan snarare betraktas som ytterligheter utifrån vilka man sedan kan beskriva verkligheten. Med de olika perspektiven som grund har försök gjorts att hitta mellanting som kombinerar de båda. Nätverkperspektivet fokuserar på de aktörer som ofta går att hitta omkring olika policyprocesser. Dessa aktörer kan i olika grad och på olika sätt vara med och forma det politiska beslutet liksom implementeringen.

Aktörerna deltar i implementeringsprocessen antingen på grund av sin position i en formell organisation eller motiverade av sina respektive intressen. Aktörerna kan vara statliga, kommunala eller privata, och de kan vara politiker likaväl som tjänstemän eller organisationsföreträdare.<sup>78</sup>

Utmärkande för den här typen av nätverk är att deltagarstrukturen inte är konstant utan förändras och en del av arbetet sker ofta genom informella kontakter. Då aktörerna inte alltid har samma intressen kan arbetet beskrivas som en förhandlingsprocess.<sup>79</sup> I dag är det vanligare med att ha någon form av nätverkstänkande vid en analys av en policyprocess. Vilket fokus forskaren väljer att ha skiljer sig dock fortfarande åt liksom de faktorer som bedöms spela en avgörande roll för processens utformning. Nedan kommer ett antal perspektiv presenteras som i olika grad fokuserar på ett uppifrån- alternativt nedifrånperspektiv.

En utveckling av nedifrån och upp perspektivet utvecklades av Benny Hjern med kollegor. Men till skillnad från Lipsky menar Hjern att det inte är enskilda individer som styr implementeringen. Snarare är det komplicerade nätverk av aktörer som befinner sig i anslutning till policyprocessen som styr. Utifrån forskning av bland annat offentliga åtgärder för arbetskraftsträning och kompetensutveckling utvecklade Hjern och Porter en teori som betonar vikten av att studera institutionella eller implementeringsstrukturer. De menar att implementeringen av större offentliga program inkluderar ett större antal aktörer och organisationer, både från den privata och offentliga sektorn, som alla på olika sätt påverkar processen.<sup>80</sup> Exempel inom området för kompetensutveckling skulle kunna vara kommunala skolor, specialiserade utbildningscentra, fackföreningar, företag, arbetsförmedlingar, företagsorganisationer etc. Aktörerna kan återfinnas i olika delar av processen och därmed också på lokal, regional liksom nationell nivå. Varje aktör har sina mål och motiv för sitt deltagande samt en inbördes struktur vilket påverkar processen liksom övriga deltagare. En slutsats från Hjern och Porter är att implementeringen av ett offentligt program i högre grad är beroende av färdighet och agerande från individer inom implementeringsstrukturerna än

---

<sup>77</sup> Sannerstedt 2001:25

<sup>78</sup> Ibid. s.23

<sup>79</sup> Ibid. s.23f

<sup>80</sup> Hjern 1993:250

av de aktörer som formulerat policyn. För forskaren innebär det här att man behöver fokusera på de nätverken inom vilka de aktörerna inblandade i implementeringsprocessen agerar.<sup>81</sup>

Hjern och Porters slutsatser har inte stått oemotsagda. Sabatier har i sin forskning byggt vidare på traditionen som har fokus vid det politiska beslutet. Han menar att kritiken mot Top-down perspektivet till viss del är oberättigad och formulerade tillsammans med Mazmanian sex olika variabler som enligt dem själva ligger till grund för en effektiv implementering. Dessa variabler är:

- Clear and consistent objectives
- Adequate causal theory
- Implementing process legally structured to enhance compliance by implementing officials and target groups
- Committed and skillful implementing officials
- Support of interest groups and sovereigns
- Changes in socioeconomic conditions which do not substantially undermine political support or causal theory<sup>82</sup>

De tre förstnämnda handlar om själva policyformuleringen medan de tre senare behandlar styrningen under implementeringsprocessen. Utifrån deras egen forskning drog Sabatier och Mazmanian slutsatsen att så länge ovanstående krav var uppfyllda låg det centrala inflytandet hos de aktörer som initierat policyn. Den betoning på de aktörer som befinner sig längst ner i implementeringsprocessen (street-level bureaucrats) och deras inflytande är i dessa fall överdrivet. Till skillnad från exempelvis Lipskys slutsatser anser Sabatier att de aktörer som befinner sig längst ned i genomförande ledet mycket väl kan styras över tid under förutsättning att ovanstående kriterier är uppfyllda.<sup>83</sup> En annan aspekt i Sabatiers perspektiv är att han betonar vikten av att utvärderingar sträcker sig över en längre period (minst ett decennium) vilket enligt honom är bristen hos många andra teorier.<sup>84</sup>

Sabatier avvisar dock inte helt Hjerns teori utan menar att respektive teori har sina fördelar. Med de sex variablerna presenterade ovan menar Sabatier att forskaren hänvisas till vilken ansats som är lämplig till dennes studie. Då kraven som är ställda i variablerna är uppfyllda eller näst intill, är ett uppifrån och ned perspektiv lämpligt. I de fall då variablerna har liten uppfyllelse kan det vara bättre med ett nedifrån och upp perspektiv.<sup>85</sup> Men Sabatier har även gått längre och försökt sammanföra Hjern med fleras perspektiv och deras fokus på de nätverk som omger implementeringen, med sitt eget fokus på hur institutionella, sociala och ekonomiska faktorer begränsar handlingsutrymmet.<sup>86</sup> Modellen kallar han för ”Advocacy Coalition Framework” vilken i grunden fokuserar på gruppprocesser och hur åsikter påverkas

---

<sup>81</sup> Ibid. s.257ff

<sup>82</sup> Sabatier 1993:268f

<sup>83</sup> Ibid. s.270

<sup>84</sup> Ibid. s.282f

<sup>85</sup> Sabatier 1997:281

<sup>86</sup> Parsons 1995:486



och förändras bland de beslutsfattande aktörerna.<sup>87</sup> Han har åtskilliga gånger förändrat och utvecklat den nu omfattande modellen sedan han först presenterade den, inte minst till följd av kritik från Hjern<sup>88</sup>. Kanske just därför är Sabatier ett bra exempel på att det inom den här forskningstraditionen finns en vilja att utveckla en bred teori som kan förena de olika perspektiven.<sup>89</sup>

Barret och Fudge betraktar implementeringen som en interaktiv process mellan de aktörer som formulerat policyn och de aktörer som ska tillämpa den. I en kritik av den rationella modellen menar de att en policy inte nödvändigtvis befinner sig i ett hierarkiskt överläge gentemot implementeringen. Med hänvisning till Hjerns forskning menar de att en policyprocess är mer komplicerad än vad som beskrivs i den av Weber inspirerade idealmodellen.<sup>90</sup> Tillämpning kan enligt Barret och Fudge ske oberoende av och även föregå ett policy beslut vilket i dessa fall gör att en policy kan ses som ett resultat av aktiviteter ”på marken”. Till skillnad från den rationella modellen finns det heller ingen tydlig maktrelation mellan beslutsfattare och tillämpare. Aktörer ansvariga för implementeringen befinner sig ofta i en mer eller mindre oberoende ställning gentemot beslutsfattaren.<sup>91</sup> De variabler som Sabatier ställer upp för en lyckad implementering gör enligt Barret och Fudge mindre nytta i praktiken. Även om det formulerats tydliga mål gör den interaktiva processen det ofta oundvikligt att målen undergrävs längs vägen.<sup>92</sup> När det gäller att förstå och förklara en policyprocess gäller det att fokusera på aktiviteterna inom processen och inte att endast jämföra resultat med ursprunglig policy.

We would thus argue that it is essential to look at implementation not solely in terms of putting policy into effect, but also in terms of observing what actually happens or gets done and seeking to understand how and why.<sup>93</sup>

Vad som i praktiken blir gjort samt vilka faktorer som påverkar aktiviteterna är således det centrala vid en implementeringsstudie. Hur enskilda aktörer uppfattar världen är viktigt liksom regler, roller och institutionella strukturer inom organisationen.<sup>94</sup>

Inom interaktionen mellan beslutsfattare och tillämpare finns det enligt Barret och Fudge inslag av förhandlingar, uppgörelser och kompromisser. Det ursprungliga policybeslutet omformuleras därför under processens gång och det här medför att synen på vad som är en lyckad implementering behöver ändras. Barret och Fudge menar att enligt många modeller består en lyckad implementering av en tillämpning som ligger så nära det politiskt fattade beslutet som möjligt. Det medför enligt dem att en kompromiss mellan beslutsfattare och tillämpare, det vill säga en förändrad policy, ses som ett misslyckande.<sup>95</sup> Ett resultat av det

---

<sup>87</sup> Ibid. s.197

<sup>88</sup> Premförs 1989:125

<sup>89</sup> För en sammanfattning av Sabatiers tankar om grunden till Advocacy Coalition Framework, se Parsons s.194ff. För en redovisning av perspektivets grund och utveckling se Sabatier (1999) art. s.117ff.

<sup>90</sup> Barret & Fudge 1981:254ff

<sup>91</sup> Ibid. s.12

<sup>92</sup> Ibid. s.18f

<sup>93</sup> Ibid. s.12

<sup>94</sup> Barret & Fudge 1981:264f

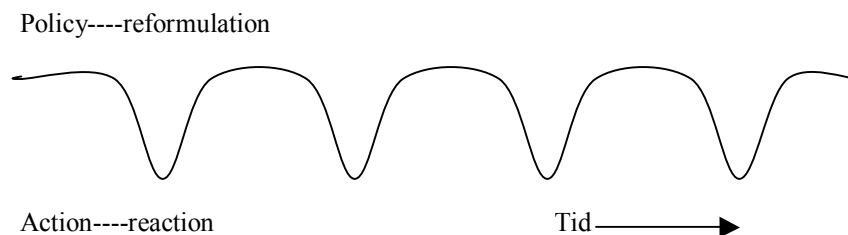
<sup>95</sup> Ibid. s.257f

här är att implementering inom offentlig sektor ofta anses som just misslyckad. Det här beror på att en beslutsfattare sällan har total kontroll över resurserna för att implementera en policy. Istället måste denne förlita sig till en eller flera tillämpare som beslutsfattaren på olika sätt förhandlar och kompromissar med för att implementera sin policy. Det slutliga resultatet ser därför väldigt sällan ut som den ursprungliga policyn.<sup>96</sup> Barret och Fudge menar att det här inte behöver betyda att implementeringen misslyckats.

What may appear to be failure in the policy-makers' terms may be regarded as success by the implementing agencies in negotiating a policy which fitted their own definition of the problem or situation.<sup>97</sup>

Istället för ett fokus på måluppfyllelse bör implementering enligt Barret och Fudge betraktas som att få någonting gjort ("getting something done"). På så sätt blir verkställighet ("performance") den huvudsakliga inriktningen framför anpassning ("conformance") och kompromiss blir ett medel för att uppnå detta.<sup>98</sup> Ofta är målen i en policy mer eller mindre medvetet allmänt formulerade vilket automatiskt skapar en process som beskrivs ovan. Det här beror enligt Barret och Fudge oftast på två saker. Dels en osäkerhet bland beslutsfattarna om vad som är den rätta vägen att gå i en given situation. Dels finns det inom politiken ofta ett flertal mål som är konkurrerande vilket medför en allmänt hållen policy som ska stödjas av ett flertal. En policy kan också betraktas som ett substitut för agerande då politiker vill visa att de gör något utan att för den skull direkt angripa problemet.<sup>99</sup>

Synen på implementering som en interaktiv process mellan beslutsfattare och tillämpare gör att en policy ofta förändras över tid. Utformningen och tillämpningen av policyn är enligt Barret och Fudge ett kontinuum av inflytande från dem som formulerat policyn och de som ska tillämpa den. Policyn och faktorer som påverkar den förändras över tid.<sup>100</sup>



Figur 4. The policy-action relationship. (Egen bearbetning av Barret & Fudge 1981:25)

De förhandlingar som pågår sker enligt författarna i ett sammanhang av ömsesidigt beroende. Betydelsen av samarbete är oftast en gemensam grund.<sup>101</sup>

<sup>96</sup> Ibid. s.21

<sup>97</sup> Ibid. s.26

<sup>98</sup> Ibid. s.257

<sup>99</sup> Ibid. s.275f

<sup>100</sup> Ibid. s.25

<sup>101</sup> Barret & Fudge 1981:22

Majone och Wildavsky är inne på samma spår när de menar att en policy står under ständig förändring. Policy är något evolutionärt på det sättet att den inte har något slut utan består hela tiden av omformuleringar i policyn. Den utvecklas varken av formuleraren eller av tillämparen utan snarare genom en kombination. Implementeringen blir således en fortsättning på politiken.<sup>102</sup> Majone och Wildavsky menar ändå att en policy har inflytande på utkomsten av tillämpningen. Ett allmänt formulerat beslut som är öppet för olika förändringar och omständigheter har större möjligheter att realiseras i någon form. Resultatet lär dock skilja sig från den grundläggande tanken bakom det ursprungliga beslutet. Ett specifikt formulerat beslut har å andra sidan större chans att undgå förändringar i samband med tillämpningen. Graden av praktisk betydelse och inverkan förväntas dock vara liten. Majone och Wildavsky betonar att en total kontroll över tillämparen inte är möjligt och inte heller eftersträvansvärt. Tvärtom är resurser och inflytande hos tillämparen något nödvändigt för en lyckad implementering i en omgivning fylld av nya förutsättningar.<sup>103</sup> Liksom Barret och Fudge hävdar de att en bra implementering inte nödvändigtvis behöver vara en process där måluppfyllelsen är hög. En lojal tillämpning av en illa formulerad policy medför oduglig utkomst. En illojal tillämpning av densamma medför förhoppningsvis att problemen i policyn rätas ut och förutsättningarna för en lyckad utkomst ökar. Slutsatsen som dras är:

[...] if imperfect policy ideas can be compatible with good implementation, it must be possible for implementation to alter policy.<sup>104</sup>

Således måste tillämpare inneha makt och möjligheter till inflytande över en policy för att kunna förhindra oduglig utkomst. En av effekterna av det här är att den politiska påverkan pågår även under implementeringsfasen.

