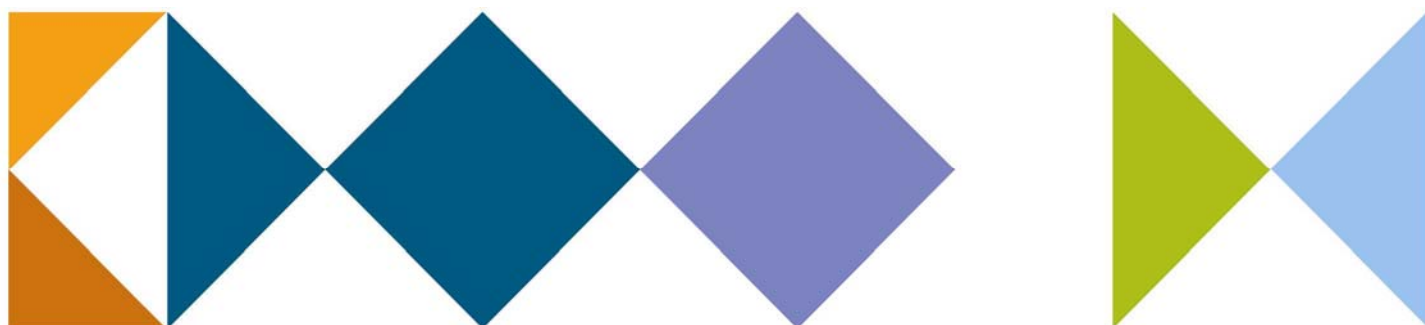




2006:13

På tvären

- styrning av tvärsektoriella frågor





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2006-11-20
ERT DATUM
2006-01-11

DIARIENR
2006/27-5
ER BETECKNING
Ju2005:09/2006/1

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag om styrning av tvärsektoriella frågor

Statskontoret har fått i uppdrag av den Integrationspolitiska kommittén (Ju 2005:09) att genomföra en studie av hur ett antal tvärsektoriella politikområden styrs och organiseras. I andra hand, och mer översiktligt, ska även förslag lämnas om hur styrningen av integrationspolitiken kan förbättras.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten På tvären - styrning av tvärsektoriella frågor (2006:13).

Generaldirektör Anders L. Johansson har beslutat i detta ärende. T.f. enhetschef Margareta Hart, Enheten för samhällsskydd, finans- och utrikesfrågor, praktikant Marika Lyman och avdelningsdirektör Gunnar Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen. Avdelningsdirektör Claes Elmgren har deltagit i den tidigare handläggningen.

Gunnar Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Statskontorets iakttagelser och slutsatser	11
2 Inledning	29
2.1 Uppdraget	29
2.2 Bakgrund	29
2.3 Genomförande	32
2.4 Utgångspunkter och avgränsningar	35
2.5 Rapportens uppläggning	36
3 Vad utmärker tvärsektoriella områden eller frågor?	39
3.1 ESV:s rapport om generella krav	39
3.2 Tvärsektoriella politikområden enligt budgetpropositionen	40
3.3 Andra tvärsektoriella verksamheter	41
3.4 Tvärsektoriella frågors karaktär	42
3.5 Perspektivträngsel	45
4 Hur styrs och organiseras tvärsektoriella frågor?	47
4.1 Inledning	47
4.2 Hur regleras tvärsektoriella områden?	48
4.3 Slutsatser om reglering	52
4.4 Hur organiseras tvärsektoriella områden?	53
4.5 Slutsatser om organisering	58
4.6 Hur sker uppföljning och utvärdering av tvärsektoriella områden?	60
4.7 Slutsatser om uppföljning	64
4.8 Iakttagelser om mål	66
4.9 Andra former av styrning	69
5 Hur uppfattar och hur organiserar myndigheter arbetet med tvärsektoriella frågor?	73

6	Regeringskansliets förmåga att styra horisontellt	79
6.1	Förutsättningar för horisontell styrning	79
6.2	Förutsättningar för samverkan mellan myndigheter	80
6.3	”Governance” snarare än government	82
7	Finns inspiration att hämta för integrationspolitiken?	85
7.1	Integrationspolitikens utveckling	85
7.2	Statskontorets iakttagelser och slutsatser	89
7.3	Några exempel på generella åtgärder	93
7.4	Finns det inspiration att hämta från andra tvärsektoriella områden?	94

Bilagor

Bilaga 1	Uppdraget	97
Bilaga 2	Integrationspolitik	103
Bilaga 3	Jämställdhetspolitik	125
Bilaga 4	Ungdomspolitik	145
Bilaga 5	Folkhälsopolitik	171
Bilaga 6	Regional utveckling	183
Bilaga 7	Politik för global utveckling	197
Bilaga 8	Hållbar utveckling	203
Bilaga 9	Miljömålsarbete	209
Bilaga 10	Handikappolitik	217
Bilaga 11	Barnpolitik	223
Bilaga 12	Tvärsektoriell styrning och samordning på regional nivå	229
Bilaga 13	Statskontorets enkät	257
Bilaga 14	Kartläggning av tvärsektoriella krav i myndigheters instruktioner och regleringsbrev	273

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av den Integrationspolitiska kommittén genomfört en granskning av förutsättningarna för en effektiv styrning och organisering av tvärsektoriella politikområden. Med utgångspunkt från våra iakttagelser har vi också översiktligt analyserat hur integrationspolitiken kan styras och organiseras.

Frågornas utveckling och karaktär

Inslaget av tvärsektoriella frågor i förvaltningen ökar. Detta ställer ökade krav på samverkan mellan politikområden och myndigheter. Det ställer också ökade krav på Regeringskansliets förmåga att väga av, prioritera mellan och samordna olika tvärsektoriella perspektiv.

De tvärsektoriella frågor vi studerat är mycket olika till sin karaktär. Frågorna är generella i olika grad, de kan avse både individuella och kollektiva tjänster och de har i olika grad en ”värdegrundskaraktär”, d.v.s. förmågan till genomslag förutsätter att vissa värderingar slår igenom i förvaltningen eller t.o.m. i samhället i stort.

Det faktum att frågorna är olika till sin karaktär gör att det är svårt att jämföra dem med varandra och dra slutsatser om vilken betydelse olika sätt att styra skulle kunna få för resultatet.

Styrning och organisering av tvärsektoriella frågor

Staten använder i princip samma styrinstrument vid styrning av tvärsektoriella frågor som vid styrning av mer avgränsade sektorer. Utmärkande för tvärsektoriella frågor är dock att statliga insatser i många fall har en begränsad räckvidd. Det är ofta andra aktörer än statliga som har det huvudsakliga ansvaret för frå-

gornas genomförande vilket innebär att styrningen till stora delar blir indirekt.

Det är därför viktigt att det byggs upp system som säkerställer att olika tvärsektoriella perspektiv beaktas – och att olika sektorsanspråk vägs mot varandra. Detta kan bl.a. åstadkommas genom krav på samråd mellan olika myndigheter eller genom att myndigheter med tvärsektoriell kompetens ges tolkningsföreträde i frågor där olika sektorskrav ställs mot varandra.

Många av de studerade områdenas karaktär gör att det är svårt att styra genom målformuleringar. För många av områdena är målen också tämligen vaga. Statskontoret anser att det är angeläget att, utöver de mer allmänna målen som mer fyller funktionen av att illustrera en politisk vision, formulera mätbara mål som kan följas upp och som kan användas i resultatstyrningen.

På flera områden styr staten genom krav i verksförordningen eller i särskilda förordningar som riktar sig till alla myndigheter. Vidare förekommer dubbelreglering, liksom styrning som sker parallellt med den gängse resultatstyrningen. Statskontoret anser att dubbelreglering bör undvikas. Det kan också vara en fördel att reglera tvärsektoriella frågor i berörda myndigheters regleringsbrev eller instruktioner i stället för i förordningar som riktar sig till alla myndigheter.

Förutom en sammanhållande central myndighet förekommer på de studerade områdena ett flertal andra organisationslösningar, t.ex. självständigt råd, kansli inom Regeringskansliet, nationell ledningsgrupp och sakenhet inom Regeringskansliet. Statskontoret har inte underlag för att hävda att en viss organisatorisk lösning är mer ändamålsenlig eller effektiv än någon annan. I själva verket handlar organisationsfrågan om att hitta en bra arbets- och rollfördelning mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter.

Kunskapsuppbyggnad samt uppföljning och utvärdering är centrala inslag i styrningen av tvärsektoriella frågor. På flera av de studerade områdena finns system för uppföljning genom indika-

torer. Dessa system överlappar ibland varandra. Det finns också en tendens att vilja fånga alltför många aspekter av en fråga på en gång. En risk med alltför stort fokus på indikatorer är vidare att andra typer av uppföljning och utvärdering kan bli lidande. För Regeringskansliet kan dessutom problem uppstå då information från flera omfattande, och bristfälligt samordnade, system för uppföljning ska vägas mot varandra.

Enligt Statskontoret är det rimligt att, vid överväganden om styrning och organisering av tvärsektoriella frågor, utgå från frågornas karaktär. De studerade tvärsektoriella frågorna kan i detta avseende delas upp i två huvudgrupper:

1. Frågor som huvudsakligen innebär beaktandet av ett mycket generellt och långsiktigt, visionärt perspektiv. De övergripande målen syftar närmast till att uppnå ett idealtillstånd i samhället.
2. Frågor som är mer konkreta till sin natur, praktiskt genomförbara och där myndigheter kan förväntas spela en viktig roll för genomförandet.

För många av de studerade tvärsektoriella områdena gäller att de rymmer inslag av både ”det politiskt önskvärda” och ”det praktiskt genomförbara”. Vi diskuterar i rapporten vad denna uppdelning skulle kunna innebära för styrningen.

Möjliga inslag i en framtida integrationspolitik

I enlighet med vad vi sagt ovan gör vi följande bedömningar och lämnar följande förslag avseende integrationspolitiken.

Det finns ett behov av att klargöra hur integrationspolitiken på myndighetsnivå ska genomföras genom generella åtgärder.

Olika myndigheters ansvar för integrationspolitiken bör regleras i regleringsbrev eller instruktioner och inte genom förordningar som riktar sig till samtliga myndigheter.

Ett antal utpekade myndigheter bör ges ett sektorsansvar för integrationspolitiken i dess helhet. Sektorsansvaret bör omfatta ett samordnings- och uppföljningsansvar där uppföljningen inriktas på att belysa samlade effekter och resultat inom det egna sektorsområdet.

Statliga myndigheter kan också ges i uppgift att undersöka om de tillämpar interna regler eller praxis som oavsiktligt får negativa effekter för personer med invandrarbakgrund. Det är dock minst lika viktigt att myndigheterna uppmärksammar statsmakterna på lagar och förordningar som också får sådana effekter.

Integrationspolitiken förutsätter att många olika parter – inom och utanför statsförvaltningen – samverkar. Det finns därför anledning att utveckla fastare samverkansstrukturer på flera nivåer i samhället, liknande de partnerskap som finns inom den regionala utvecklingspolitiken.

Metoden jämställdhetsintegrering förefaller ha varit framgångsrik inom jämställdhetsområdet och torde i viss reviderad form kunna tillämpas inom integrationsområdet.

1 Statskontorets iakttagelser och slutsatser

Vad är en tvärsektoriell fråga?

Det finns ingen enhetlig definition av vad som är att betrakta som en tvärsektoriell fråga eller ett tvärsektoriellt område. De flesta politikområden eller frågor är i någon bemärkelse tvärsektoriella. Grundtanken är dock att tvärsektoriella frågor eller områden är sådana där det krävs insatser inom flera olika myndighetsområden och regelkomplex, som i sin tur ligger inom andra politikområden, för att de eftersträlvade målen inom det tvärsektoriella politikområdet ska uppnås. Ibland används också begreppet horisontella frågor.

Frågorna är olika till sin karaktär

Vi har studerat tio tvärsektoriella frågor¹. Dessa är olika till sin karaktär. Vissa frågor har huvudsakligen karaktären av långsiktiga politiska visioner eller perspektiv som myndigheter har att beakta i sin allmänna handläggning. Andra frågor representerar mer ”det praktiskt genomförbara” och är mer konkret formulerade. Dessa frågor förväntas implementeras i förvaltningen och i detta arbete förutsätts statliga aktörer ha viktiga uppgifter. Frågorna är också mer eller mindre av ”värdegrundskaraktär”. Med detta menar vi att politiken för att få genomslag förutsätter att vissa värderingar slår igenom hos hela befolkningen och dess institutioner. Det räcker inte med offentliga insatser. Jämställdhet, folkhälsa, hållbar utveckling och integration är exempel. Enligt Statskontoret har frågornas karaktär i dessa avseenden betydelse för val av styrmedel.

Frågorna skiljer sig också i andra avseenden. Det är t.ex. skillnad beträffande hur stor del av förvaltningen eller samhället som frå-

¹ Dessa är: Integrationspolitik, jämställdhetspolitik, ungdomspolitik, folkhälso- politik, regional utveckling, politik för global utveckling, hållbar utveckling, miljö- målsarbete, handikappolitik och barnpolitik.

gorna berör. Vissa frågor, t.ex. jämställdhet, vänder sig till hela förvaltningen medan andra, t.ex. ungdomspolitik, är avgränsade till delar av förvaltningen. Vissa frågor avser huvudsakligen individuella tjänster medan andra avser kollektiva.

För många av de tvärsektoriella frågor som studerats har andra aktörer än staten ett genomförandeansvar. Statens möjligheter att påverka måluppfyllelsen är i dessa fall begränsad. Kännetecknande är vidare att många frågor går in i varandra. Ett folkhälso-perspektiv utgör t.ex. en del av integrationspolitiken. Ungdomspolitikerna är nära besläktad med barnpolitiken etc. Vidare har myndigheter olika förutsättningar att ta till sig tvärsektoriella frågor beroende på hur starka kopplingar som finns till myndigheternas egen kärnverksamhet. Frågorna är vidare till stor del "politiknära" vilket kan innebära en viss ryckighet på grund av mer kortsiktiga politiska utspel.

Det faktum att frågorna är så olika till sin karaktär gör att det är svårt att jämföra dem med varandra och dra slutsatser om vilken betydelse olika sätt att styra skulle kunna få för resultatet.

Inslaget av tvärsektoriella frågor ökar

Inslaget av tvärsektoriella frågor i förvaltningen ökar. Att tvärsektoriella frågor har fått en mer framträdande plats i politiken märks bl.a. på att de har en framskjuten plats i resultatstyrningen. Av de tio tvärsektoriella frågor som vi studerat utgörs 8 av egna politikområden. Av 48 politikområden kan ungefär ett femtontal betraktas som tvärsektoriella². Ett tecken på ett ökat inslag av horisontella eller tvärsektoriella frågor, som kräver lösningar över sektorgränserna, är också att krav allt oftare ställs på att myndigheter ska lösa problem genom samverkan och samråd o.dyl.

² Den Integrationspolitiska kommittén har bedömt att 17 politikområden kan betraktas som tvärsektoriella. I SOU 2005:66 Makt att forma samhället och sitt eget liv, bedöms det finnas sammanlagt 13 horisontella eller tvärsektoriella politikområden. I ESV:s rapport Att styra genom generella krav, ESV 2003:30, har 11 sådana krav identifierats.

En enkät som Statskontoret har sänt till ett urval statliga myndigheter visar att cirka 70 procent av myndigheterna anser sig ha mer än fyra tvärsektoriella frågor att beakta. Myndigheterna har också över tid blivit mer positivt inställda till arbetet med tvärsektoriella frågor och ser dem i hög grad som en integrerad del i den ordinarie verksamheten.

Hur styrs tvärsektoriella frågor?

De styrmedel som används för att styra tvärsektoriella frågor är olika former av reglering, målstyrning, uppdrag i regleringsbrev, inrättande av särskilda myndigheter, uppföljning m.m. Dessa styrinstrument skiljer sig inte på något avgörande sätt från de styrinstrument som används för styrning av mer avgränsade sektorer.

Problem med styrning av tvärsektoriella frågor kan uppstå i skärningspunkten mellan horisontella och vertikala perspektiv. För sektorsmyndigheter med krav på att beakta tvärsektoriella frågor kan problem uppstå i relationen till myndigheternas kärnverksamhet. De tvärsektoriella kraven formuleras ibland som lika viktiga som de sektoriella. Ska dessa ses som restriktioner eller som målvariabler? I andra fall ingår de tvärsektoriella frågorna naturligt i den egna verksamheten och ter sig då som överflödiga, t.ex. krav på att Skolverket ska beakta ett ungdomsperspektiv. Sett ur den ansvariga, sammanhållande myndighetens perspektiv kan det å andra sidan uppfattas som att alltför lite görs och att frågorna negligeras.

Man kan hävda att regeringen styr på två sätt samtidigt; dels genom en traditionell, vertikal styrning, dels genom att uppmuntra horisontella processer. Detta är särskilt tydligt inom området regional utveckling. Förutsättningen är att förvaltningen kan väga samman olika mål och balansera de olika sätten att styra. I vissa fall finns utvecklade system för sådan sammanvägning (t.ex. i PBL-processen). I andra fall tycks förhoppningen vara att mer information, nya perspektiv eller bättre samverkan

kan lösa reella problem som i vissa fall kan bottna i genuina målkonflikter mellan olika samhällsperspektiv.

Den valda strategin innebär i många fall att politiska överväganden får göras på myndighetsnivå. Målkonflikter uppstår mellan ”vertikala” och ”horisontella” mål. Detta beror på att det inte varit möjligt för regeringen att i förväg på principiella grunder göra avvägningar och prioritera mellan olika mål eller perspektiv. I valet mellan två prioriteringar väljs bägge. I regel kommer då det horisontella att få stå tillbaka för det sektoriella. Detta kan i sin tur leda till att det horisontella området ifråga förlorar i legitimitet.

Ett återkommande inslag inom flera av de studerade områdena är att staten utformar generella krav i antingen verksförordningen eller i särskilda förordningar. Dessa generella krav är inte riktade till en viss myndighet eller en grupp myndigheter utan riktar sig till hela den statliga förvaltningen. Därutöver finner man betydande inslag av samordnings- och samrådsgrupper på flera nivåer, från Regeringskansliet till regional och kommunal nivå. Typiskt för områdena är också att de myndigheter som förvaltar politiken har en svår roll eftersom ansvaret för genomförandet definitionsmässigt är fördelat på många håll inom och utanför statsförvaltningen. Det innebär att inslaget av främjandeinsatser, nätverksbyggande, opinionsbildning och stöd till ideella organisationer blir naturliga uppgifter. Det är dock svårt att urskilja någon koppling mellan ett områdes karaktär och den uppsättning av styrinstrument som används.

Statliga insatser har begränsad räckvidd

Det finns som nämnts en stor uppsättning styrmetoder för statsmakterna som passar mer eller mindre väl för olika situationer. Avgörande är dock inte alltid om det handlar om att styra inom en sektor eller tvärsektoriellt. Viktigare är skillnaderna i styrningens räckvidd, d.v.s. i vilken grad den som styr – riksdagen och regeringen i det här fallet – har rådighet över det som ska styras. Det ligger ofta många led mellan de åtgärder statliga

aktörer kan vidta och objektet för styrningen. Många aktörer som staten endast delvis kan påverka utgör mellanled mellan styr-signal och effekt.

Det problematiska med den statliga styrningen av tvärsektoriella frågor är alltså inte endast att styrningen är mer horisontell inom tvärsektoriella områden utan lika mycket att områdena ofta i sig är mer svåråtkomliga för staten - och i många fall även för andra offentliga organ. Styrningen blir därför till stora delar indirekt. Det handlar om att påverka förutsättningar som i sin tur påverkar andra aktörer³.