### Teoretisk referensram

Diskussionen kring policyprocess ovan är tänkt att ligga som en bakgrund för hur myndigheternas tillämpning av integrationspolitiken kan betraktas. Implementeringsarbetet hos myndigheterna bör ses som en del av ett större sammanhang där det i grunden ligger ett politiskt beslut vilket visas av fasmodellen. Fokus för den här studien är implementeringsdelen, men de övriga delarna är inte oviktiga när det gäller att se hur de påverkar och påverkas av implementeringsarbetet. Det praktiska arbetet antas dock vara mer mångfacetterat och komplicerat än vad fasmodellen beskriver varvid aktör- struktur tänkandet ligger som en teoretisk grund för analysen.

En viktig detalj att poängtera vid en jämförelse av de olika perspektiv som presenteras ovan är att de oftast svarar på olika frågor. Den rationella modellen med ett uppifrån och ned perspektiv har en mer normativ ansats och beskriver hur en policyprocess bör se ut. En stor del av forskningen handlar här om att studera olika lagars konsekvenser samt att hitta former som ökar möjligheterna för en effektiv och tillförlitlig implementering<sup>105</sup>. Den hierarkiska

---

<sup>102</sup> Majone & Wildavsky 1984:170, 175f

<sup>103</sup> Ibid. s.175f

<sup>104</sup> Ibid. s.178

<sup>105</sup> Se exempelvis Sabatier eller teorier kring public management i t.ex. Parsons 1995:473-480.

modell som härstammar från Weber betraktas oftast som en idealtyp vilken kan användas som ett instrument mot vilket forskaren kan mäta verkligheten. De modeller med ett nedifrån och upp perspektiv är istället mer beskrivande av olika fallstudier och hur policyprocesserna där gått till. Det finns således inte en nedifrån och upp modell, utan flera<sup>106</sup>.

Att de olika perspektiven har olika fokus gör att i den här studien även betraktas som metodologiska ansatser. Utifrån syfte och typ av policy som studeras är olika perspektiv mer användbara än andra. En studie av myndigheters implementering av integrationspolitiken antas kräva en annorlunda ansats än exempelvis en studie av införandet av högertrafiken på 60-talet. Den senare frågan är utan tvekan klarare och svårare att omtolka än en fråga om att införa mångfald i en statlig institution. Som nämntes i inledningen och som diskuteras närmare i kapitel tre har den statliga styrningen i det här fallet varit relativt övergripande och lämnat fältet öppet för inflytande och ansvar från myndigheterna. Det antas därför att en viss del av policyformuleringen sker hos tillämparen. Fokus ligger därför hos myndigheterna och hur de tolkat och vidare tillämpat de centralt fattade direktiven. Här är de olika perspektiven inom implementeringsforskningen viktiga för att visa hur empirin kan analyseras och vilka perspektiv som kan vara viktiga. Tillsammans med den tidigare forskningen ska även dessa perspektiv kunna sätta resultaten i ett större sammanhang och ligga till grund för en diskussion om resultaten. En del i arbetet är att se hur styrningen av myndigheterna fungerat och vilket inflytande den har haft. Här ligger de olika formerna för implementeringsstyrning som grund för att kunna analysera om styrningen i det här fallet fungerat tillfredsställande eller om den borde förändras. Hänsyn tas således också till det centralt fattade beslutet.

---

<sup>106</sup> Muncio 1982:185

### 3. INTEGRATIONSPOLITIKEN OCH MYNDIGHETERNA

*Som tidigare angetts är förvaltningens grundläggande syfte att genomföra den av riksdag och regering formulerade politik. Politiken kring integration och direktiven för myndigheternas arbete med etnisk mångfald återfinns på flera ställen. Det här kapitlet har som syfte att ge en introduktion till den av regeringen utformade integrationspolitiken samt de av riksdag och regering beslutade lagar och förordningar som anger myndigheternas mångfaldsarbete.*

Lena Södergran har studerat svensk invandrarpolitik och den förändring som skett under 1990-talet då man gått över från invandrarpolitik till integrationspolitik. Hon menar att det uppstått en mängd problem sedan 1975 då riksdagen beslöt införa en särskild politik för invandrare.<sup>107</sup> Den bakomliggande orsaken till detta är främst att invandrarpolitiken inriktat sig på behoven som uppstår under de första åren för nyanlända invandrare. De behov som infann sig efter ett antal år som exempelvis åtgärder för att motverka diskriminering i arbetslivet och växande utanförskap och segregation behandlades inte. Då det blev alltmer tydligt att invandrarpolitiken inte fungerat tillfredställande lade det grunden till ett utrednings- och reformarbete inom det här området under 1990-talet. Det fick bland annat till följd att det år 1996 togs beslut om att skifta fokus från invandrarpolitik till integrationspolitik.<sup>108</sup>

#### Proposition 1997/98:16

Hösten 1997 kom en proposition som kallades *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.<sup>109</sup> Det synsätt som presenterades i propositionen innebar att en integrationspolitik med en vidare inriktning skulle ersätta den gamla invandrarpolitiken.<sup>110</sup> En annan stor förändring är att det nu ligger under allas ansvar att uppnå integration och inte bara invandrarnas:

[...] integration handlar om en ömsesidig process som förutsätter ett aktivt deltagande av såväl invandrade som infödda invånare. Med andra ord vill

---

<sup>107</sup> Södergran 1998:9f

<sup>108</sup> Ibid. s.58f

<sup>109</sup> Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige framtiden och mångfalden, från invandrarpolitik till integrationspolitik*.

<sup>110</sup> Södergran 1998:10

regeringen lyfta fram integrationsprocessen i allt välfärdspolitiskt arbete istället för att bedriva en särskild politik som inriktas mot invandrare.<sup>111</sup>

En viktig del i det här menar Södergran är regeringens betoning på att det ska vara upp till individen att vara olik och själv få bestämma hur han eller hon vill utveckla den etniska och kulturella identiteten.<sup>112</sup> Även statliga integrationsverket markerar propositionen 1997/98:16 som ett politiskt perspektivskifte. Framst för att politiken som presenterades i propositionen riktade sig till hela samhället och inte endast till invandrare. Rapporten menar att den nya politiken även vänder sig mot majoriteten och problematiserar ”det svenska”.<sup>113</sup> Vid en studie av propositionen Sverige, framtiden och mångfalden, speglar ovanstående tolkningar väl vad som uttrycks. Det konstateras att den tidigare invandrapolitiken fungerat otillfredsställande då den inte kunnat motverka ”ett utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället”.<sup>114</sup> Det övergripande målet med den nya integrationspolitiken ska istället vara att:

åstadkomma en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt att få till stånd en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.<sup>115</sup>

Inriktningen på den nya politiken är att den ska motverka diskriminering och rasism samt att verka för att öka jämställdheten. Det betonas att majoriteten har ett särskilt ansvar gentemot minoriteten vilket också medför att man aktivt behöver arbeta med saker som delaktighet och representation i beslutsfattande organ.<sup>116</sup> När konsekvenserna av den nya politiken diskuteras menar man att det krävs en tydlig regional och lokal förankring för att målen ska kunna omsättas till praktisk handling. De offentliga institutionerna spelar här en viktig roll. Inom området för invandrapolitiken har kommunerna haft en central roll vilket även kommer vara fallet i fortsättningen när det gäller integrationspolitikens mål. En ny myndighet, integrationsverket ska inrättas med huvudansvar för att de integrationspolitiska målen får genomslag inom olika samhällsområden. I propositionen konstateras det att en viktig del för att öka mångfalden är att förändra attityder i samhället och här har spelat myndigheterna en viktig roll.

Statliga myndigheter har i detta sammanhang ett stort ansvar som normgivare och bör genom tydliga signaler och budskap motverka stereotypa uppfattningar och generaliseringar om olika grupper i samhället. Ett konkret sätt att visa detta bör vara att statsförvaltningen i ökad utsträckning strävar efter att avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning.<sup>117</sup>

---

<sup>111</sup> Ibid. s.51

<sup>112</sup> Ibid. s.52

<sup>113</sup> Integrationsverkets rapportserie 2002:10. s.30

<sup>114</sup> Regeringens proposition 1997/98:16. s.18

<sup>115</sup> Ibid. s.23f

<sup>116</sup> Ibid. s.24

<sup>117</sup> Ibid. Under stycke 7.1

Områden där det här bör synas är enligt propositionen i samband med exempelvis rekrytering, kompetensförsörjning samt i personalstrukturen som helhet. En sådan utveckling uppges vara viktig för förvaltningens legitimitet och trovärdighet.<sup>118</sup>

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inrättas som en självständig del men inom integrationsverkets organisation. En del av dennes uppgifter är att initiera åtgärder mot etnisk diskriminering bland myndigheter, företag och organisationer. Utöver det här betonar man även att det i arbetet för ett genomförande av politiken behöver involveras fler aktörer och nivåer. Specifika direktiv till myndigheterna ges inte annat än att de ska ta ansvar för invandrare på samma sätt som för infödda inom ramen för sin verksamhet. I övrigt betonar propositionen att integration är en process som är ständigt pågående och ömsesidig i den betydelsen att alla behöver vara delaktiga och medansvariga.<sup>119</sup>

### Skrivelse 2001/02:129

I regeringens skrivelse med namn *Integrationspolitik för 2000-talet*, redovisas utvecklingen inom området och regeringens ståndpunkt gällande hur integrationspolitiken bör inriktas. Den övergripande inriktningen är att:

ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna demokratiska grundläggande värden och verka för mäns och kvinnors lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.<sup>120</sup>

Liksom i proposition 1997/98:16 håller man sig alltså till mer övergripande målformuleringar. I skrivelsen konstateras att inriktningen på den nuvarande integrationspolitiken är den rätta. Vad som behövs göras är dock att förbättra och utveckla genomförandet.<sup>121</sup> Likaså ska:

Integrationspolitikens mål [...] tydliggöras och de frågor som är förenade med den gemensamma värdegrunden skall ges ökad uppmärksamhet i integrationsprocessen liksom uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.<sup>122</sup>

När det gäller myndigheternas roll tas den upp under diskussionen om genomförandet av integrationspolitiken och styrningen av myndigheterna. Här konstateras det att styrningen är väldigt viktigt för att integrationspolitiken ska beaktas i den ordinarie verksamheten. Vidare konstaterar man att grunden för styrningen av myndigheterna är verksförordningen, respektive myndighets instruktioner samt regleringsbrev. För införandet av integrationspolitiken är det, förutom förordning 1986:856 (se nedan) regleringsbrev som är

---

<sup>118</sup> Ibid. Under stycke 7.1

<sup>119</sup> Regeringens proposition 1997/98:16.s.23ff

<sup>120</sup> Skrivelse 2001/02:129, s.5

<sup>121</sup> Ibid. s.6

<sup>122</sup> Ibid. s.6

det centrala i styrningen. Ett flertal myndigheter fick häri i uppdrag att varje år redovisa hur man i verksamheten har beaktat integrationsperspektivet. Här spelar integrationsverket en viktig roll när det gäller att se över och utvärdera hur myndigheterna tillämpar direktiven.<sup>123</sup>

### Förordning 1986:856

För att tydliggöra myndigheternas ansvar infördes en ändring i nämnda förordning under 1999 som kom att kallas *Om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken*. I den första paragrafen står att läsa:

Myndigheterna skall fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. [...] Myndigheterna skall i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering.<sup>124</sup>

Myndigheterna ska vidare ansvara för så att alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund får likvärdig service. Det här kan innebära att extra resurser krävs för nyanlända invandrare. Myndigheterna ska samråda med integrationsverket om hur den här förordningen ska tillämpas och även delta i överläggningar med diskrimineringsombudsmannen om denne så kräver.<sup>125</sup>

### Lagstiftning

Området kring etnisk mångfald i arbetslivet regleras av två lagar, lagen om förbud mot diskriminering (Lag 2003:307) och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet (Lag 1999:130). För den här studien är den sistnämnda av särskild betydelse. I lagen beskrivs arbetsgivarens ansvar vad gäller allas lika rättigheter och möjligheter.