Om vi som exempel tar rättsväsendet är det lätt att betrakta det som en sektor som tämligen lätt låter sig styras med regeringens etablerade maktmedel – normering, ekonomiska resurser, utnämningar och kontroll. Å andra sidan är det lika uppenbart att brottsligheten som sådan eller kriminellas rehabilitering till ett normalt liv i samhället inte låter sig styras på samma sätt. Då blir genast styruppdraget tvärsektoriellt och nivåöverskridande. Då handlar det om utbildning, jobb, ekonomiska villkor, boendemiljöer, sjukdom och missbruk, social stigmatisering och utanförskap. För att hantera dessa frågor måste åtgärder vidtas inom många andra samhällssektorer än inom rättsväsendet. Dessutom förfogar staten endast över vissa styrmedel eftersom problemens orsaker finns på många ställen och på många nivåer i samhället – kommuner, organisationer, företag och enskilda individer, kort sagt det, civila samhället.

Ju större betydelse de enskilda individerna har för politikens förverkligande desto svårare är det att styra med gängse politiska medel. Vi har konstaterat att flera av de tvärsektoriella frågorna är av värdegrundskaraktär. För att politiken ska få genomslag krävs att medborgarna som individer, som arbetstagare, som medlemmar och i föreningar, som beslutsfattare i privata företag och organisationer m.m. tar till sig den värdegrund som ligger

³ Detta hindrar inte att många andra mer sektorsspecifika politikområden, som t.ex. näringspolitik och energipolitik, också är svårstyrda i den bemärkelsen att statliga insatser har en begränsad räckvidd och att det är många led mellan dessa insatser och objektet för styrningen.

bakom politiken. Det går dock inte att lagstifta om synsätt och attityder. Staten kan dock på olika sätt agera på ett sätt som stödjer politiken, t.ex. genom att stödja forskning, ge stöd till organisationer eller genom att vara ett gott föredöme t.ex. avseende jämställdhet.

Lågspecificerade mål

Eftersom statens styrningsmöjligheter ofta är begränsade och i första hand indirekta inom flera av de tvärsektoriella områdena är det också svårt att i realiteten styra genom målformuleringar. Det är inte helt problemfritt att styra en myndighet genom att sätta upp mål för ett område som myndigheten inte har rådighet över. Målformuleringen kan dock även fylla en annan funktion, nämligen att konkretisera en politisk vision för att få upp den på dagordningen.

Målen för de studerade områdena är mer eller mindre konkreta och uppföljningsbara. För många av områdena är målen tämligen vaga. Det är därför angeläget att, utöver de mer allmänna målen som mer fyller funktionen av att illustrera en politisk vision, formulera mätbara mål som kan följas upp och som kan användas i styrningen av de ansvariga myndigheterna.

Dubbelreglering vanligt förekommande

De studerade tvärsektoriella områdena är i olika grad föremål för reglering. Många områden utgår från internationella konventioner och överenskommelser som till viss del begränsar det nationella handlingsutrymmet. Vissa områden regleras både genom internationella konventioner och nationella lagar och förordningar. Så är t.ex. fallet med jämställdhetspolitiken. För integrationspolitiken gäller att myndigheternas åtaganden regleras i både verksförordning och i en särskild förordning. Vi kan således konstatera att dubbelreglering förekommer.

Vid sidan av reglering genom lagar och förordningar sker även en styrning genom handlingsplaner, handlingsprogram, strategier o.dyl. Denna typ av styrdokument, samt vissa system för uppföljning och fördjupande utvärderingar, är exempel på styrning som sker parallellt med den gängse resultatstyrningen. Denna parallellstyrning uppfattas ibland som problematisk eftersom det inte alltid är klart hur t.ex. handlingsplaner och strategier förhåller sig till övriga styrdokument.

Statskontorets bedömning är att reglering av tvärsektoriella frågor genom verksförordning eller genom särskilda förordningar till samtliga myndigheter har ett begränsat värde. Enligt Statskontoret finns det därför anledning att överväga att tvärsektoriella frågor i stället för i förordningar regleras i myndigheters regleringsbrev eller, där så är befogat, i myndigheters instruktioner. Vidare bör dubbelreglering undvikas.

Ansvarig myndighet eller Regeringskansliet som samordnare?

En utvecklingstendens när det gäller styrningen och organisationen av tvärsektoriella områden är att skapa fler myndigheter med ett sammanhållet ansvar för tvärpolitiska frågor. På handikappområdet har en sådan myndighet nyligen bildats. För mindre än hälften av de studerade områdena finns en ansvarig central, statlig myndighet.

För övriga områden har regeringen valt andra sätt att organisera verksamheten på. Miljömålsarbetet samordnas av ett självständigt råd, Miljömålsrådet. För hållbar utveckling finns ett kansli inom Regeringskansliet och ett särskilt råd. Folkhälsoministern leder en nationell ledningsgrupp inom folkhälsoområdet. För jämställdhet och politik för global utveckling är ansvaret för att driva och hålla samman frågorna förlagt till sakenheter inom Regeringskansliet. För jämställdhetsarbetet har Regeringskansliet påtagit sig en mer aktiv roll. Jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet har där spelat en viktig roll i arbetet med jämställdhetsintegrering.

Det är svårt att hävda att en viss organisatorisk lösning är mer ändamålsenlig eller effektiv än någon annan. En särskild myndighet ger i normalfallet ökad stabilitet åt verksamheten. Kunskap inom området kan byggas upp och system för vidmakthållande av denna kunskap kan etableras. En placering av en fråga inom Regeringskansliet kan i dessa avseenden vara mer flyktig och känslig för politiska konjunkturer. Å andra sidan ger en sådan placering verksamheten större politisk tyngd och innebär större möjligheter att påverka olika regeringsbeslut genom den departementala beredningsprocessen. Jämställdhetspolitiken är ett exempel på ett område med avsaknad av en sammanhållande myndighet som kan sägas ha varit framgångsrikt, sannolikt p.g.a. frågornas placering nära den politiska makten. Dock bör noteras att jämställdhetsfrågorna också drivs av myndigheter som JämO och länsstyrelserna. I själva verket handlar organisationsfrågan därför om att hitta en bra arbets- och rollfördelning mellan Regeringskansliet och myndigheter. Det verkar rimligt att politiskt högprioriterade frågor, i vart fall initialt, placeras inom Regeringskansliet. Detta gäller i synnerhet för tvärsektoriella politikområden som för sitt genomslag är beroende av att styrningen tränger in i flera olika sektorer. Å andra sidan gäller det att ransonera antalet sådana frågor så att det politiska systemet inte överlastas.

För de områden där ansvariga centrala myndigheter finns kan vi konstatera att dessa myndigheter har delvis olika mandat. I en enkät till ett urval myndigheter ställde Statskontoret frågan om vilken roll myndigheter med ansvar för tvärpolitiska frågor bör ha. Uppgifter som flertalet anser angelägna är: Att stödja berörda myndigheter i deras arbete med att införliva frågorna i verksamheten, att bygga upp kunskap på området och att samlat följa upp och utvärdera utvecklingen på området. Enligt Statskontoret är detta en god karakteristik av tvärsektoriella myndigheters roll och uppgifter. I tillägg kan det vara rimligt att tillfoga att myndigheten ska ha en samordningsuppgift i vart fall i den något mjukare formen att utveckla nätverk och olika forum för samverkan på området.

Vad som kan vara problematiskt är hur den kunskapsuppbyggande samt, framför allt, den granskande eller bedömande rollen för en viss sektorsövergripande fråga ska utformas. Det finns dels en gränsyta gentemot SCB när det gäller samhällsutvecklingen i stort, dels en gränsyta mot de mer operativt ansvariga myndigheterna. Eftersom en viktig uppgift för en tvärsektoriell myndighet är att utgöra ett stöd och en samverkanspart till de operativt ansvariga myndigheterna, är det viktigt att myndigheten inte betraktas som något slags revisionsorgan i förhållande till de enskilda myndigheterna. I den mån detta slags information samlas in kan det övervägas om detta inte bör göras av mer fristående gransknings- eller analysorgan. Brottsförebyggande rådet, IFAU eller ITPS kan nämnas som exempel.

Alla myndigheters ansvar eller ett uttalat sektorsansvar för vissa utpekade myndigheter?

Flera av de tvärsektoriella frågorna vänder sig till hela statsförvaltningen och regleras i form av generella krav som riktar sig till alla myndigheter. Områdena är "mainstreamade"⁴. Inom vissa områden är ambitionen dock inte lika allomfattande. I stället är ambitionen att koncentrera det tvärsektoriella arbetet till vissa utpekade områden som anses särskilt viktiga för att politiken ska få genomslag. I den ambitionen ligger ofta att peka ut ett mindre antal myndigheter som ges ett ansvar att driva och samordna frågan inom den egna sektorn. Ett sådant utpekat sektorsansvar finns i dag inom fyra av de tio studerade områdena⁵.

⁴ Eng. översätts närmast till "huvudfåran". Begreppet har sitt ursprung i den jämställdhetspolitiska kontexten och tillkom som begrepp i samband med FN:s kvinnokonferens i Peking 1995. Numera används snarare begreppet gender mainstreaming för att beskriva att jämställdheten mellan kvinnor och män ska främjas i samtliga instanser, på alla nivåer och i alla verksamheter. I denna rapport använder vi begreppet mainstreaming även inom andra områden eller politikområden. Med begreppet avser vi att beskriva att en fråga förväntas integreras i hela förvaltningen eller t.o.m. i hela samhället.

⁵ Ett sektorsansvar för ett antal utpekade myndigheter finns för handikapppolitiken, ungdomspolitik, miljöarbete samt för folkhälsopolitiken.

Man kan tala om två parallella utvecklingstendenser när det gäller styrningen av tvärsektoriella frågor. Samtidigt som flera av de studerade områdena har ett uttalat mainstreaming-perspektiv sker en utveckling mot koncentration och ett utpekat sektorsansvar för ett mindre antal strategiska myndigheter.

Vi menar att det här handlar om två i princip varandra uteslutande strategier och att det är viktigt att bestämma vilken strategi som ska gälla. Företrädare med starkt ideologiskt engagemang i de olika politikområdena kan förväntas driva tesen om mainstreaming, d.v.s. att just detta område är så viktigt att det ska genomsyra hela förvaltningen. Mycket talar för att det skulle bli alltför tungrott att driva en sådan politik. Statliga myndigheter har redan i dagsläget i allmänhet fler olika mål att ta hänsyn till och det är inte rimligt att höja kravnivån på det sätt som mainstreaming-tankens förutsätter inom flera olika områden.

Kunskapsuppbyggnad och uppföljning har hög prioritet

Omfattande system för kunskapsuppbyggnad och uppföljning och utvärdering har byggts upp inom de studerade områdena. Denna uppgift ligger vanligtvis på de tvärsektoriella myndigheterna. Detta kan till en del ses som en konsekvens av att dessa har svaga styrinstrument eller sanktionsmöjligheter att tillgå och, framför allt, att de har en begränsad del i och ett begränsat inflytande över frågornas genomförande. Allmänt främjande uppgifter samt kunskapsuppbyggnad och uppföljning blir då kvar.

På flera av de studerade områdena har det byggts upp eller planeras det att byggas upp system för uppföljning genom indikatorer. Dessa ambitioner är lovvärda. Vi vill dock peka på att det finns en risk för att systemen delvis överlappar varandra eftersom flera av de tvärsektoriella frågorna går in i varandra – folkhälsa, ungdomar, kvinnor och män, invandrare. Ambitionen att skapa överblick kan leda till sin motsats. En annan risk är att det tycks finnas en tendens till att vilja fånga alltför många aspekter på en viss sektorsövergripande fråga.

Uppföljning genom indikatorer kan ha flera syften. Det kan t.ex. avse att läsa av huruvida den allmänna utvecklingen inom ett visst område går i önskad riktning. Syftet kan emellertid också vara att bedöma om beslutade åtgärder har haft avsedd verkan eller att utgöra underlag för att styra enskilda myndigheter. Enligt Statskontoret finns det en risk för att dessa olika syften blandas samman.

Frågan är också om ny kunskap eller information verkligen genereras av den tvärsektoriella uppföljningen i förhållande till den uppföljning som sker inom varje enskilt politikområde. Framtagandet av indikatorer är vidare relativt resurskrävande och involverar ofta ett flertal myndigheter. Detta måste sättas i relation till nyttan av den information som tas fram.

Det kan också finnas en risk att en alltför stor fokusering på uppföljning genom indikatorer leder till att andra former av uppföljning och utvärdering nedprioriteras. Uppföljningar genom indikatorer respektive utvärderingar kan komplettera varandra. Det är oftast först genom mer omfattande och djupare utvärderingar som orsakssamband kan fastställas. Vidare möjliggör utvärderingar komplettering och utveckling av befintliga indikatorer.

En möjlighet som kan prövas är att i större utsträckning samordna olika system för uppföljning inom de studerade områdena. SCB har sedan länge gjort systematiska välfärdsräkningar som delvis täcker in vissa av de tvärsektoriella områdena. SCB har också föreslagit ett system för indikatorer inom integrationsområdet. Frågan kan därför ställas om inte SCB skulle kunna ges en mer samlad roll när det gäller utvecklingen och hanteringen av övergripande indikatorer inom flera av de tvärsektoriella områdena (i första hand jämställdhets-, ungdoms-, folkhälso- och integrationspolitik).

Regeringskansliets roll

Arbetet inom Regeringskansliet sker i ökad utsträckning i form av tvärsektoriella nätverk och arbetsgrupper. Vidare bör omorganiseringen av Regeringskansliet till en myndighet ha skapat bättre förutsättningar för horisontell styrning.

Det finns också ett behov av tydligare prioriteringar mellan och samordning av olika tvärsektoriella frågor på politisk nivå. Ofta är frågorna av den karaktären att det är svårt att rent generellt prioritera mellan olika politiska mål. Prioriteringen sker i olika specifika situationer. Det ligger i sakens natur att dessa situationer inträffar på olika nivå i samhällsorganisationen. Ibland görs de inom Regeringskansliet.

I andra fall görs de specifika avvägningarna mellan sektorsöverväganden och tvärsektoriella frågor på myndighetsnivå eller på kommunal nivå. Även om det i dessa fall finns vägledande material i form av författningstexter och prejudikat återstår alltid ett tolkningsutrymme. Det är viktigt att det byggs upp system som säkerställer att olika tvärsektoriella frågor beaktas – och att olika sektorsanspråk vägs mot varandra. Detta kan bl.a. åstadkommas genom krav på samråd mellan olika myndigheter eller genom att myndigheter med tvärsektoriell kompetens ges tolkningsföreträde i frågor där olika sektorskrav ställs mot varandra.

Av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet framgår att man upplever svårigheter att samlat bedöma och ”väga av” all den information som olika förekommande uppföljningssystem genererar. Detta accentuerar behovet att söka samordna olika uppföljningssystem.

Regeringskansliet är en utpräglad beredningsorganisation vilket innebär att övergripande styrningsfrågor ofta får en underordnad roll. Som en följd av detta finns det alltid en risk för att tvärsektoriella frågor nedprioriteras och mals ner i den allmänna beredningsprocessen. Vi vill peka på att ett ökat inslag av tvärsektoriella frågor i förvaltningen kommer att ställa ökade krav på Regeringskansliets styrkapacitet och förmåga till gemensam, horisontell styrning.

Två huvudgrupper av tvärsektoriella frågor

Vi har tidigare konstaterat att de studerade tvärsektoriella områdena är olika till sin karaktär. Det är enligt vår mening möjligt att dela in dem i två huvudgrupper.

Till den första gruppen kan frågor som huvudsakligen innebär beaktandet av ett mycket generellt och långsiktigt, visionärt perspektiv räknas. Hit kan bl.a. områdena hållbar och global utveckling hänföras. De övergripande målen för dessa områden syftar närmast till att uppnå ett idealtillstånd i samhället (att använda våra resurser på ett sätt som skapar goda förutsättningar för framtida generationer respektive att halvera fattigdomen i världen).

Den andra gruppen avser frågor som är mer konkreta till sin natur och som också är praktiskt genomförbara. Denna typ av tvärsektoriella frågor förutsätts implementeras i förvaltningen och i detta arbete förutsätts myndigheter eller andra statliga aktörer spela en viktig roll. Frågorna är också i någon mån möjliga att följa upp i termer av uppnådda effekter i förhållande till använda resurser. Till denna grupp kan bl.a. jämställdhets- och miljömålsarbete räknas.

För många av de studerade tvärsektoriella områdena gäller dock att de rymmer inslag av både ”det politiskt önskvärda” och ”det praktiskt genomförbara”. Det gäller t.ex. för integrationspolitiken.

Enligt vår mening är det rimligt att, vid överväganden om styrning och organisering av tvärsektoriella frågor, utgå från frågornas karaktär enligt ovan. Detta skulle innebära ungefär följande.

Syftet med olika tvärsektoriella frågor bör klargöras. För frågor som huvudsakligen är av långsiktig, visionär karaktär bör klargöras att statliga myndigheters uppgifter primärt bör vara att följa upp att samhällsutvecklingen utvecklas i en riktning som gynnar en viss vision. Denna typ av frågor kan möjligen regleras i särskilda förordningar. Myndigheter med ett särskilt utpekat sektorsansvar behöver inte identifieras. Uppföljningen kan primärt

inriktas på att följa upp den allmänna utvecklingen inom olika samhällsområden som är centrala för den specifika frågans genomslag.

Frågor som i ett mer kortsiktigt perspektiv förutsätts implementeras i förvaltningen, och där statliga myndigheter eller aktörer har en viktig roll, kan styras och organiseras enligt följande.

Målformuleringar bör konkretiseras och förtydligas. Detta bl.a. för att klargöra berörda "mottagande" myndigheters uppgifter gentemot "ansvariga" sektorsmyndigheter. Berörda myndigheters uppgifter och ansvar bör primärt regleras i myndigheternas regleringsbrev. Om en fråga anses särdeles viktig kan den regleras i berörda myndigheters instruktion. Reglering genom allmänna eller särskilda förordningar bör undvikas. Vid behov, och där ett mindre antal myndigheter kan identifieras som särskilt centrala för frågans genomförande, bör dessa myndigheter ges ett ansvar för att driva och samordna frågan inom den egna sektorn. Uppföljningen bör inriktas på att belysa samlade effekter och resultat. Där så är möjligt bör effekterna relateras till berörda myndigheters insatser.

Hur kan integrationspolitiken styras i framtiden?

Övergången från invandringspolitik till integrationspolitik har inte haft tillräckligt genomslag. Det kan diskuteras om detta beror på myndigheternas sätt att fungera eller på politiken som sådan. Uppenbart är dock att statsmakterna inte har lyckats konkretisera innebörden av integrationspolitiken tillräckligt tydligt. Ett problem är sannolikt de generella krav som riktas mot samtliga myndigheter i förordningen (186:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken. Statskontorets slutsats är att den förordningen har tämligen begränsad styrningseffekt.

Olika myndigheters ansvar för integrationspolitiken bör regleras på annat sätt än genom förordningar. Ett alternativ är att reglera olika statliga myndigheters ansvar i regleringsbrev eller instruk-

tioner. En sådan reglering bör inte avse samtliga statliga myndigheter utan endast de myndigheter som på ett tydligt sätt kan tänkas spela en roll i integrationsprocessen.

Vidare bör ett mindre antal myndigheter ges ett sektorsansvar på det sätt som redan har föreslagits av utredningen Etablering i Sverige (SOU 2003:75). Sektorsansvaret bör dock inte begränsas till etableringsfasen utan avse integration i stort eftersom all erfarenhet visar att de svårigheter som många utrikes födda har kvarstår långt efter denna fas. Sektorsmyndigheterna bör också ges ett uppföljningsansvar där uppföljningen inriktas på att belysa samlade effekter och resultat inom sektorsområdet, såsom arbetsmarknad, utbildning, boende, hälsa. Genom att på detta vis rikta styrningen till vissa myndigheter och vissa aspekter ökar möjligheten att förtydliga politikens innebörd.