4 § Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.<sup>126</sup>

Arbetsgivaren ska även verka för att arbetsförhållandena lämpar sig för alla. Denne ska också arbeta med förebyggande åtgärder så att någon arbetstagare inte diskrimineras på grund av etnisk tillhörighet.<sup>127</sup>

### Regleringsbrev

I regleringsbrevens beskrivs varje myndighets huvudsakliga uppdrag och verksamhet. Direktiven från regeringen gentemot vardera av de studerade myndigheterna är väldigt lika formulerade. Myndigheterna ska återrapportera till regeringen vad gäller utvecklingen bland personalen. Redovisningen ska fokusera på ”personalens åldersstruktur, könsfördelning,

---

<sup>123</sup> Ibid. stycke 4.2

<sup>124</sup> Förordning 1986:856, paragraf 1.

<sup>125</sup> Ibid. paragrafer 2-4.

<sup>126</sup> Lag 1999:130 §4.

<sup>127</sup> Ibid. §5 och §6



rörlighet samt myndighetens arbete för att främja jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald”.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Regleringsbrev för respektive myndighet i stycke 1.3 *Organisationsstyrning*

## 4. MÅNGFALDSARBETET HOS TRE MYNDIGHETER

*I kapitlet som följer presenteras den empiriska delen av studien. Genom dokument och intervjuer redogörs för respektive myndighets verksamhet och inriktning gällande arbete med etnisk mångfald. Med hjälp av djupintervjuer presenteras även den ansvarige tillämparens syn på mångfaldsarbete, tillämpning av direktiv och styrning från riksdag och regering.*

### SMHI

#### *Övergripande mål och inriktning*

Arbetet med jämställdhets- och mångfaldsfrågor hanteras av samverkansrådet vilket består av personalchef samt representanter från Statstjänstemannaförbundet och SACO<sup>129</sup>. Rådet träffas efter behov men oftast fyra till sex gånger per år.<sup>130</sup> Dess formella uppgift är att fungera som beredande, uppföljande och utvärderande organ för myndighetens olika mål och policydokument.<sup>131</sup> Policyn för jämställdhet och mångfald är en av dessa och sattes samman av rådet innan den fastställdes av generaldirektören. Arbetet påbörjades i samband med att lagstiftningen tillkom om jämställdhet respektive etnisk diskriminering. SMHI hade således en jämställdhetsplan som kom att kompletteras med mångfaldsaspekter.<sup>132</sup>

SMHI: s policy för jämställdhet och mångfald beskrivs i ett relativt kortfattat dokument. Grunden till arbetet är en vilja att ta tillvara på all tillgänglig kompetens oavsett kön eller etnisk bakgrund för att på så sätt skapa en framgångsrik verksamhet. Syftet med arbetet är att:

- Skapa ett arbetsklimat med arbetsglädje och bra arbetsresultat där alla anställda känner ett gemensamt ansvar för jämställdhet och mångfald.
- Verka för en positiv utvecklingsmiljö, där alla anställda ges möjlighet att utvecklas på lika villkor efter sina egna förutsättningar och där kunskaper och erfarenheter tas till vara.

---

<sup>129</sup> Gadh Anne-Marie, Intervju.

<sup>130</sup> Agardh Christina, Intervju.

<sup>131</sup> SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*. s.5

<sup>132</sup> Gadh Anne-Marie, Intervju.

- Spegla samhällets etniska mångfald och därigenom värna om de demokratiska värdena.<sup>133</sup>

I dokumentet menar man vidare att inom SMHI ska alla ha möjlighet att kunna utvecklas samt ha samma rättigheter och ansvar. Allas möjligheter till personlig utveckling skapar en kreativ miljö vilket i längden bidrar till en konkurrenskraftig verksamhet. Vid formuleringen *alla* hänvisar man till lagen mot diskriminering och definierar alla oavsett kön, ålder, etnisk bakgrund, religiös tillhörighet, sexuell läggning, funktionshinder. Policydokumentet betonar att jämställdhets- och mångfaldsarbetet är en del av den löpande verksamheten.<sup>134</sup>

Utifrån det övergripande syftet har fokus hamnat vid sex områden. Dessa är: *Rekrytering, Arbetsmiljö, Ledarskap, Kompetens, Förvärvsarbete och Föräldraskap samt Lika lön för lika/likvärdigt arbete*.<sup>135</sup> Vid rekrytering ska den arbetsökande utifrån sin kompetens bedömas objektivt där olikhet ska ses som något som tillför ett mervärde. SMHI ska vara en arbetsplats där olikheter ses som en tillgång. Bland de olika ledningsgrupperna ska köns och mångfaldsfördelning uppnås som reflekterar den totala arbetsstyrkans sammansättning. Det här målet ska vara uppnått senast 2007.<sup>136</sup> När det gäller kompetens ska alla, utifrån affärs- och verksamhetsmålen utvecklas utifrån ett för SMHI och individen optimalt sätt. De anställda ska vidare kunna, utan hinder kombinera ett föräldraskap med ett förvärvsarbete vid myndigheten. Vad slutligen gäller lönesättning ska SMHI tillämpa lika lön för lika/likvärdigt arbete och prestation.<sup>137</sup>

### *Utformning av arbetet för att uppnå målen*

Policyn för jämställdhet och mångfald finns med som en bilaga till SMHI: s affärs- och verksamhetsplan och utgör därmed en del av myndighetens verksamhetsstyrning. Det här medför att det yttersta ansvaret för jämställdhets- och mångfaldsarbetet ligger hos ledningen för SMHI. Policydokumentet anger vidare att det är personalchefen som är ansvarig för det mera funktionella arbetet samt samordning och uppföljning. Utifrån det här policydokumentet ska sedan varje avdelningschef på myndigheten (6 stycken) tillsammans med sin personal utforma mer konkreta åtgärder<sup>138</sup>. Dessa ska föras in i respektive avdelnings verksamhetsplan samt genomföras. Avdelningscheferna är även ansvariga för att all personal hålls informerade om policydokumentets innehåll.<sup>139</sup> Exempel på konkreta aktiviteter som en enskild avdelning beslutat om är att aidentifiera ansökningshandlingar vid nyrekrytering. Det här ska pågå under ett år och sedan utvärderas. I syfte att öka medvetenheten kring mångfald och jämställdhet har även föreläsare bjudits in vid olika tillfällen.<sup>140</sup>

När det gäller de sex områden som presenteras ovan finns i policyn konkreta aktiviteter formulerade för hur måluppfyllelse ska uppnås. De består av tio punkter av vilka två handlar

<sup>133</sup> SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*. s.3

<sup>134</sup> SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*. s.3

<sup>135</sup> Ibid. s.4f

<sup>136</sup> Ibid. s.4

<sup>137</sup> Ibid. s.5

<sup>138</sup> Agardh Christina, Intervju.

<sup>139</sup> SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*. s.3

<sup>140</sup> Agardh Christina, Intervju.

specifikt om jämlikhet mellan könen och en punkt som konstaterar att SMHI är med i ett nätverk för kvalificerad arbetskraft. De som i någon mån behandlar mångfald är:

- Vi ska ha en rekryteringsrutin som garanterar att sökande bedöms objektivt utifrån sin kompetens och belyser mervärdet av olikheter.
- Inom alla arbetsgrupper ska arbetsklimatenkäter genomföras och följas upp. Resultatet av arbetsklimatenkäterna är ett av SMHIs mätetal inom vårt kvalitetsarbete.
- Vi genomför ledarförsörjningsprogram under åren 2003-2005 som stödjer SMHIs strävan efter jämn könsfördelning och ökad mångfald.
- Anställda med annat modersmål än svenska erbjuds individuell svenskundervisning i viss omfattning.
- Vid bildandet av arbetsgrupper, projektgrupper etc ska vi ta tillvara den kulturella kompetensen på SMHI och lyfta fram mervärdet av olikheter.
- SMHI har individuell lönesättning. I partsgemensamt arbete ska eventuella osakliga löneskillnader identifieras och vid behov leda till en plan över hur dessa löneskillnader ska åtgärdas.
- I partsgemensamt arbete ska SMHIs lönestruktur ses över.<sup>141</sup>

Den ytterst ansvarige för punkternas genomförande är generaldirektören men ansvar ligger också hos respektive enhetschef som ska ta hänsyn till punkterna i verksamheten.<sup>142</sup>

Nyckeltal som ska ligga till grund för samverkansrådets utvärdering är statistik gällande fördelning av män/kvinnor bland de anställda liksom bland chefer, antal anställda med invandrarbakgrund fördelat på män/kvinnor samt lönestruktur fördelat på män/kvinnor.<sup>143</sup> Enligt årsredovisningen ska även, inom ramen för jämställdhets- och mångfaldsplanen, mätetal som rör arbetsmiljö, ledarskap, föräldraskap och förvärvsarbete samt medvetandegörande/information följas upp.<sup>144</sup>

Enligt Christina Agardh har policydokumentet i stort sett ut på samma sätt sedan dess skapande. En skillnad är, som tidigare nämnts att det från början var en jämställdhetspolicy som kom att kompletteras med ett mångfaldsperspektiv. Den har dessutom förtydligats med konkretare mål som lättare ska kunna mätas. Dokumentet ses över en gång per år<sup>145</sup>.

### *Reflektioner på direktiv, styrning och tillämpning<sup>146</sup>*

Den främsta faktor som kom att starta igång arbetet med mångfaldsfrågor är enligt Christina Agardh lagstiftningen som tvingade myndigheterna att formulera en handlingsplan. I likhet med jämställdhetsarbetet kom arbetet med mångfaldsfrågor att upptas vid tidpunkten för lagstiftningens tillkomst. Erfarenheterna från arbetet med jämställdhetsfrågor kom enligt Agardh att bli viktiga som grund för diskussionen om hur man skulle beakta mångfaldsaspekterna. Vid utformningen av SMHI: s jämställdhetsplan fanns det enligt

<sup>141</sup> SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*. s.4f

<sup>142</sup> Agardh Christina, Intervju.

<sup>143</sup> SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*. s.6

<sup>144</sup> SMHI, årsredovisning 2003, s.31.

<sup>145</sup> Gadh Anne-Marie, Intervju.

<sup>146</sup> Där inget annat anges är källan i stycket: Agardh Christina, Intervju.

Agardh få saker att utgå ifrån. Det här ledde till att planen blev väldigt generell med få mätbara mål som till exempel att antalet kvinnliga chefer ska stå i proportion till antalet kvinnliga anställda. I längden har dock utformningen av generella direktiv fört med sig något positivt.

Finns det någonting redan kan det ju vara väldigt lätt att snekla på det. Utan att tänka själv tycker man det är bekvämare att ta det. Jag tycker det är bra att vi tvingas till diskussioner och prata om vad vi vill och vad vi tycker ska vara med. Jag tycker därför det är bra att man inte styr för mycket.

Samtal om en sådan här sak hjälper också till att förankra och föra ut planen i organisationen. Risken med för mycket styrning kan enligt Agardh vara att det blir en pappersprodukt som inte används. Diskussionerna inom SMHI har gjort policyn för jämställdhet och mångfald mer konkret med fler mätbara mål som underlättar uppföljning. De nära kontakterna mellan frågorna kring jämställdhet och mångfald gjorde det naturligt att formulera en gemensam plan för de båda. Viljan att inte ha för många planer var också en anledning till detta. Anne-Marie Gadh beskriver det också som naturligt att införliva mångfaldsaspekten i jämställdhetsplanen<sup>147</sup>.

På frågan om det finns några särskilda faktorer som påverkat arbetet antingen positivt eller negativt ser Agardh inga omständigheter som haft en negativ roll. Däremot tror hon att SMHI haft en viss fördel av att deras kärnverksamhet till sin natur är internationellt inriktad. Det här medför att myndigheten ofta rekryterar på internationell basis vilket i sin tur har gjort att det inte är något främmande att arbeta med människor från olika delar av världen. Agardh betonar dock att det finns flera exempel på kulturkrockar mellan anställda men att SMHI i stort har det ”väl förspänt” när det gäller att arbeta med mångfaldsfrågor. Samtidigt ser det väldigt olika ut mellan avdelningar inom myndigheten. Forskningsavdelningen har stor erfarenhet av internationellt utbyte och rekrytering jämfört med den administrativa. Mångfaldsarbetet mellan avdelningarna kan därför se lite olika ut där vissa har kommit längre än andra. Det här är enligt henne mycket beroende av hur aktiva enhetscheferna är samt om det finns personer som driver frågorna inom respektive enhet.<sup>148</sup>

Även om SMHI:s kärnverksamhet ligger långt från frågor som ökad etnisk mångfald menar Agardh att det är kulturen inom en myndighet som är det avgörande. Traditionen av att arbeta i samverkan gör att det för henne blir lättare att införa aspekter som mångfald i verksamheten.

På SMHI har man vant sig vid att man kan inte bara fördjupa sig i de egna arbetsuppgifterna utan också delta i verksamhetsplaneringen. Det berör ju till syvende och sist ens egna jobb. Så jag tror att kulturen i sig gör att man förstår att den här frågan också berör kärnverksamheten. Det handlar mycket om att ändra sättet att tänka.

---

<sup>147</sup> Gadh Anne-Marie, Intervju.

<sup>148</sup> Ibid.

Samtidigt menar Agardh att det kan finnas en viss konkurrens bland frågor och att en fråga som ligger utanför kärnverksamheten kan ha svårt att ta sig upp i hierarkin. I fallet mångfald har dock det faktum att policyn finns med i verksamhetsplanen gett den tyngd och gjort att den måste behandlas årligen. Viktigt har också varit att mångfaldsarbetet sker kontinuerligt och att det sker rullande i systemet samt att det kontinuerligt följs upp. Bilden av en konkurrens mellan frågor återges även av Gadh som menar att SMHI under en period har fokuserat på kvalitet inom verksamheten. Det här har gjort att det till viss del varit svårt att driva andra frågor som till exempel jämställdhet och mångfald.<sup>149</sup>

Agardh har jobbat i flera år med jämställdhetsfrågor och menar att det skett en förändring i tänkandet kring den här typen av frågor. Att ta hänsyn till aspekter som jämställdhet och mångfald sker nu mer naturligt än för ett antal år sedan. Här har olika eldsjälar varit viktiga när det gäller att föra fram frågorna men stödet från ledningen är ändå grundläggande. Beslutet att föra in jämställdhets- och mångfaldspolicyn i verksamhetsplanen medför ett långsiktigt arbete med uppföljning från ledningens sida. Det här bidrar i sin tur till en aktiv plan. Från fackligt håll betonas också ledningens roll. Gadh framhåller vikten av en intresserad generaldirektör vilket för med sig att frågorna får större tyngd bland cheferna ute på enheterna.<sup>150</sup>

På frågan om de i sitt arbete tagit hjälp utifrån för att exempelvis få idéer och förslag är svaret nekande. Hänsyn till olika idéer har tagits som exempelvis en föreläsning med handikappombudsmannen men något aktivt sökande har inte skett. Agardh nämnder de olika nätverk där SMHI ingår och där företag och myndigheter träffas för att diskutera och utbyta erfarenheter. Härifrån har tips och idéer kommit när det gäller personalfrågor och chefsutveckling.

## Luftfartsverket

### *Övergripande mål och inriktning*

Det övergripande ansvaret för jämställdhets- och mångfaldsarbetet ligger hos generaldirektören medan det mer löpande arbetet ligger under respektive enhetschef.<sup>151</sup> Den nuvarande planen för jämställdhet och mångfald sammanställdes av en grupp vid personalkontoret och godkändes av ledningsgruppen i januari 2004. Innan det godkändes redovisades planen för Koncernsamverkansgruppen där representanter för arbetsgivare och fackförbund sitter. Här fick de fackliga ombuden chans att ge kommentarer till dokumentet.<sup>152</sup> Enligt Britt Eriksson fanns från början en plan för jämställdhet som i samband med lagstiftningen mot diskriminering kompletterades med ett mångfaldsperspektiv. En anledning till det här var att det skulle vara tydligare med en plan för den här typen av frågor. Lagstiftningen utgjorde en viktig anledning för mångfaldsarbetets uppstartande men viktigt var också det faktum att det angavs av ”ägaren” i regleringsbrevet.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Gadh Anne-Marie, Intervju.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Luftfartsverket, *Plan för jämställdhet och mångfald*, s.10

<sup>152</sup> Hietala Eva, Intervju.

<sup>153</sup> Eriksson Britt, Intervju.

Avstampet i Luftfartsverkets (LFV) policy är en omvärldsanalys som konstaterar att den etniska mångfalden ökar i Sverige och gör arbetskraften alltmer heterogen. För arbetsgivare innebär det här att rekrytering måste ske bland människor med olika bakgrund för att behålla kompetent arbetskraft. En viktig del i det strategiska arbetet blir därför att ta hänsyn till mångfaldsaspekterna för att behålla konkurrenskraften. Samtidigt konstateras att det inom flygmarknaden skett en betydande nedgång vilket för LFV medfört personalminskningar. Ytterligare personalminskningar kan i framtiden inte uteslutas och med beskrivningen ovan som bakgrund är det viktigt att hänsyn tas till aspekterna i jämställdhets- och mångfaldsplanen så att:

LFVs samlande kompetens för framtidens utmaningar har rätt förutsättningar för att leva upp till visionen om att LFV är en arbetsplats där jämställdhet och mångfald tas tillvara i syfte att skapa innovation och höja kvalitet, kompetens och konkurrensförmåga.<sup>154</sup>

En viktig del i planen är också diskrimineringslagstiftningen där det konstateras att LFV: s säkerhetsklassade befattningar kräver svenskt medborgarskap vilket i viss mån kan påverka mångfaldsarbetet. Vidare redovisas de lagar kring diskriminering samt vad de i huvudsak innehåller.<sup>155</sup>

Inriktningen på arbetet anges i olika delar då det i planen redovisas ett syfte, en vision, grundläggande strategier, en policy samt mål och förslag på aktiviteter. Syftet med policyn är att:

LFV skall ur ett affärsmässigt och internationellt perspektiv ha en mångkulturell personalsammansättning som avspeglar våra kunder och resenärer så att vi stimuleras till nytänkande, höjer kvaliteten, förbättrar vår kompetens och konkurrensförmåga.<sup>156</sup>

Visionen är att myndigheten ska vara ”en arbetsplats där jämställdheten och mångfaldens möjligheter tas tillvara för ett kreativt och utvecklande arbetsklimat”. Strategin för att uppnå syftet och visionen är i sin tur inriktade på fyra områden. Dessa är *Tillgänglighet*, *Kundorientering*, *Mångfald och Öppen attityd*. LFV: s arbetsplatser ska vara tillgängliga för alla människor som har rätt kompetens oavsett kön, etnisk och kulturell bakgrund, funktionshinder eller sexuell läggning. LFV: s kunder ska uppleva att myndighetens anställda är en positiv tillgång med samma mångfald som finns i samhälle i dess helhet. En mångfald av idéer, bakgrund och personligheter ska ses som en fördel inom myndigheten. Med öppen attityd menas till sist att LFV: s anställda accepterar människor för den man är vad man kan och vad man gör oavsett kön, hudfärg, etnisk bakgrund, ålder, kultur, religion, funktionshinder eller sexuell läggning.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Luftfartsverket, *Plan för jämställdhet och mångfald*, s.3

<sup>155</sup> Ibid. s.5ff

<sup>156</sup> Ibid. s.8

<sup>157</sup> Ibid. s.8

Efter strategin redovisar man även LFV: s policy för sitt interna jämställdhets- och mångfaldsarbete.

Alla medarbetare ska ha lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter oavsett kön, hudfärg, etnisk bakgrund, ålder, kultur, religion, funktionshinder eller sexuell läggning.<sup>158</sup>

Här konstateras även att arbetet bygger på demokrati och mänskliga rättigheter.

### *Utformning av arbetet för att uppnå målen*

En utvärdering av myndighetens tillämpning av planen visade i februari 2003 att arbetet med planens innehåll inte skedde aktivt ute i organisationen. Förklaringar till det här är enligt undersökningen det omställningsarbete som pågått inom organisationen, bristen på material för att genomföra information och utbildning inom enheterna och ottydligt formulerade mål från ledningen. Resultatet av undersökningen blev att de mätbara målen skulle bli tydligare och färre. Den centrala policyn ska gälla för alla enheter, de behöver med andra ord inte utforma egna jämställdhets- och mångfaldsplaner. Däremot ska de varje år utforma en aktivitetsplan.<sup>159</sup> Här finns en kartläggning av nuläget inom respektive enhet, åtgärder utifrån detta och hur uppföljningen ska ske. Aktivitetsplanerna är således mer praktiskt inriktade utifrån de mål som anges i jämställdhets- och mångfaldsplanen.<sup>160</sup>

Under mål och förslag på aktiviteter återfinns tre huvudmål som ska hjälpa till att genomföra planen. Ett av dessa behandlar uteslutande en jämnare könsfördelning. De två övriga är:

- Samtliga chefer har kännedom om planens intentioner och det koncerngemensamma arbetet för jämställdhet och mångfald.
- På LFVs arbetsplatser utsetts ingen (0 %) medarbetare för kränkande särbehandling eller sexuella trakasserier.

Det betonas i stycket att det krävs ett långsiktigt arbete inom de olika enheterna för att planen ska kunna realiseras. Utifrån målen ges förslag på konkreta aktiviteter vilka totalt är tio till antalet. Av dessa berör sex endast det tredje målet om jämställdhet. De övriga fyra är:

- Koncernenheternas ledningsgrupper skall ha behandlat planen och aktiviteter med anledning av denna.
- Föra ut innehållet i och intentionerna med planen, till alla medarbetare och för nyanställda, informera om innehållet vid introduktionen.
- Utse kontaktpersoner
- Utbilda chefer och kontaktpersoner i att identifiera, hantera och eliminera diskriminering och trakasserier.<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Luftfartsverket, *Plan för jämställdhet och mångfald*, s.9

<sup>159</sup> Ibid. s.4

<sup>160</sup> Hietala Eva, Intervju.

<sup>161</sup> Luftfartsverket, *Plan för jämställdhet och mångfald*, s.9



Tillsammans med mål och förslag på aktiviteter finns även datum för när varje mål ska vara uppfyllt samt när och hur det ska följas upp. Det betonas i planen att lagstiftningen tillsammans med den skärpta uppföljningen från regeringens sida gör att ett större ansvar läggs på myndigheten att ha aktivare åtgärder och uppföljning. Varje enhet ska rapportera till generaldirektören två gånger per år.<sup>162</sup> Alla ansvariga är även skyldiga att återrapportera till den grupp som ansvarar för planen.<sup>163</sup>

### *Reflektioner på direktiv, styrning och tillämpning*<sup>164</sup>

Något mål för mångfalden finns inte i LFV: s plan. Enligt årsredovisningen ska mål för mångfald och etnicitet bearbetas och fastställas under år 2004<sup>165</sup>. Britt Eriksson menar att det här är ett medvetet val från myndigheten då mångfaldsplanen reviderades i början av 2004. Det mål som sa att ”Mångfaldsfrågorna ska beaktas i samtliga rekryteringsprocesser i LFV” var ett av flera som togs bort. Anledningarna bakom det här är flera. En är utredningen som visade att planen inte användes och att ledningens mål uppfattades som oklara<sup>166</sup>. En annan anledning är enligt Eriksson den ekonomiska situation som flygbranschen befunnit sig i under 2000-talet som tvingat fram åtstramningar.

Det här ledde fram till en översyn av hela verksamheten. För mångfaldsarbetet innebar det att planen reviderades och tydliggjordes med ett färre antal mål utifrån möjligheterna i den nya situationen.