Därutöver kan SCB ges ett uppdrag att komplettera det nuvarande systemet för välfärdsundersökningar så att det blir möjligt att följa den socioekonomiska utvecklingen för invandrade personer. Därmed kan indikatorsystem på makronivå utvecklas som kompletterar den statistik och annat uppföljningsmaterial som de utpekade myndigheterna med sektorsansvar tar fram som ett led i sin reguljära verksamhet.

Det har inte ingått i uppdraget till Statskontoret att lämna mer ingående förslag till åtgärder som kan främja integration, men vi ger i kapitel 7 några exempel där en generell politik särskilt gynnar personer med utländsk bakgrund, utan att dessa specifikt pekas ut. Vi framhåller också att det ofta inte räcker att se på de enskilda myndigheternas möjligheter eftersom regelverket kan vara mer eller mindre exkluderande. De utpekade sektorsmyndigheterna bör som en av sina första åtgärder analysera olika regelverk för att se i vad mån dessa oavsiktligt missgynnar personer med invandrarbakgrund. Uppdrag att göra en sådan analys kan också ges till andra myndigheter med en roll i integrationsprocessen. Vid sidan av generella åtgärder pekar vi också på att det nu och säkert långt in i framtiden kommer att finnas behov av kompletterande särskilda satsningar som riktar sig till vissa grupper som av olika skäl har halkat efter i den sociala och ekonomiska

utvecklingen. Satsningar av detta slag kan rymmas inom flera olika politikområden såsom arbetsmarknad, utbildning, boende, men de kan också rymmas inom olika program för regional utveckling. Det senare förutsätter dock att hittills rådande praxis för medelsfördelning till olika län förändras, så att andelen invånare med utländsk bakgrund i regionen blir en faktor som väger tungt.

Statskontoret nämner två exempel på arbetssätt inom andra tvärsektoriella områden som kan vara intressanta att pröva inom integrationsområdet. Det ena är ett systematiskt och styrt system med regionala och lokala partnerskap för integration. Inspirationskällan är de regionala partnerskapen inom den regionala utvecklingspolitiken. Det finns redan nu en grund för ett sådant system inom integrationspolitiken med de nuvarande överenskommelserna på central, regional och lokal nivå. Sådana partnerskap skulle inte enbart ha till uppgift att verka för en god introduktion av nyanlända flyktingar. Uppgiften bör vara vidare än så och mer handla om att utveckla en samlad strategi för hur olika organ i samhället i stort ska kunna bidra till att integrationsprocessen förbättras.

Det andra exemplet handlar om metoden jämställdhetsintegrering som skulle kunna tillämpas också inom integrationsområdet. Det handlar om att gå igenom samtliga verksamhetsgrenar inom statliga myndigheter för att belysa i vad mån ärendets hantering på ett eller annat sätt innehåller en integrationsaspekt. Inom jämställdhetsområdet har sådana analyser gjorts inom bl.a. landets länsstyrelser. Pedagogiskt och analytiskt stöd har givits från Näringsdepartementets enhet för jämställdhet. En motsvarande genomgång inom statsförvaltningen kan inte göras på en gång, utan får genomföras successivt och kräver troligen ett aktivt metodstöd och politisk uppbackning.

Den i budgetpropositionen aviserade nedläggningen av Integrationsverket kan innebära att vissa av verkets uppgifter kommer att föras in i ett departement för jämställdhet och integration som, enligt vad vi erfar, kommer att samla ett flertal tvärsektoriella frågor. Detta kan förhoppningsvis bidra till att öka frå-

gornas genomslag. En förutsättning för detta är dock att det går att avgränsa en mindre, men mer politiskt betydelsefull del av verksamheten, som förs in i Regeringskansliet.

Beträffande Integrationsverkets uppgift att ta fram kunskap inom området bör möjligheterna att förlägga dessa uppgifter till ett fristående organ utanför Regeringskansliet övervägas.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Statskontoret har fått i uppdrag av Integrationspolitiska kommittén att studera hur ändamålsenligt tvärsektoriella frågor styrs och organiseras. Syftet med uppdraget är också att lämna underlag för en diskussion om hur styrningen och organiseringen av integrationspolitiken kan utformas.

Följande frågor ska enligt uppdragets direktiv belysas:

- ♦ Vilka är förutsättningarna för en effektiv styrning av ett tvärsektoriellt politikområde?
- ♦ Vilka är förutsättningarna för en effektiv organisering av ett tvärsektoriellt politikområde?
- ♦ Hur har styrningen och organiseringen av integrationspolitiken utvecklats sedan den infördes?

Statskontoret har under projektets gång fört en dialog om uppdraget med integrationspolitiska kommittén. Därvid har överenskommits om vissa justeringar i förhållande till uppdragets ursprungliga inriktning. Dessa innebär att granskningen primärt skall fokusera på en analys av styrning och organisering av ett urval tvärsektoriella områden eller frågor. Frågan om hur integrationspolitiken kan styras och organiseras kommer att belysas sekundärt och mer översiktligt. Anledningen till denna avgränsning är dels att uppdraget annars blir alltför omfattande, dels att slutsatser om hur integrationspolitiken kan styras, med utgångspunkt i jämförelser med andra liknande områden, är svåra att göra.

2.2 Bakgrund

År 1997 beslutade Sveriges riksdag om en ny inriktning av statliga insatser som vänder sig till utrikes födda. Integrationspolitiken kom att ersätta invandrapolitiken och förutsattes i princip

få genomslag i all statlig verksamhet. De övergripande målen för integrationspolitiken är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

I samband med att politikområden infördes som verktyg i den ekonomiska styrningen i statsförvaltningen budgetåret 2001, kom integrationspolitiken att utgöra ett eget politikområde. Enligt direktiven till Integrationspolitiska kommittén ska de övergripande integrationspolitiska målen ”genomsyra alla politikområden och detta skall återspeglas såväl i statlig som i kommunal verksamhet”. Regeringen slår vidare i budgetpropositionen för 2006 fast att integrationspolitiken är sektorsövergripande, eller tvärsektoriell, vilket innebär att politiken i huvudsak genomförs inom andra politikområden.

Begrepp

Tvärsektoriella frågor eller politikområden utmärks av att det krävs insatser inom flera olika myndighetsområden och regelkomplex, som i sin tur ligger inom andra politikområden, för att de eftersträlvade målen inom det tvärsektoriella politikområdet ska uppnås. Det finns ingen enhetlig definition av vad som är att betrakta som ett tvärsektoriellt område. I en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV) används begreppet *generella krav* för att beteckna sådan styrning som riktar sig till alla myndigheter och syftar till att få dessa att beakta olika tvärsektoriella perspektiv⁶. En annan benämning som används för att beskriva fenomenet är *horisontella frågor* och *horisontell styrning*. En synonym som också ofta används är *sektorsövergripande frågor*. Vi har i denna rapport valt att i första hand använda oss av begreppet *tvärsektoriella områden eller frågor*.

⁶ Att styra med generella krav i staten, ESV 2003:30.

Framväxten av tvärsektoriella frågor

Att frågor berör flera samhällssektorer är ingen ny företeelse. Frågor som rör hälsa och jämställdhet har t.ex. under relativt lång tid hanterats över sektorsgränserna. Ett tydligt och "gammalt" exempel är totalförsvaret som definitionsmässigt omfattar hela samhällets omställning i händelse av krig eller mycket stor kris. Inom just det området har statsmakterna sedan länge byggt upp ett omfattande system som inkluderar ansvariga myndigheter, ansvar inom olika myndigheter, samordnad planering och övning. Många av de tvärsektoriella områden som tillkommit under senare tid är dock inte lika konkreta. Tvärsektoriella frågor har vidare fått ett större genomslag vilket bl.a. visar sig i att de blivit mer framträdande i den ekonomiska styrningen och i indelningen i politikområden.

Framväxten av tvärsektoriella frågor har flera orsaker. Det är ett utslag av en ökad komplexitet inom förvaltningen. Fler sektorer har skapats och många av dessa är av sektorsövergripande karaktär. Orsakerna till att antalet sektorer ökar är primärt två. Dels har en ökad specialisering och arbetsdelning skett inom förvaltningen, dels har nya politikområden tillkommit, bl.a. som ett uttryck för politiska ambitioner på olika områden.

Att fler sektorer skapas behöver inte vara ett problem i sig. Fler sektorer innebär dock att fler gränssytor mellan sektorer skapas. I vissa fall kan problem uppstå i dessa gränssnitt. Problemen kan bero på att sektorerna är felaktigt avgränsade. Problem kan då uppstå genom att saker "faller mellan stolarna" eller att dubbelarbete och suboptimering uppstår. Inslaget av målkonflikter i förvaltningen ökar också i och med att många myndigheter utsätts för flera olika, ibland motstridiga krav. En följd av en ökad komplexitet inom förvaltningen är också att allt fler frågor kräver lösningar över sektorsgränserna.

En faktor som har bidragit till tvärsektoriella frågors genomslag är internationella åtaganden och ökad globalisering. Områdena global och hållbar utveckling tar sin utgångspunkt i internationella deklARATIONER som Sverige har åtagit sig att följa. För området barnpolitik är FN:s barnkonvention av central betydelse.

Det kan inte heller uteslutas att den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet, med försvagade statsfinanser, lägre sysselsättningsgrad och ökad utsatthet för vissa grupper, har skapat ett tryck på att ”göra något” för dessa grupper. Detta kan vara *en* anledning till att barn-, ungdoms- och integrationspolitik tydligare har lyfts fram. Men eftersom det ekonomiska utrymmet för reformer nu är mindre än tidigare har lösningen ofta blivit att nya satsningar ska göras inom ramen för den befintliga strukturen och utan att nya ekonomiska resurser tillförs.

2.3 Genomförande

Intervjuer

Studien har genomförts genom genomgångar av relevant utredningsmaterial och offentligt tryck på området. Vidare har intervjuer genomförts på Regeringskansliet och på ett antal statliga myndigheter. Beträffande myndighetsintervjuer har vi dels intervjuat företrädare för myndigheter med ett ansvar för att främja tvärsektoriella frågor, dels myndigheter som omfattas av krav på att beakta en eller flera tvärsektoriella frågor i sin verksamhet. Intervjuer har också genomförts med handläggare på ett antal departement, med handläggare på länsstyrelser, på Sveriges kommuner och landsting samt med forskare på SCORE⁷.