Vid revideringen fördes en diskussion om mångfald och hur det kan betraktas. En fråga var hur begreppet mångfald ska definieras och framför allt hur det ska mätas. Enligt Eriksson finns det idag inga riktlinjer för det här och då syftet var att tydliggöra planen togs bland annat målet om mångfald bort. Diskussioner förs inom myndigheten om hur mångfaldsbegreppet ska kunna tas in i planen och hur man ska kunna mäta resultatet. Ett mer långsiktigt mål är för Eriksson att kunna utforma *en* mångfaldspolicy som inkluderar alla former av diskriminering. Bilden av mångfald som ett begrepp svårt att arbeta med och utvärdera ges också av fackombudet Eva Hietala. Mångfald innehåller fler dimensioner än exempelvis jämställdhet vilket gör det svårare att mäta hur den förändras över tid. Hietala pekar dock på att det finns en viss risk med att inte se till och använda mångfaldstänkandet. Att inte ta in mångfaldsaspekten vid exempelvis rekrytering kan göra att man ”gömmar” sig bakom kompetenskravet på så sätt att sökande med utländsk utbildning och erfarenhet lättare kan bortses från.<sup>167</sup>

Eriksson har inte varit med från tiden för planens födelse men menar att personen ansvarig för den första planen var drivande i jämställdhetsfrågor. Just drivande personer anser hon är viktigt för att föra arbetet framåt även om hon betonar att det inom LFV idag inte är bara en utan flera som driver processen framåt. En viktig del är också stödet från ledningen.

---

<sup>162</sup> Ibid. s.9

<sup>163</sup> Eriksson Britt, Intervju.

<sup>164</sup> Där inget annat anges är källan i stycket: Eriksson Britt, Intervju

<sup>165</sup> Luftfartsverket, *Årsredovisning för 2003*, s.40

<sup>166</sup> Luftfartsverket, *Plan för jämställdhet och mångfald*, s.3f

<sup>167</sup> Hietala Eva, Intervju.

Det är självklart att det är viktigt att generaldirektören är med. När ledningen är med ger det extra tyngd, oavsett vilken fråga det handlar om.

Att ledningen godkännt planen och att arbetet ses som en pågående process gör att frågorna lättare kommer in som en del i alla verksamheter.

På frågan om faktorer som gjort tillämpningen svårare eller lättare menar Eriksson att det generellt blivit lättare att arbeta med den här typen av frågor under senare år. Själv har hon arbetat med jämställdhetsfrågor sedan åttiotalet och skillnaden från då är att nu betraktas frågor om jämställdhet och mångfald ofta som något naturligt. När det gäller mångfald anser Eriksson att samhällsdebatten gjort mycket för inspiration och påverkan. Det har skett en förändring i samhället som avspeglas på arbetsplatsen.

Vad gäller den statliga påverkan anser hon inte att det skulle bli bättre med en hårdare styrning.

Det är bra med lag då det sätter igång processen. Det hade kanske inte börjat annars. Men frågan om HUR ska lämnas till respektive enhet.

Den nuvarande styrningen gör att diskussioner tvingas fram och ger möjligheter att utforma verksamheten efter egna möjligheter och förutsättningar.

Andra aktörers påverkan på utformningen av jämställdhets- och mångfaldsplanen har enligt Eriksson varit begränsad. LFV har ingått i en studie kring mångfald som utfördes av integrationsverket men inflytandet på den egna planen var dock begränsat. Som underlag för idéer och diskussion har andra myndigheters mångfaldsplaner använts. Eriksson anger den omvärldsanalys som ligger till grund för planen som viktig för LFV: s arbete. Här fördes en diskussion om jämställdhet och mångfald i stort och hur myndigheten skulle arbeta med frågorna. Den här diskussionen fick stort inflytande på den nuvarande planens utformning.

## Sjöfartsverket

### *Övergripande mål och inriktning*

Policyn för Sjöfartsverkets (SFV) jämställdhet och mångfald har antagits av generaldirektören och den Centrala samverkansgruppen. Gruppen består av, förutom generaldirektören som är ordförande, åtta arbetsgivarrepresentanter samt sju arbetstagarrepresentanter från tre olika fackförbund.<sup>168</sup> Beredningen av policyn gjordes dock av Jämställdhets- och mångfaldsgruppen som består av en arbetsgivarrepresentant och fem fackliga representanter. Enligt SACO representanten Johan Bagge som sitter med i gruppen pågick ett relativt intensivt arbete med att formulera policyn. Inte minst vad gäller hur mångfald ska betraktas och praktiskt införas. Styrningen från ledningen har enligt honom varit liten.<sup>169</sup> Liksom de två tidigare myndigheterna fanns det hos SFV från början en jämställdhetsplan som i och med lagstiftningen mot diskriminering kompletterades med

<sup>168</sup> Sjöfartsverket, *Handlingsplan för jämställdhet och mångfald 2004*, s.8

<sup>169</sup> Bagge Johan, Intervju.

mångfaldsaspekten.<sup>170</sup> Avstampet i policydokumentet tas i diskrimineringslagstiftningen där det med fokus på jämställdhetslagen kort redovisar dess mål och inriktning. Det konstateras att lagstiftningen är utformad på två sätt. Dels *aktivt agerande* för att uppnå lagen och dess mer långsiktiga mål och dels *direkta förbud* mot diskriminering.<sup>171</sup>

Det långsiktiga syftet med jämställdhets- och mångfaldsarbetet vid SFV är att skapa en kultur som uppfyller kraven i följande nio punkter:

- Både chefer och medarbetare ska ta ansvar för jämställdhets- och mångfaldsarbetet.
- Alla medarbetares kompetens tas tillvara oavsett kön, etnicitet, ålder, funktionshinder eller sexuell läggning.
- Vi ska sträva efter en jämn könsfördelning på alla nivåer och befattningar samt en större etnisk mångfald.
- Arbetsförhållanden ska i möjligaste mån vara anpassade till alla oavsett ålder, kön, funktionshinder eller etnicitet.
- Löneskillnader får inte bero på kön, etnicitet, sexuell läggning eller funktionshinder.
- Kränkande särbehandlingar och sexuella trakasserier får inte förekomma.
- Likvärdiga förutsättningar ska råda vid rekrytering, utbildning, befordran, omplacering och uppsägning.
- Det ska underlättas för kvinnor och män att förena arbete och föräldraskap.
- Jämställdhets- och mångfaldsarbetet ska alltid integreras i den löpande verksamheten.<sup>172</sup>

Förutsättningar för att nå uppsatta mål är redovisade i tretton punkter. Dessa behandlar områden som medvetenhet om skillnader mellan människor och vikten av respekt för dessa olikheter. Att kompetens tillvaratas oavsett kön, etnisk läggning etc. och att alla ges möjlighet till utveckling utifrån sina behov samt att hänsyn till mångfald och jämställdhet tas vid nyrekrytering liksom i det löpande arbetet vid myndigheten.<sup>173</sup> Utifrån målen och förutsättningarna har man i policydokumentet fokuserat på sju mer handlingsinriktade mål. Dessa är: *Rekrytering, Lönesättning, Arbetsförhållande, Föräldraskap, Utveckling, Sexuella trakasserier och Kränkande särbehandling*. SFV ska utveckla en strategi som inbjuder både män och kvinnor oavsett etniskt ursprung att söka anställning och samma grunder för lönesättning ska gälla för män och kvinnor. Arbetsförhållandena ska kontinuerligt undersökas utifrån nämnda perspektiv. Föräldraskapet ska inte påverka möjligheter till utveckling och avancemang och lika möjligheter till utveckling ska finnas för alla. Sexuella trakasserier och kränkande särbehandling får inte förekomma inom myndigheten.<sup>174</sup>

### *Utformning av arbetet för att uppnå målen*

Policydokumentet anger att det är varje chef som har det direkta ansvaret för att ett aktivt jämställdhets- och mångfaldsarbete bedrivs inom det egna ansvarsområdet. Han eller hon kan dock delegera uppgifter till utsedda ombud eller arbetsgrupper. Frågorna kring jämställdhet och mångfald ska finnas med inom alla nivåer och områden och personalen ska få löpande information om jämställdhets- och mångfaldsarbetet. Det betonas slutligen att ett bra arbete

---

<sup>170</sup> Fröhler Diana, Intervju.

<sup>171</sup> Sjöfartsverket, *Policy för jämställdhet och mångfald*, s.4

<sup>172</sup> Ibid. s.5

<sup>173</sup> Ibid. s.6

<sup>174</sup> Sjöfartsverket, *Policy för jämställdhet och mångfald*, s.7f

med dessa frågor kräver att alla medarbetare inom myndigheten tar sitt ansvar.<sup>175</sup> Utifrån policyn för jämställdhet och mångfald har den Centrala samverkansgruppen fastställt en handlingsplan för hur målen ska uppnås. Beredningen av handlingsplanen gjordes även den av jämställdhets- och mångfaldsgruppen.<sup>176</sup> Utifrån policydokumentet ska varje enhet inom SFV utforma egna handlingsplaner.<sup>177</sup> Den centrala handlingsplanen inleds med konstaterandet att SFV: s arbetet med de här frågorna ska finnas med på ett naturligt sätt i alla delar av verksamheten. Likaså ska handlingsplanerna inom myndigheten uppdateras och revideras varje år.<sup>178</sup> I dokumentet presenteras mer konkreta åtgärder som ska uppnås inom en given tidsperiod. Åtgärderna är uppdelade i sådana som ska utföras under innevarande år samt under perioden 2004-2006. Under 2004 ska totalt sex mål genomföras och av dessa handlar fyra endast om jämställdhet. Två innefattar även mångfaldsaspekten:

- Temainslag i Sjöfartsverkets personaltidning om jämställdhet, etnisk mångfald, sexuell läggning, funktionshinder, kränkande särbehandling och sexuella trakasserier. Minst två av temainslagen ska publiceras under år 2004.
- Sätta upp ett bibliotek med material om jämställdhet och mångfald i samarbete med Sjöfartsverkets bibliotekarie.<sup>179</sup>

Efter varje punkt anges vem som är ansvarig för dess genomförande. Samtliga åtgärder som planeras genomföras under 2004 har SFV: s jämställdhetssamordnare som ansvarig. Av de totalt fem åtgärder som ska genomföras fram till 2006 handlar tre uteslutande om jämställdhet och två även om mångfald.

- Utbildning om jämställdhet och mångfald för samtliga chefer inom Sjöfartsverket.
- Vid minst ett tillfälle per år ska Sjöfartsverkets jämställdhets- och mångfaldsarbete tas upp och diskuteras inom alla samverkansgrupper på samtliga samverkansnivåer.<sup>180</sup>

Även här redovisas vem som har ansvaret för dess genomförande. I det första fallet är det återigen jämställdhetssamordnaren medan det i det senare är respektive avdelnings-/enhets-/områdeschef.

I handlingsplanen redovisas även statistik för områden relevanta för planens mål. Det redogörs för sökande och antagna till myndighetens ledarskapsprogram, deltagarstruktur i interna utbildningsdagar, statistik från rekrytering och tillsättning av nya tjänster samt statistik vad gäller lönestruktur. Gemensamt för dem är att samtliga har ett könsperspektiv. Mångfald tas inte upp förutom i inledningen till stycket om rekrytering där det konstateras att utformningen av platsannonser ska tilltala både kvinnor och män samt personer med olika etnisk bakgrund.<sup>181</sup> Diana Fröhler menar att policydokumentet har förändrats en del sedan dess födelse. Det har blivit mer konkret och har också breddats. Nu ska jämställdhet och

---

<sup>175</sup> Ibid. s.9

<sup>176</sup> Bagge Johan, Intervju.

<sup>177</sup> Fröhler Diana, Intervju.

<sup>178</sup> Sjöfartsverket, *Handlingsplan för jämställdhet och mångfald 2004*, s.3

<sup>179</sup> Ibid. s.4

<sup>180</sup> Ibid. s.5

<sup>181</sup> Sjöfartsverket, *Handlingsplan för jämställdhet och mångfald 2004*, s.6f

mångfald beaktas vid exempelvis rekrytering även om man fortfarande väljer den som är mest lämpad.<sup>182</sup>

### *Reflektioner på direktiv, styrning och tillämpning*<sup>183</sup>

Både Diana Fröhler och SACO representanten Johan Bagge vittnar om att arbetet med att ta fram en policy för jämställdhet och mångfald skett under stor enighet. Bagge menar att styrningen från ledningen varit liten gentemot jämställdhet och mångfaldsgruppen där policyn först bereddes. Gruppen diskuterade internt vart fokus borde ligga och vilka perspektiv som skulle finnas med. När policyn sedan gick vidare till Centrala samverkansgruppen antogs den utan någon större diskussion. Visst samtal pågick kring jämställdhetsaspekterna vilket enligt Bagge delvis kan bero på att det här handlar mycket om pengar då frågan berör löneskillnader. Mångfaldsaspekten ledde inte till några som helst kontroverser.<sup>184</sup> Fröhler menar också att arbetet skett med hög grad av samstämmighet. Den kritik som kommit kommer utifrån exempelvis mot att myndigheten har slagit ihop jämställdhet och mångfaldsaspekterna i en och samma plan. Fröhler menar dock att om man tittar på de olika lagarna kring diskriminering så är de väldigt lika. I SFV har man därför formulerat en plan som ska inbegripa alla perspektiv på diskriminering.

Startskottet för arbetet med mångfald var lagstiftningens tillkomst. I samband med det började den ansvarige gruppen att diskutera vad som gällde utifrån lagen, hur det såg ut på SFV och vad som behövdes göras. Utifrån det här började gruppen forma en plan. Tidigt i diskussionen börjades det också diskuteras om begreppet mångfald och vad det innebär. Fröhler menar att begreppet kan innebära mycket:

Det handlar inte om att vi ska ha ett visst antal från Afrika och ett visst antal från Asien. Mångfald kan också vara inom samma kultur.

Man kan också fråga sig varför vi ska jobba med mångfald. Är det berikande eller är det en rättighet.

Det finns mycket att diskutera men framför allt menar Fröhler att det är viktigt att vara medveten om att man kan se mångfald på olika sätt. Just på grund av begreppets komplexitet mäter inte SFV hur mångfalden utvecklas inom myndigheten. Att mäta antalet anställda från olika delar av världen handlar enligt Fröhler inte om mångfald.

Däremot ska vi se till så att personer inte hindras av att de är från till exempel Kina eller Afrika. Att man släpper tänkandet att vi måste söka det som är annorlunda.

Viktigt i arbetet var också den sedan tidigare formulerad jämställdhetspolicyn. Utifrån den formade den ansvarige gruppen en ny plan där mångfaldsbegreppet inkluderades. En central policy formulerades där långsiktiga och övergripande mål togs upp. Därefter formulerades även en handlingsplan med konkreta åtgärder och uppdateringar.

---

<sup>182</sup> Fröhler Diana, Intervju.

<sup>183</sup> Det inget annat anges är källan: Fröhler Diana, Intervju.

<sup>184</sup> Bagge Johan, Intervju.

När det gäller styrningen återkommer Fröhler till lagstiftningen som varit central. I det här fallet har det varit främst lagarna som de tittat på men hon betonar att när det kommer direktiv från riksdag eller regering så väger de minst lika tungt. Ett exempel är regleringsbrevens vars direktiv säger att det ska finnas ett aktivt arbete med mångfald. På frågan om styrningen av myndigheterna borde ha sett annorlunda ut i fallet mångfaldsarbetet är Fröhler tvekan. Hon menar att den måste hela tiden vara tydlig.

Ibland står det att man ska spegla samhället i övrigt, det är lurigt. Jag vet inte hur man skulle styra upp det. [...] Man kan inte se ett företag eller ett statligt verk separat från samhället i övrigt. Ta bara ett genusperspektiv. Vi kan ju försöka ändra men man måste se det som en samhällsfråga. Jag har svårt att se det enskilt att Sjöfartsverket ska vara bättre än samhället i övrigt.

Vidare menar Fröhler att det är viktigt att styrningen innehåller något vettigt, att det fungerar och går att arbeta från. Det är svårt att säga att en myndighet ska uppnå en viss nivå av mångfald utan att först definiera vad begreppet innebär.

Som i fallet kvinnor och män säger man att 60/40 då är det jämställt, vilket är bra. Fast i vår värld här på Sjöfartsverket så är det 80/20. Inte för att vi är emot kvinnor utan för att det finns tradition i det här. Sjömän är män.

För att det ska kunna ske en förändring krävs en förändring i samhället i stort och inte bara hos myndigheterna som leder till att vi även söker oss till yrken som domineras av det motsatta könet.

På frågan hur mångfaldsarbetet klarar sig i konkurrensen bland andra frågor menar Fröhler att det är självklart att sjöfarten prioriteras. Vissa chefer är mer intresserade och vill arbeta med frågorna men har svårt att komma igång. Till viss del handlar det om att utse någon på olika ställen i verksamheten med ansvar för frågorna. Till största delen handlar det dock om att skapa diskussion vid exempelvis arbetsplatsträffar och presentera lagar och policyn. Det är viktigt att medvetandegöra. Befinner man sig på en arbetsplats med en stor majoritet män finns det mycket att jobba med. Inte minst i det fall då det rekryteras en kvinna då alla måste tänka på att hon ska känna sig välkommen. Att skapa medvetenhet om exempelvis jargongen på arbetsplatsen är enligt Fröhler något grundläggande. I en annan del av intervjun där hon talar om motstånd gentemot arbetet med jämställdhet och mångfald konstaterar Fröhler att ”alla jublar ju inte”.

Men viktigt att komma ihåg är att jag jobbar för arbetsgivaren och som en god arbetsgivare ska man vara medveten om dessa frågor. Det ska vara rättvist, utan attityder som stöter bort människor. Min roll är att förmedla det här.

Fröhler har arbetat med jämställdhetsfrågor sedan slutet av åttiotalet vilket har gett henne erfarenhet av hur det kan se ut för den här typen av frågor. Samtidigt har attityden i samhället

förändrats vilket hjälpt till. Inom SFV är ”båtfolket vana att arbeta med folk från andra länder” vilket också hjälper till att göra mångfaldsarbetet naturligare.

Vad gäller faktorer som har påverkat arbetet återkommer hon till vikten av att öka medvetenheten. De som sitter i jämställdhets- och mångfaldsgruppen har i många fall en helt annan erfarenhet än den här typen av perspektiv. Därför har det varit viktigt att medvetandegöra så att alla kan betrakta olika frågor ur ett jämställdhets- eller mångfaldsperspektiv. En annan faktor är stödet från ledningen som Fröhler betraktar som enormt viktigt.

Hur mycket idéer det än finns är det ändå ledningen som beslutar. Är inte de med går det inte att arbeta frågorna. Det som är viktigt för dem är viktigt i resten av verksamheten.

Det är enligt Fröhler svårt att komma ifrån att verksamheten är hierarkisk vilket kanske är mest synligt i en mansdominerad värld. Hon poängterar dock att det inte handlar om några kvinnofrågor. De män som är med och arbetar aktivt blir mer och mer drivande under tidens gång. Just drivande personer är en tredje faktor som enligt Fröhler påverkar arbetet. I arbetet med nämnda frågor har gruppen haft god hjälp av en ”resursperson” vilket är en ”tjej som läst några poäng om jämställdhet och är väldigt intresserad av mångfaldsfrågor”. I stort är det Fröhler själv som samordnar och driver arbetet. Även om hon poängterar att hon inte tror att arbetet skulle falla om hon slutade så tror hon att det alltid behövs någon som driver saken. Före henne fanns det andra som fungerade som motor. En viktig roll är informationsspridande och ökande av medvetenheten vilket i sin tur kan föra med sig motivationsspridning så att arbete sker underifrån ute i verksamheten. ”Jag kan ju inte styra diskussionen på fikarasten nere i Skåne.”

Vad slutligen gäller påverkan utifrån är svaret ja så till vida att man utbytt erfarenheter vid olika nätverksträffar med andra aktörer. Sedan har internet varit till god hjälp för att titta på hur andra har företag, myndigheter och ombudsmän har sagt och gjort. Hon har tagit vissa delar och anpassat dem efter SFV: s behov. ”Man ska inte uppfinna hjulet om det redan finns.”

## 5. SLUTDISKUSSION

*Syftet med uppsatsen är att studera hur tre olika myndigheter har implementerat integrationspolitiken samt hur de uppfattar styrningen från riksdag och regering. Med hjälp av teorierna och den tidigare forskningen kommer jag i det här kapitlet att analysera de för syftet centrala delarna av det empiriska materialet.*

### Implementeringen av integrationspolitiken

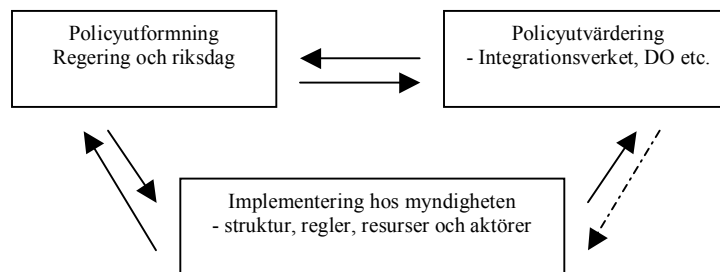
I propositionen och skrivelsen som presenteras i kapitel tre redovisas regeringens integrationspolitik. Här står att målet med politiken är en samhällsgemenskap med mångfalden som grund och som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans. En viktig del i den här förändringsprocessen är att statsförvaltningen speglar befolkningens etniska sammansättning. Det påpekas att styrning är en viktig del när det gäller att få in politiken i den ordinarie verksamheten. Ett förtydligande av myndigheternas ansvar ges i förordningen som säger att de fortlöpande ska beakta mångfalden i sin verksamhet. Till det här kommer lagstiftningen som tar upp arbetsgivarens ansvar och ställer krav på ett målinriktat arbete för att främja allas lika rättigheter och möjligheter. I regleringsbrevet ställs från regeringen krav på återrapportering från myndigheterna där aktiviteterna för ett främjande av den etniska och kulturella mångfalden ska redovisas.

Implementeringen har i stort skett på ett likartat sätt bland de studerade myndigheterna. Arbetet har i samtliga fall grundlagts genom en av ledningen tillsatt grupp som har fått bereda ett förslag till policy vilken sedan har antagits av generaldirektören. Hos SMHI och SFV har fackliga representanter fört en mer aktiv roll jämfört med hos LFV. Huvudinriktningen i de centrala dokumenten hos vardera myndigheten rör i stort områdena arbetsklimat, tillvaratagande av kompetens samt konkurrensförmåga. I det här arbetet ska jämställdhet och mångfald särskilt beaktas. Myndigheternas mångfaldsarbete presenteras i en central policy för jämställdhet och mångfald. Utifrån den här planen ska sedan respektive enhet/avdelning utforma mer konkreta mål och aktiviteter i olika handlingsplaner.

Det sättet som den rationella modellen beskriver hur, teoretiskt sett, en policyprocess ska gå till för att vara optimal är svårt att hitta i det empiriska materialet. Men i enlighet med de Leons tankar kan modellen ändå vara nyttig för att ge struktur åt studien. Direktiv till myndigheterna finns i olika dokument från riksdag och regering och processen befinner sig just nu till största delen i implementeringsfasen. De av riksdag och regering formulerade lagar och direktiv håller på att praktiskt tillämpas i de studerade myndigheternas verksamhet.



När processen studeras närmare visar dock den här studien att förhållandet är något mer komplicerat. I enlighet med Premfors *domineras* faserna av respektive politiker och tjänstemän. Men synen på processen som en kedja där implementering följer beslut är i det här fallet något missvisande och det av flera anledningar. Först och främst ser inte myndigheternas mångfaldsarbete ut att ha något bestämt slut där en definitiv utvärdering kan göras vilket antyds i den rationella modellen. Tvärtom är arbetet för ökad mångfald ett pågående arbete utan slut vilket djupintervjuerna också vittnar om. En annan faktor som gör den rationella modellen missvisande är att den centrala policyn inte består av ett dokument utan av flera vilka har tillkommit vid olika tidpunkter. Som en följd har respektive myndighets policy kommit att förändras där aspekter både har tillkommit och tagits bort.



Figur 5. Policyprocessen kring integrationspolitiken och dess tillämpning hos myndigheter (egen bearbetning utifrån Bengtsson 1998:32).

I enlighet med Bengtssons modell utvecklas arbetet mer i form av ett växelspel mellan central policy, implementering och utvärdering. Fokus för den här studien är implementeringsdelen och kommunikationen med policyutformningen. Därför bör slutsatser kring relationen policyutformning/utvärdering göras med stor försiktighet utifrån figuren ovan. Värt att notera är istället den brist på kommunikation mellan utvärdering och tillämpning, det vill säga mellan aktörer som integrationsverket samt diskrimineringsombudsmannen och respektive myndighet. Det empiriska materialet visar inte på någon direkt samverkan i arbetet för ökat mångfald vilket förklarar den streckade linjen i figuren ovan. Någon entydig förklaring till den låga graden av samverkan mellan nämnda aktörer har dock inte kunnat ges i den här studien.