Enkät och datakörning

En enkät har skickats ut till ett 60-tal statliga myndigheter för att få en bild av hur de hanterar krav på att beakta tvärsektoriella frågor. Vidare har datakörningar gjorts i Statsliggaren och riksdagens rättsdatabaser för att studera myndigheters regleringsbrev och instruktioner.

Studie av den regionala nivån

Statskontoret har låtit Peter Gorpe, Gorpe Research AB, genomföra en studie av hur tvärsektoriella frågor hanteras på regional nivå. I första hand har därvid länsstyrelsernas arbete fokuserats. Denna studie redovisas i sin helhet i bilaga 12. Iakttagelser och slutsatser från denna studie har i delar vävts in i Statskontorets

⁷ Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.

bedömningar och slutsatser. Peter Gorpe har också deltagit i den slutliga utformningen av rapporten.

Referensgrupp

En referensgrupp har varit knuten till projektet. Gruppen har bestått av företrädare för Sveriges kommuner och landsting, forskarvärlden samt några myndigheter. Referensgruppen har i ett tidigt skede lämnat synpunkter på studiens upplägg och ansats.

Fallstudier

Vi har valt att närmare studera tio tvärsektoriella områden. Valet av områden har gjorts med tanke på att det ska vara möjligt att studera olika styrmedel eller snarare olika uppsättningar av styrmedel. Urvalet har också gjorts för att möjliggöra jämförelser mellan de utvalda områdena och förhållanden inom integrationspolitiken. Det innebär bl.a. att åtminstone ett av områdena bör ha ett uttalat "mainstreaming"-perspektiv. En utgångspunkt vid val av områden har varit de områden som identifierades i ESV:s rapport Att styra med generella krav i staten⁸.

Fyra av de utvalda områdena har granskats något mer utförligt än de övriga. Detta bl. a. genom att i en enkät försöka belysa hur ett urval myndigheter uppfattar och förhåller sig till krav på att beakta dessa frågor i sin verksamhet. Dessa områden är:

- **Integrationspolitik**
- **Jämställdhetspolitik**
- **Folkhälsopolitik**
- **Ungdomspolitik.**

Integrationspolitiken är i detta sammanhang en fallstudie. På området finns en ansvarig myndighet, Integrationsverket, som i hög grad fokuserar på kunskapsuppbyggnad och uppföljning. Myndigheters åtaganden inom integrationspolitiken regleras både i verksförordningen och i en särskild förordning om statliga myndigheters ansvar för att genomföra integrationspolitiken. Dess-

⁸ ESV 2003:30.

utom finns en ombudsman, Diskrimineringsombudsmannen, med uppgift att utöva tillsyn över diskrimineringslagstiftningen på området.

Inom politikområdet **folkhälsa** finns, i likhet med integrationspolitiken, en sektorsmyndighet av ungefär samma storlek. Folkhälsopolitiken rymmer åtgärder som riktar sig både mot den enskilde och mot samhället. Styrningen av folkhälsopolitiken har nyligen förändrats genom ett tydligare system för målstyrning och uppföljning där fokus ligger på uppföljning av konsekvenser av olika offentliga insatser. Inom folkhälsoområdet finns en nationell ledningsgrupp med ansvarig minister som ordförande.

Även inom **ungdomspolitik** finns en sektorsmyndighet som dock är betydligt mindre än Folkhälsoinstitutet. Ungdomspolitik, som riktar sig till en mer avgränsad målgrupp, liknar integrationspolitiken i det att den rymmer både en främjande och granskande ansats. De främjande åtgärderna består bl.a. av fördelning av ekonomiska bidrag till icke-offentliga aktörer och av olika påverkansåtgärder som i första hand riktar sig till kommuner, men även till vissa myndigheter. Målstyrningen av ungdomspolitik har också nyligen lagts om. Ungdomspolitik regleras inte i någon förordning.

Jämställdhetspolitiken är intressant av flera skäl. Det finns ett tydligt uttalat "mainstreaming"-perspektiv samtidigt som politiken rymmer riktade åtgärder i syfte att förebygga och beivra diskriminering. Något system för målstyrning eller någon sektorsmyndighet finns dock inte. På jämställdhetsområdet finns vidare en ombudsman, JämO, med uppgift att utöva tillsyn över jämställdhetslagen och företräda enskilda som upplever diskriminering på grund av kön.

Övriga områden som studerats är:

- **Regional utveckling**
- **Politik för global utveckling**
- **Hållbar utveckling**
- **Handikappolitik**

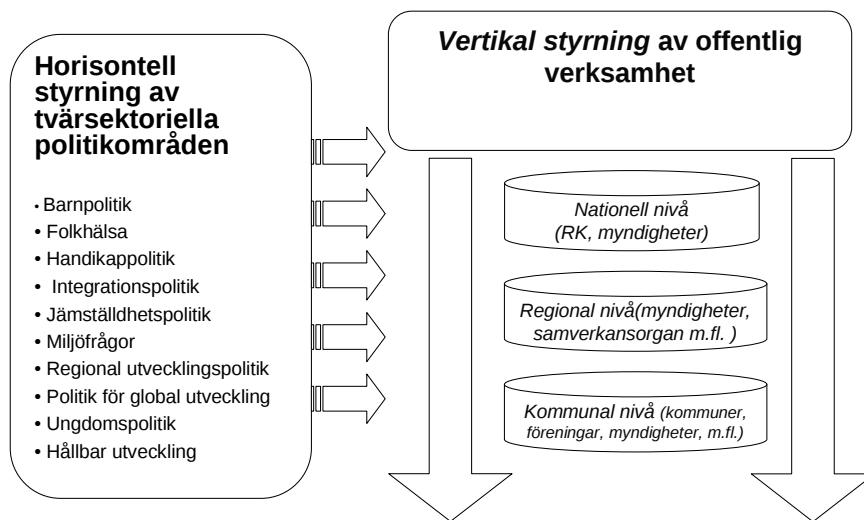
- **Miljömålsarbete**
- **Barnpolitik.**

Dessa områden har belysts mer översiktligt. Områdena har bedömts som intressanta bl.a. med tanke på deras karaktär samt hur de är organiserade.

2.4 Utgångspunkter och avgränsningar

Vår ansats kan beskrivas enligt figuren nedan. Ett antal tvärsektoriella frågor, som för att få genomslag måste beakta ett horisontellt perspektiv, har valts ut för närmare studier. Dessa frågor förutsätts implementeras i en förvaltning som huvudsakligen är vertikalt organiserad.

Figur 1. Styrning av tvärsektoriella frågor och områden



Vi belyser i denna studie i första hand statliga myndigheter på nationell nivå, men täcker även i viss utsträckning in myndigheter och aktörer, främst länsstyrelser, på regional nivå. Vi har inte haft ambitionen att analysera ett politikområdes hela bredd eller uppsättning av styrmedel som kan rikta sig till andra aktörer

än statliga myndigheter, t.ex. kommunala huvudmän, enskilda organisationer och föreningar m.fl. Frågan om hur kommuner uppfattar och hanterar tvärsektoriella politikområden berörs dock i samband med diskussionen om olika styrmedel.

Vårt uppdrag innebär att vi ska belysa hur ett antal tvärsektoriella politikområden eller frågor styrs och är organiserade. Våra iakttagelser ska därefter ligga till grund för överväganden om slutsatser om styrning av integrationspolitiken. Tanken således att en jämförelse av styrmetoder inom olika politikområden ska kunna ge impulser som kan överföras, eller i vart fall övervägas, från ett politikområde till ett annat.

2.5 Rapportens uppläggning

Statskontorets sammanfattande iakttagelser och slutsatser redovisas inledningsvis. Kapitel 3 innehåller en redogörelse av vad som karaktäriserar och utmärker olika tvärsektoriella områden eller frågor. I kapitel 4 redovisas våra iakttagelser om hur de olika områdena styrs och organiseras. Kapitel 5 belyser hur krav på att beakta tvärsektoriella frågor uppfattas av mottagande myndigheter. Vidare redovisas vilket genomslag de tvärsektoriella frågorna har i myndigheters regleringsbrev och instruktioner. Kapitel 6 fokuserar på Regeringskansliets förmåga att hantera den här typen av frågor samt på myndigheters förutsättningar för att samverka. Våra iakttagelser och bedömningar om styrning av integrationspolitiken redovisas i kapitel 7.

Statskontorets uppdrag redovisas i bilaga 1. Våra fallstudier och översikter redovisas i sin helhet i bilagorna 2–11. Varje fallstudie eller översikt avslutas med Statskontorets reflektioner. Iakttagelser och slutsatser om integrationspolitiken redovisas dock i kapitel 7.

I bilaga redovisas också en studie av hur tvärsektoriella frågor hanteras på regional nivå (bilaga 12), Statskontorets enkät till ett 60-tal statliga myndigheter (bilaga 13) samt Statskontorets data-

körningar i Statsliggaren och Riksdagens rättsdatabas i syfte att belysa tvärsektoriella frågors reglering i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner (bilaga 14).

3 Vad utmärker tvärsektoriella områden eller frågor?

Det finns, som vi tidigare nämnt, ingen entydig definition av vad som är en tvärsektoriell eller sektorsövergripande fråga. De flesta av de politiska frågor som inryms och administreras i dagens förvaltning kan i någon bemärkelse göra anspråk på att vara tvärsektoriella. I följande avsnitt förs resonemang kring möjliga sätt att definiera och kategorisera företeelsen tvärsektoriella frågor.

3.1 ESV:s rapport om generella krav

I en gemensam studie från 2003 har Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) identifierat minst elva tvärsektoriella frågor eller områden som är generella i den bemärkelsen att de antingen omfattar alla statliga myndigheter eller ställer krav som är generella, d.v.s. de omfattar i princip hela myndighetens verksamhet⁹.

De områden som lyfts fram är:

- Barnpolitik
- Ekonomisk brottslighet
- Folkhälsopolitik
- Global utveckling
- Handikappolitik
- Integrationspolitik
- Jämställdhetspolitik
- Miljöfrågor/hållbar utveckling
- Regional utvecklingspolitik
- Totalförsvaret och beredskap
- Ungdomspolitik.