Enligt Sabatier bör en period på cirka tio år föregå en utvärdering. Jag anser ändå att det är av intresse att jämföra inriktningen på myndigheternas arbete med de centrala direktiven. Av de allmänt formulerade direktiven är det särskilt ett som är av intresse, nämligen tanken om att förvaltningen bör spegla den etniska sammansättningen i samhället. För att det här ska kunna uppnås förutsätts ett aktivt agerande från myndigheter vid rekrytering så att personalstrukturen uppfyller målet. Det här är något som kan skönjas i SMHI: s policy där ett av syftena med arbetet är att spegla samhällets mångfald. För att kunna följa upp det här mäter man antalet anställda med invandrarbakgrund. Det framgår dock aldrig hur man inom SMHI har planerat uppnå målet och ej heller hur myndigheten ska använda sig av statistiken för att nå förändring. LFV och SFV har däremot inte något formulerat mångfaldsmål och de för heller ingen statistik över utvecklingen. LFV har haft ett mål för mångfald men tagit bort det bland annat på grund av svårigheter att definiera vad det står för och därmed hur det ska

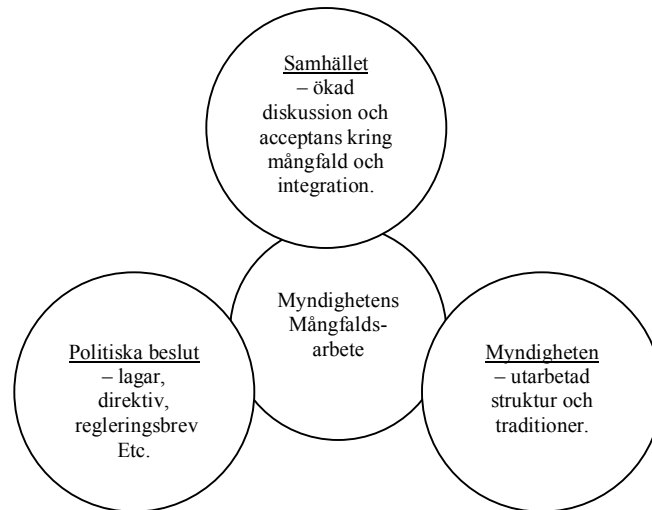
uppnås. Av samma anledning mäts inte mångfaldsaspekten hos SFV. Hos dessa myndigheter diskuterar man istället utifrån att alla ska ha lika möjligheter oavsett etnicitet. Mångfaldstanken får därmed en mer passiv innebörd då tolkningen antyder att *eticitet inte ska vara hindrande* istället för en innebörd som menar att myndigheterna ska utföra *ett aktivt förändringsarbete*. Tendenser till ett motsatsförhållande finns således mellan direktivens vilja till ett aktivt arbete från myndigheterna till synen inom några av myndigheterna om ett mer passivt hänsynstagande till mångfaldsaspekten. Frågan om hur det här direktivet ska tolkas anser jag vara av stor vikt samtidigt som jag villigt erkänner att jag inte har något entydigt svar.

Frågan är om en jämförelse mellan de centrala direktiven och arbetet ute i verksamheterna är rättvisande. Ser man till de variabler som ställs upp av Premfors och Sabatier vilka anger olika förutsättningar som bör vara uppfyllda för en lyckad implementering så är dessa svåra att återfinna i den studerade processen. Inte minst kravet om att det ska finnas entydiga och stabila mål. Kravet på att myndigheterna fortlöpande ska beakta mångfalden i sin verksamhet och kravet på ett målinriktat arbete för att främja allas lika rättigheter och möjligheter lämnar utan tvekan ett utrymme för egna tolkningar. Det här gör att en fokusering vid direktiven inte gör processen rättvisa. Sabatier menar att i de fall då hans punkter inte är uppfyllda kan det vara lämpligare att inte utgå från de centrala direktiven. Majone och Wildavsky menar att processen är evolutionär på det sättet att den inte har något direkt slut utan att den hela tiden står under förändring. Diskussionen om att det råder ett motsatsförhållande mellan de centrala direktiven och den praktiska tillämpningen är enligt dessa fel. Snarare kan det betraktas som en sund politisk organisation samt en väl utformad policy då tillämpningen kan ske utifrån verklighetens möjligheter och målen i den centrala policyn kan ändras. I det här fallet har målet att myndigheterna ska spegla samhällets etniska fördelning vid implementeringen ändrats till att etnicitet aldrig ska vara hindrande. Sett till hur den centrala styrningen har förändrats över tid verkar Majone och Wildavskys resonemang stämma bättre in på hur resultaten bör tolkas. Diskussionen om återspeglning kan då betraktas som en symbolisk presentation av regeringens inställning snarare än ett krav som ska uppfyllas. Om så är fallet behöver det här naturligtvis finnas i utvärderarnas tankar när de ska svara på frågan om myndigheternas mångfaldsarbete nått framgång eller ej. Resultatet pekar hur som helst på att det politiska arbetet fortsätter även under implementeringen vilket i enlighet med Hogwood och Gunn gör att förvaltningen politiseras på bekostnad av politiken förd av de folkvalda.

### Faktorer som påverkat utformningen av mångfaldsarbetet

Peters beskriver förvaltningen som något som är under ständigt påverkan från den omgivande miljön. Den här påverkan kan delas in i tre nivåer nämligen politisk, administrativ och samhällelig. Bland de studerade myndigheterna går det att återfinna de tre nivåerna även om deras inflytande skett i olika grad. För samtliga myndigheter som ingår i studien var det lagstiftningen som blev startskottet för att påbörja arbetet med mångfald i sin verksamhet. Utifrån lagarnas formulering började man analysera konsekvenserna för myndigheternas verksamhet och vad som behövdes göras. Två av myndigheterna anger också regleringsbrev som viktiga med sina krav på åiterrapportering av vad respektive myndighet gör för att främja den etniska och kulturella mångfalden. Politiken har därmed spelat en

grundläggande roll för myndigheternas arbete. Det finns ändå viktiga punkter som inte återfinns hos de studerade myndigheterna. Det har inte framgått hos någon av myndigheterna att de aktivt använt sig av några yttre hjälpmedel, vare sig integrationsverket eller diskrimineringsombudsmannen. Detta trots att det i förordningen anges att de ska samråda med integrationsverket.



Figur 6. Faktorer som påverkar myndighetens mångfaldsarbete (egen bearbetning utifrån Peters 2001:36).

Vid utformandet av en handlingsplan för mångfald har den befintliga organisationen och det sätt som man sedan tidigare arbetat på varit viktigt. Samtliga intervjupersoner uppger att de fört in mångfaldsaspekten i den redan formulerade jämställdhetsplanen. Eriksson vid LFV menar att en av anledningarna är att man inte vill ha för många planer. Fröhler vid SFV anser att de olika lagarna kring diskriminering är så pass lika varvid myndigheten utformat ett policydokument som inbegriper samtliga aspekter. Agardh vid SMHI menar att det föll sig naturligt att integrera mångfaldstanken i den redan existerande jämställdhetsplanen. Vilka som deltagit i arbetet med att utforma en policy beror till stor del på den sedan tidigare existerande strukturen inom vardera myndigheten. SMHI och SFV har för vana att hantera olika frågor genom en central grupp bestående av representanter från både arbetsgivare och arbetstagare. Inom SMHI sköttes arbetet av samverkansrådet vilket sedan tidigare hanterat olika mål och policydokument inom myndigheten. Hos SFV utgick arbetet från den centrala samverkansgruppen även om beredningen skedde hos Jämställdhets- och mångfaldsgruppen. LFV gick tillväga på ett annat sätt. Här utformades planen av en grupp vid personalkontoret som sedan lade fram ett färdigt förslag för ledningsgruppen. Före det hade planen redovisats för koncernsamverkansgruppen där representanter från arbetsgivare och arbetstagare sitter. Utformningen av mångfaldsarbetet byggde till stor del på de sätt som man tidigare arbetat på. Agardh vid SMHI nämner kulturen inom myndigheten som väldigt viktig. Traditionen av att arbeta i samverkan samt en uppfattning om vikten av att se till hela verksamheten och inte endast till sina respektive uppgifter är viktigt när det gäller frågor som exempelvis mångfald. Vad Peters kallar för administrativ kultur spelar således en viktig roll för arbetet med mångfald hos de studerade myndigheterna vilket överensstämmer med exempelvis Christensen med fleras forskning.

Vikten av stödet från ledningen anges i samtliga djupintervjuer som viktiga. Stödet från generaldirektören är en förutsättning för att en fråga ska överleva och kunna drivas igenom. En intresserad generaldirektör ger automatiskt tyngd åt en fråga vilket ger den en bra position i hierarkin med andra frågor. En närliggande faktor som också anges som viktig är drivande aktörers roll i arbetet. Även om stödet från ledningen är grundläggande är olika eldsjälars viktiga i rollen som motor. Både Eriksson och Fröhler betonar att arbetet inte står och faller med en person men särskilt Fröhler framhäver vikten av att en person är särskilt aktiv och har ansvar för att driva frågan.

En annan faktor som av SMHI och SFV anges som viktig är verksamhetens internationella karaktär vilket återspeglas i mångfaldsarbetet. Vanan att arbeta med människor från olika delar av världen gör det mer naturligt att arbeta med och diskutera mångfald. Den här vanan skiljer sig dock åt mellan olika avdelningar inom en och samma myndighet.

Den samhälleliga påverkan anges av samtliga tre myndigheter som viktig. Samtliga tre djupintervjuer skedde med personer som har lång erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsfrågor. Samtliga anger en förändring i samhället vilken varit viktig för arbetet med den här typen av frågor. De i samhället förändrade attityderna har avspeglats på arbetsplatsen och frågor som jämställdhet och mångfald tas emot mer naturligt nu. Eriksson vid LFV anger samhällsdebatten som väldigt viktig för inspiration och påverkan. För att återknyta till Peters nivåer för påverkan har de av honom nämnda nivåer spelat en stor roll för utformningen av myndigheternas arbete.

### Tillämparens syn på styrningen

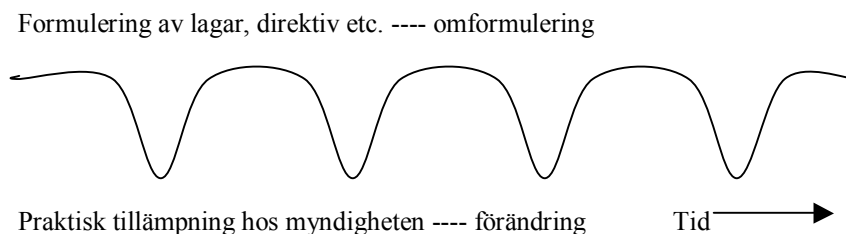
Styrningens allmänna karaktär resulterar i att ett större ansvar har hamnat hos tillämparen när det gäller att bestämma mångfaldsarbetets konkreta utformning och inriktning. Olika studier pekar dock på att den centrala styrningen fortfarande spelar en grundläggande roll för förvaltningens verksamhet. En fråga som då uppstår är om den nuvarande styrningen fungerar tillfredsställande och vad dess konsekvenser är. Hos de ansvariga tillämparna uppfattas styrningen inom området för myndigheters arbete med ökad etnisk mångfald som god. Eller i vart fall har de svårt att se något alternativ som vore bättre. Den generella synen på styrningen inom det studerade området verkar vara att samtidigt som den är otydlig vad gäller begreppets exakta innehåll ger det en möjlighet för varje myndighet att utforma arbetet utifrån egna behov, möjligheter och förutsättningar. De positiva aspekterna väger upp de negativa. Både Agardh och Eriksson menar att en relativt öppen styrning tvingar fram en diskussion om vad som är målet och hur det ska uppnås. Enligt Agardh leder en diskussion till att arbetet lättare förankras i organisationen. För mycket styrning riskerar att resultera i en pappersprodukt som inte används i verksamheten. På samma sätt resonerar Eriksson som menar att i fallet mångfald så har lagen varit väldigt viktig för att få ingång arbetet. Frågan om *hur* arbetet ska utformas måste dock lämnas till respektive myndighet som kan utgå från sina egna möjligheter och förutsättningar.

När det gäller de negativa aspekterna handlar de främst om begreppet mångfald, hur det ska tolkas och vad som krävs för att uppnå det. Agardh vid SMHI menar att osäkerheten kring vad handlingsplanen för mångfald skulle innehålla ledde till att erfarenheterna från jämställdhetsarbetet applicerades på tillämpningen av mångfaldsdirektiven. Eriksson vid

LFV uppger att myndigheten till en början hade riktlinjer för ökad mångfald men då riktlinjer saknas för hur begreppet ska definieras och mätas kom dessa att tas bort. Mest kritisk till styrningens utformning är Fröhler vid SFV. Samtidigt som hon är tveksam till om en annorlunda styrning skulle fungera bättre är hon kritisk till otydligheten hos de nuvarande direktiven. Viljan att myndigheterna ska spegla samhället i övrigt och med det en syn på myndigheterna som föregångare för omgivningen. Att se förvaltningen som avskild från samhället i övrigt är enligt henne fel och man måste istället arbeta för en förändring i samhället i stort. Den slutsats som dras av Vidu Soni och i rapporten *Mångfald som vision och praktik*, att begreppet mångfald upplevs som svårt att uppfylla på grund av dess mångtydighet återfinns således även i den här studien.

### Slutsatser om statens styrning och myndigheternas tillämpning

Att beskriva processen kring de studerade myndigheternas arbete med etnisk mångfald endast utifrån de centrala direktiven för området har visat sig vara missvisande. Stor hänsyn måste tas till det praktiska arbetet hos respektive myndighet. Enligt Bengtssons olika styrningsstrategier har riksdag och regering i det här fallet använt sig av förhandlingslösning och/eller målstyrning. Arbetet hos de tre myndigheterna har präglats av centralt formulerade direktiv som tolkats och vidare konkretiserats av respektive myndighet. Dessa har i sin tur stått under inflytande från politiska, administrativa och samhälleliga faktorer. I samstämmighet med utvecklingen av den statliga styrningen i stort har således övergripande mål formulerats centralt och konkretiserats lokalt ute i verksamheten.



*Figur 7. Relationen mellan styrning av mångfaldsarbetet och praktisk tillämpning bland myndigheterna (egen bearbetning utifrån Barret & Fudge 1981:25).*

I samstämmighet med Barret och Fudge's modell bör arbetet med integrationspolitikens utformning och tillämpning ses som en interaktiv process mellan beslutsfattare och tillämpare. Policyn är därför inget som endast går att utläsa i de centrala dokumenten utan hänsyn måste även tas till den praktiska tillämpningen. Det här gör också att policyn förändras över tid. I likhet med Majone och Wildavsky går det att betrakta policyn som evolutionär då den inte har något definitivt slut utan står under ständig förändring.

En generell styrning med allmänt formulerade direktiv har i det här fallet gjort att relativt generella och vaga mål formulerats i myndigheternas mångfaldsplaner. De allmänt formulerade direktiven har i enlighet med Kadhims forskning flyttats ner till den lokala nivån. Mångfaldsaspekten har integrerats i planen för jämställdhet vilket hos samtliga studerade myndigheter setts som naturligt. En viktig skillnad mellan de två begreppen är att jämställdhet är klart mätbart medan mångfald är mångfacetterat. Begreppets komplexitet har medfört att två av de tre myndigheterna varken har något angett mål eller någon statistisk mätning av utvecklingen kring mångfald. Två av de intervjuade menar att de allmänt

formulerade målen har tvingat fram en diskussion inom myndigheten vilket enligt dem själva varit positivt. Med jämställdhets- och mångfaldsplanerna som grund anser jag dock att resultaten av diskussionerna lämnar en del övrigt att önska. Mångfaldsaspekterna har hamnat i skymundan av jämställdhetsdiskussionen och där mångfalden omnämns handlar det inte sällan om allmänna formuleringar. Ett formulering av en separat plan för mångfald tror jag hade tvingat fram en djupare diskussion kring begreppet och även en tolkning av vad man inom myndigheten ansåg skulle vara innehållet. Det fackliga ombudet vid SMHI pekar på en viktig aspekt när hon varnar för att se för lätt på kraven om mångfald. Att ”gömma sig” bakom diskussionen om att begreppet är svårdefinierat kan göra att man väljer bort sökande med utländsk utbildning vilket i sin tur går emot hela idén med ett mångfaldsarbete.

De intervjuade kan inte komma på något bättre sätt för utformningen av styrningen. Samtidigt påpekar samtliga att mångfald är ett väldigt otydligt begrepp som närmare borde definieras tillsammans med direktiv för hur det ska uppnås. I studiens slutände kan jag inte annat än hålla med dem om att en fördjupad diskussion om vad som egentligen ska uppnås skulle göra stor nytta. Som Lundquist hävdar är förståelse av beslutet en viktig förutsättning för en lyckad implementering. Inte minst för att tid inte behöver ödslas på att formulera allmänt hållna och icke mätbara mångfaldsplaner.

## KÄLLOR

### Intervjuer

- Agardh Christina, Intern konsult och stf personalchef, SMHI personalenheten. Ansvarig för Mångfalds- och jämställdhetsfrågor. Intervju SMHI i Norrköping. 2004-04-16.
- Bagge Johan, SACO representant vid Sjöfartsverket. Medlem i Jämställdhets- och mångfaldsgruppen. Telefonintervju 2004-05-19.
- Eriksson Britt, Human resource strateg, Luftfartsverket koncernstaben. Ansvarig för Mångfalds- och jämställdhetsfrågor. Intervju Luftfartsverket i Norrköping 2004-05-03.
- Fröhler Diana, Arbetsmiljöchef, Sjöfartsverkets administration. Samordnare för Mångfalds och jämställdhetsfrågor. Intervju Sjöfartsverket i Norrköping 2004-04-16.
- Gadh Anne-Marie, ST representant vid SMHI. Medlem i Samverkansrådet. Telefonintervju 2004-05-24.
- Hietala Eva, SACO ordförande vid Luftfartsverket. Medlem i Koncernsamverkansgruppen. Telefonintervju 2004-05-19

### Litteratur

- Barrett Susan & Fudge Colin (1981) *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen & Co.
- Bengtsson Hans (red.) (1998) *Politik, lag och praktik: implementeringen av 1994 års handikappreform*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom- Hansen Jens (2000) ”Still Corporatism in Scandinavia? a survey of recent empirical findings”, *Scandinavian Political Studies* 23, 157-181.
- Borell Klas & Johansson Roine (1999) ”Central Steering and Local Networks: old-age care in Sweden”, *Public Administration* 77, 585-598.
- Christensen Tom, Laegreid Per & Wise Lois R. (2002) “Transforming Administrative Policy”, *Public Administration* 80, 153-178.
- Compston Hugh (2003) ”Beyond Corporatism: a configurational theory of policy concertation”, *European Journal of Political Research* 42, 787-809.
- De Leon Peter (1999) *The Stages Approach to the Policy Process*. Sabatier (1999) *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview.
- Egeberg Morten (1999) ”The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making” *Public Administration* 77, 155-170.
- Esaiasson Peter m.fl. (2003) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Hill Michael (1997) *The Policy process in the Modern State*. Harvester Wheatsheaf Prentice Hall.
- Hjern Benny & Porter David O. (1993) *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. Hill Michael (red.) *The Policy Process: a reader*. Harvester Wheatsheaf Prentice Hall.
- Hogwood Brian & Gunn Lewis (1993) *Why ‘Perfect Implementation’ is Unattainable*. Hill Michael (red.) *The Policy Process: a reader*. Harvester Wheatsheaf Prentice Hall.
- Jenkins Bill (1993) *Policy analysis: Models and approaches*. Hill Michael (red.) *The Policy Process: a reader*. Harvester Wheatsheaf Prentice Hall.

- Johansson Roine & Borell Klas (1999) "Central Steering and Local Networks: Old-Age Care in Sweden", *Public Administration* 77, 585-598.
- Kadhim Abdul (2000) Rapport 2, Flyktingmottagning och flyktingars integration, bifogat i: *Svenskt kommunalt flyktingmottagande – politik och implementering*, Doktorsavhandling, Sociologiska Institutionen, Umeå.
- Kvale Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lane Jan-Erik (1987) "Implementation, Accountability and Trust", *European Journal of Political Research* 15, 517-546
- Lindblom Charles E. (1971) *Den politiska beslutsprocessen*. New Jersey Prentice Hall
- Lipsky Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Lundquist Lennart (1987) *Implementation Steering: an actor- structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist Lennart J (2001) "Implementation From Above: the ecology of power in sweden's environmental governance", *Governance* 14, 319-337.
- Lundquist Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Majone Giandomenico & Wildavsky Aaron (1984) *Implementation as Evolution*. Pressman J & Wildavsky A *Implementation*. 3:e upplagan, Berkely: University of California Press.
- Marsh David & Stoker Gerry (2002) *Theory and Methods in Political Science*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Municio Ingegerd (1982) "Implementeringsforskning en litteraturoversikt", *Statsvetenskaplig tidskrift* 3, 183-190.
- Parsons Wayne (1995) *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- Peters Guy B. (2001) *The Politics of Bureaucracy*. 5:e upplagan, London: Routledge.
- Petersson Olof & Söderlind Donald (1993) *Förvaltningspolitik*. 2:a upplagan, Stockholm: Publica.
- Pierre Jon & Peters Guy B. (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pierre Jon (2001) *Decentralisering, governance och institutionell förändring*. Rothstein (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Premfors Rune (1989) *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors Rune (1999) *Organisationsförändringar och förvaltningspolitik – Sverige*. Laegreid P. & Pedersen O. K. (red.) *Fra opbygning til ombygning i staten – organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Köpenhamn: Jurist & Eknombförbundets förlag.
- Pressman Jeffrey & Wildavsky Aaron (1973) *Implementation*. Berkely: University of California Press.
- Rhodes R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*. Pierre (red.) *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein Bo (1987) "Välfärdsstat, implementering och legitimitet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1, 21-37.
- Rothstein Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Rothstein Bo (red.) (2001) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Sabatier Paul A (1993) *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research*. Hill Michael (red.) *The Policy Process: a reader*. Harvester Wheatsheaf Prentice Hall.



- Sabatier Paul A (red.) (1999) *Theories of the Policy Process*. Oxford: Wesview.
- Sannerstedt Anders (2001) *Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken*.  
Rothstein (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*.  
Stockholm: SNS.
- Santesson-Wilson Peter (2003) *Studier i symbolpolitik*. Akademisk avhandling. Lund:  
Department of Political Studies.
- Simon Herbert A (1971) *Administrativt beteende*. Stockholm Prisma.
- Soni Vidu (2000) "A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A  
Case Study" *Public Administration Review* 60 nr. 5.
- Södergran Lena (1998) "1990-talets invandrapolitiska omprövning, från invandrapolitik till  
integrationspolitik", *MERGE papers on transcultural studies* 2, Umeå Universitet.
- Weiss Linda (1999) *The Myth of the Powerless State- Governing the Economy in a Global  
Era*. Cambridge: Polity Press.
- Wennergren Bertil (2003) *Offentlig förvaltning i arbete: om verksamhet och  
ärendehandläggning i stat och kommun*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

### Offentligt material

- Förordning 1986:856 *Om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av  
integrationspolitiken*. Ändring införd t.o.m. SFS 1999:593
- Integrationsverkets rapportserie 2001:05 *Mångfald som vision och praktik*.
- Integrationsverkets rapportserie 2002:10 *Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden*.
- Lag 1999:130 Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk  
tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Ändring införd t.o.m. SFS 2003:308
- Luftfartsverket, *Plan för jämställdhet och mångfald*. 20040113
- Luftfartsverket, *Årsredovisning för 2003*.
- Proposition 1997/98:16 *Sverige framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till  
integrationspolitik*.
- Regleringsbrev för Luftfartsverket, Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret  
2001 avseende Luftfartsverket*.
- Regleringsbrev för Sjöfartsverket, Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret  
2001 avseende Sjöfartsverket*.
- Regleringsbrev för SMHI, Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende  
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*.
- Sjöfartsverket, *Policy för jämställdhet och mångfald*.
- Sjöfartsverket, *Handlingsplan för jämställdhet och mångfald 2004*.
- Sjöfartsverket, *Årsredovisning för 2003*.
- Skrivelse 2001/02:129, *Integrationspolitik för 2000-talet*.
- SMHI, *Jämställdhet och mångfald, policy och plan för 2004*.
- SMHI, *Årsredovisning för 2003*.