⁹ Att styra med generella krav i staten, ESV 2003:30.

Vissa av dessa områden utgår från verksförordningen. Där definieras ett antal områden och krav som statliga myndigheter ska beakta. Kraven är generella dels genom att de i regel avser alla statliga myndigheter, dels genom att önskvärda åtgärder inte explicit anges eller preciseras. Utöver områdena ovan kan också förvaltningspolitiska krav som ställs på samtliga statliga myndigheter räknas in. Förvaltningspolitiska krav tar bl.a. sikte på att demokrati, rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i offentlig verksamhet.

I ESV:s rapport används benämningen generella krav. Regeringskansliet utgår i praktiken från denna benämning, men betraktar även förvaltningspolitik och demokratifrågor som generella i samma mening. Regeringskansliet tillämpar sedan budgetåret 2005 en handledning för hur generella frågor ska beaktas i styrningen av myndigheter.

3.2 Tvärsektoriella politikområden enligt budgetpropositionen

Till grund för regeringens styrning av statsförvaltningen finns en verksamhetsstruktur baserad på 27 utgiftsområden och 48 politikområden. Denna verksamhetsstruktur används i regeringens budgetproposition när mål och inriktning bestäms för offentlig verksamhet och när medel fördelas till olika verksamheter. Utformningen av en verksamhetsstruktur med utgiftsområden, politikområden och verksamhetsområden samt verksamhetsgrenar är uttryck för ett administrativt sätt att ordna en komplex och heterogen offentlig verksamhet. Det är i det perspektivet ofrånkomligt att verksamheter inom ett politikområde också hör hemma i andra politikområden.

I praktiken är det snarare regel än undantag att ett politikområde förutsätter insatser inom andra politikområden. Exempel på detta är politikområdena kulturpolitik och folkrörelsepolitik. Ett annat exempel är området regional samhällsorganisation. Detta politikområde är intressant med tanke på den samordnande roll som

länsstyrelserna har. Länsstyrelserna får i denna egenskap uppgifter som rör flera andra tvärsektoriella politikområden.

Exempel på ytterligare politikområden som till sin karaktär kan betraktas som tvärsektoriella, men som ESV inte lyfter fram i rapporten om generella krav, är politikområdena storstadspolitik och landsbygds politik. Orsaken till att storstadspolitik inte lyfts fram är att insatserna inom detta politikområde uteslutande bygger på insatser inom andra politikområden.

3.3 Andra tvärsektoriella verksamheter

Delar av politikområden

Det är inte bara politikområden som kan göra anspråk på att vara tvärsektoriella. Även enskilda verksamheter inom ett politikområde kan ha beröringspunkter med verksamheter inom andra politikområden. Exempel kan vara vuxnas lärande, rehabilitering av långtidssjukskrivna, insatser för att motverka missbruk av narkotika, åtgärder för att stärka konkurrenskraften för mindre och medelstora företag m.fl.

Frågor som uppmärksammas i särskild ordning

En annan kategori av verksamheter med tvärsektoriella inslag är när olika frågor uppmärksammas i form av kampanjer som vänder sig till såväl statliga myndigheter som andra aktörer. Syftet kan vara att få flera aktörer att engagera sig i en viss fråga och att skapa utrymme i den publika debatten. Exempelen på sådana frågor är: designår/mångkulturellt år, insatser för att stärka barnkultur, insatser och utbildning för hållbar utveckling, Agenda 21, Flicka-projektet m.fl.

I vissa fall är det inte bara fråga om offentliga insatser eller evenemang för att öka uppmärksamheten kring en viss fråga. I en del fall åtföljs åtgärderna också av konkreta utredningsinsatser om hur just den aktuella frågan kan ligga till grund för offentliga insatser eller kanske till och med införlivas i förvaltningen.

Frågor som rör hela eller delar av förvaltningen

Merparten av frågorna vänder sig i princip till all offentlig förvaltning. Hit hör, handikappolitik, jämställdhet och integration. Andra områden berör mer avgränsade delar av förvaltningen. Det gäller områdena regional utveckling, ekonomisk brottslighet, miljömålsarbete och ungdomspolitik.

3.4 Tvärsektoriella frågors karaktär

Individuella eller kollektiva tjänster

Det är också möjligt att dela in frågorna i dels områden som i första hand syftar till prestationer i form av individuella tjänster och beslut, dels prestationer i form av kollektiva tjänster och beslut. Merparten av områdena hör till den första gruppen. Det kan också handla om insatser som i första hand syftar till att påverka andra myndigheters agerande. Det senare gäller t.ex. för miljömålsarbetet.

Internt och/eller externt perspektiv

Vissa områden rymmer både ett externt och internt perspektiv, dvs. de avser både myndighetens externa prestationer och dess interna styrning och organisering.¹⁰ Andra områden rymmer antingen bara ett externt eller internt perspektiv.

Områden med ett externt perspektiv riktar sig till samhället och den enskilde. Myndigheternas (och i förekommande fall kommunala huvudmäns) åtgärder ska påverka ett samhällstillstånd i en viss riktning. Områden med ett internt perspektiv riktar sig till myndigheter (och i förekommande fall kommunala huvudmän) i egenskap av arbetsgivare eller företrädare för staten. Åtgärder som vidtas syftar oftast till att infria formella krav på organisationen. Exempel på insatser som främst rör ett internt perspektiv är myndigheternas arbete med miljöledningssystem. Folkhälsa däremot har huvudsakligen ett externt perspektiv.

¹⁰ Detta innebär konkret att myndighetens regleringsbrev omfattar mål och krav på återsrapportering för såväl verksamhetsstyrning som organisationsstyrning.

I praktiken är det inte alltid helt lätt att särskilja dessa perspektiv. I vissa fall kan en boskillnad också te sig konstlad. Det kan ändå finnas ett värde i att försöka definiera områdena med avseende på om de inkluderar ett externt respektive ett internt perspektiv.

- Barnpolitik	Externt, internt
- Folkhälsopolitik	Externt
- Handikappolitik	Externt, internt
- Hållbar utveckling	Externt
- Integrationspolitik	Externt, internt
- Jämställdhetspolitik	Externt, internt
- Miljöfrågor	Externt, internt
- Politik för global utveckling	Externt
- Regional utvecklingspolitik	Externt
- Ungdomspolitik	Externt, internt

Kommunala insatser avgörande

I stort sett samtliga områden riktar sig förutom till statliga myndigheter också till kommunala huvudmän. I själva verket är kommunernas insatser ofta avgörande för att statens mål och intentioner ska kunna förverkligas. Något enstaka område är uteslutande beroende av prestationer som statliga myndigheter svarar för (t.ex. ekonomisk brottslighet). Vi berör avslutningsvis frågan om statliga styrmedel som påverkar den kommunala nivån, dock utan att tränga djupare in i den.

Tvärsektoriella frågor går ofta in i varandra

Flera av frågorna har gemensamma beröringspunkter. Jämställdhet och integration är viktiga aspekter i t.ex. folkhälsa. Andra närbesläktade områden är ungdoms- och barnpolitik samt hållbar utveckling respektive politik för global utveckling. Det är t.ex. belysande när Länsstyrelsen i Stockholm gör en genomgång av hur folkhälsoperspektivet beaktas i verksamheten att man där konstaterar att detta perspektiv redan är inbyggt i nästan all verksamhet som länsstyrelsen bedriver – miljö, trafik, samhällsbyggnad, livsmedel, socialtjänst osv. Ett ytterligare perspektiv tillför alltså inte mycket.

Vi kan konstatera att merparten av de tvärsektoriella politikområden som vi studerat berör flera centrala politikområden samtidigt – ambitionerna och åtgärderna går in i varandra (t.ex. Skolverket får tampas med jämställdhet, integration, folkhälsa, ungdom, barn, handikapp etc).

Detta tar sig också uttryck i att de tvärsektoriella politikområden som vi studerat ofta förutsätts påverka varandra (t.ex. ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas i folkhälsoarbetet, integration förväntas vara ett viktigt perspektiv inom regional utveckling etc.).

Vissa områden är av värdegrundskaraktär

För att politiken inom vissa av de tvärsektoriella områdena ska kunna få genomslag i hela samhället krävs att varje medborgare, individuellt och i sin egenskap av aktör i det civila samhällets olika sammanslutningar, tar till sig vissa värderingar. Det gäller i första hand områden som jämställdhet, integration, men även hållbar utveckling och folkhälsa. Den offentliga sektorn kan genom lagstiftning och genom inrättande av olika institutioner verka för att vissa värderingar får genomslag och sätta upp gränser för det tillåtna, men de formella redskapen räcker inte hela vägen. Det går inte att lagstifta bort förutfattade meningar, värderingar och synsätt om människor av visst kön, sexuell läggning eller etnisk bakgrund. Politiken måste därför använda många olika metoder för att utöva påverkan.

Vissa sektorer berörs mer än andra av kraven

Ett tvärsektoriellt politikområde är sällan ensamt om att pocka på uppmärksamhet inom ett verksamhetsområde. Flera av de tvärsektoriella politikområdena uppfattas alla som viktiga i centrala politikområden som arbetsmarknad, utbildning och vård/omsorg. Det innebär i praktiken att myndigheter som Arbetsmarknadsverket, Skolverket m.fl. har att beakta krav från ett flertal tvärsektoriella områden.

Kopplingen till myndigheternas kärnverksamhet

De tvärsektoriella frågor som myndigheterna förväntas beakta har i olika utsträckning kopplingar till deras kärnverksamhet. För

en myndighet som Skolverket är det t.ex. naturligt att beakta ett barn, ungdoms- eller integrationsperspektiv eftersom detta utgör en naturlig del av kärnverksamheten. För en myndighet som Smittskyddsinstitutet är en sådan koppling inte lika uppenbar.

Svårt att mäta effekter

En allmän iakttagelse är att de flesta tvärsektoriella områden avser frågor som är tämligen svåra att utvärdera och följa upp i termer av uppnådda resultat i förhållande till avsatta resurser. Det är vidare många gånger svårt att härleda effekter till statliga insatser.

"Meta-områden"

Vissa av de tvärsektoriella frågorna har närmast karaktären av "meta-områden". Det gäller områdena politik för global utveckling och hållbar utveckling som dock inte utgör egna politikområden. Dessa frågor är i hög grad generella och tvärgående. De kan i princip göra anspråk på att omfatta samtliga samhällssektorer. Detsamma gäller de nivåer i förvaltningen de vänder sig till. Kännetecknande är också att de har mål som kan ses som något slags idealtillstånd i samhället. En hållbar utveckling uppnås om mänskligheten inte tär på jordens resurser – ekologiskt, socialt och ekonomiskt – så att framtida generationer har lika goda förutsättningar för ett gott liv som vi själva. Politik för global utveckling, som har beröringspunkter med hållbar utveckling, har bl.a. som mål att avskaffa fattigdomen i världen. Områdenas karaktär av långsiktiga politiska visioner gör också att målen ofta är tämligen vagt formulerade och svåra att följa upp.

3.5 Perspektivträngsel

Företrädare för ett specifikt tvärsektoriellt område kan ha ett intresse av att det egna området får särskilt genomslag. I den bemärkelsen har de likheter med de intresse- eller aspektbevakare som finns inom förenings- och organisationsliv. Om en fråga blir sanktionerad som ett eget politikområde har mycket vunnits.

Man kan också tala om att "perspektivträngsel" uppstår genom att det är många perspektiv som ska dela på uppmärksamheten. Det finns därför anledning att inte utan vidare acceptera ett visst områdes önskan om att öka just det egna områdets genomslag inom olika andra sektorer.

Det finns också risk för en viss ryckighet eller kortsiktighet i genomförandet av frågorna, genom att politiker tenderar att manifestera politisk styrka genom att lyfta fram en viss tvärsektoriell fråga.

4 Hur styrs och organiseras tvärsektoriella frågor?

4.1 Inledning

I följande avsnitt redovisas hur de studerade tvärsektoriella områdena styrs och organiseras. Avsnittet avser generella iakttagelser och slutsatser avseende de tio utvalda tvärsektoriella områden som valts ut för närmare studier. Följande frågeställningar har fokuserats.

Hur är politikområdet reglerat?

Med reglering avses i sammanhanget konventioner, lagar, förordningar och instruktioner som reglerar åtaganden och skyldigheter för statliga myndigheter och olika huvudmän. I vilken utsträckning har myndigheter i regleringsbrev och myndighetsinstruktioner ålagts att beakta frågorna?

Hur är området organiserat?

Med organisering avses här förekomsten av särskilda myndigheter eller andra organ som på olika sätt har givits i uppgift att främja en viss fråga eller förväntas bidra till att ett tvärsektoriellt politikområde får genomslag. Vidare belyses i vilken utsträckning andra myndigheter har givits ett särskilt ansvar att beakta en specifik tvärsektoriell fråga inom sin egen sektor.

Vilka former för uppföljning och utvärdering förekommer?

Exempel är system för uppföljning genom indikatorer samt utvärderingar av olika karaktär.

Hur är de övergripande målen för området formulerade?

Hur ser den övergripande målstrukturen ut? Är målen operationaliserade och uppföljningsbara?

Förekommer andra former av styrning?

Detta kan avse styrning som ligger utanför den ordinarie myndighetsstyrningen och som har en mer temporär karaktär. Vidare belyses förekomsten av särskilda ekonomiska styrmedel.

4.2 Hur regleras tvärsektoriella områden?

Internationella konventioner

Beträffande reglering av de studerade tvärsektoriella områdena är variationen stor. De flesta av de utvalda områdena regleras i någon mån genom internationella konventioner och deklarationer enligt vilka Sverige har åtagit sig vissa förpliktelser. Politik för global utveckling tar bl.a. sin utgångspunkt i den s.k. millennie-deklarationen och för barnpolitiken har FN:s barnkonvention en central betydelse. På integrations- och jämställdhetsområdena finns både FN-deklarationer och EU-direktiv om diskriminering i arbetslivet. Den svenska politiken för regional utveckling har alltmer infogats i EU:s regionalpolitik. Vi kan således konstatera att internationella åtaganden spelar en allt större roll för det nationella arbetet med tvärsektoriella frågor. Detta innebär också att det nationella handlingsutrymmet i någon bemärkelse begränsas.

Nationell lagstiftning

I regeringsformen stadgas att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare stadgas att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön och att medborgare inte får missgynnas p.g.a. sitt kön om inte föreskriften utgör ett led i strävandena för att åstadkomma jämställdhet.

Förutom i regeringsformen är vissa av de tvärsektoriella områdena även reglerade i annan nationell lagstiftning. Det gäller t.ex. jämställdhets- och integrationspolitiken som till delar regleras av nationell lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet. För vissa tvärsektoriella områden gäller också att de indirekt påverkas av speciallagstiftning. Ungdomspolitik har beröring med skollagen och olika förordningar inom skolans område, socialtjänstlagen, lagen om vård av unga (LVU), hälso- och sjukvårdslagen samt lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Folkhälsopolitiken påverkas av hälso- och sjukvårdslagen, alkohollagen, tobakslagen, smittskyddslagen, socialtjänstlagen m.fl.

För flertalet av de utvalda tvärsektoriella områdena gäller dock att verksamheten inte explicit regleras i nationell lag. Ungdomspolitikerna är ett område som varken regleras av internationella konventioner, nationell lagstiftning eller i förordning¹¹.

Verksförordning och särskilda förordningar

Enligt verksförordningen ska samtliga myndigheter beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdhet, integration, ekologisk hållbar utveckling och regionalpolitik.

För integrationspolitiken gäller att den förutom i verksförordningen också regleras genom en särskild förordning, nämligen förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Denna förordning beaktar både myndigheternas verksamhetsmässiga och arbetsgivarpolitiska ansvar. Det första genom att myndigheterna ska bedriva sin verksamhet på ett sätt som beaktar samhällets etniska och kulturella mångfald. Det senare genom att de också ska beakta etnisk och kulturell mångfald när de utformar sin verksamhet, vilket bl.a. berör formerna för rekrytering och karriärutveckling. Förutom integrationspolitiken regleras två andra av de studerade tvärsektoriella områdena; regionalpolitik och handikappolitik, genom särskilda förordningar. För regionalpolitiken stadgas i förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2003:595) att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås genom att beakta de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen.

I förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken regleras att samtliga statliga myndigheter har ett ansvar för politikens genomförande. Myndigheterna ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen och vara ett föredöme när det gäller tillgänglighet. Enligt de särskilda förordningarna inom integrationspolitiken och handikappolitiken ska berörda myndigheter samråda med Integrationsverket och Diskrimineringsombuds-

¹¹ Ungdomspolitikerna regleras dock till viss del av barnkonventionen.

mannen respektive Handisam och Handikappsombudsmannen när det finns anledning till det.

Utredning om verksförordningen föreslår förändring

Verksförordningen har nyligen varit föremål för utredning. I betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning lämnas förslag på vad som bör innefattas i en framtida verksförordning. Där föreslås att generella krav som är gemensamma för samtliga myndigheter och som rör själva förvaltningen, s.k. förvaltningspolitiska krav, bör anges i respektive myndighets instruktion. Övriga krav, s.k. sektorsövergripande krav, bör enligt utredaren anges i det regelverk som rör politikområdet och inte i myndighetsförordningen.”¹²

Instruktioner och regleringsbrev

Av tabellen nedan framgår i vilken utsträckning krav på att beakta de tvärsektoriella frågorna regleras i myndigheters instruktioner och regleringsbrev.

Tabell 1 Krav på myndigheter att beakta tvärsektoriella krav i instruktioner och regleringsbrev. Fördelat studerade på områden. Antal.

Område	Instruktion	Regleringsbrev ¹³
Barnpolitik	3	15
Folkhälsopolitik	8	17
Global utveckling	4	24
Handikappolitik	22	88
Hållbar utveckling	7	30
Integrationspolitik	6	28
Jämställdhetspolitik	21	94
Miljömålsarbete	13	39
Regional utveckling	11	39
Ungdomspolitik	3	22

Tabellen visar att jämställdhets- och handikappolitik är de områden som regleras i flest myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Beträffande handikappolitik avser regleringsbreven i

¹² SOU 2004:23 s.18.

¹³ I de fall en instruktion eller ett regleringsbrev varit riktat till universitet och högskolor, domstolsverk alternativt till länsstyrelser, har dessa räknats som en träff. Detta innebär att ett regleringsbrev inte med nödvändighet motsvaras av en myndighet.

stor utsträckning krav på myndigheterna att beakta tillgänglighet för funktionshindrade.

Vi kan konstatera att kraven på myndigheterna i regleringsbreven är av väldigt olika karaktär. För att få en uppfattning om hur kravformuleringarna generellt ser ut har vi sökt dela in dem i två kategorier. En kategori där kravet endast anger att myndigheten skall beakta en fråga och en kategori där myndigheten dessutom åläggs att rapportera någon form av resultat eller aktivitet.

En stor del av de krav på myndigheterna som ställs i regleringsbreven är av en tämligen allmän karaktär och ger lite vägledning om hur myndigheterna förväntas agera. Flertalet krav är sådana där myndigheten skall rapportera in ett resultat eller en aktivitet. Denna kategori inrymmer dock stor variation beträffande hur preciserade formuleringarna är. Vissa krav är mycket konkreta beträffande hur rapporteringen skall ske, medan ansvaret för utformningen av rapporteringen i andra fall helt överlämnas till myndigheterna. Följande exempel kan illustrera ett vanligt sätt att formulera kraven:

”Inför regeringens resultatskrivelse till riksdagen 2007 skall Naturvårdsverket rapportera till regeringen senast den 31 oktober 2006 om hur man inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer har arbetat för att bidra till genomförandet av den svenska politiken för global utveckling sedan föregående rapportering”.

Ett exempel på låg precisionsgrad är Försäkringskassans regleringsbrev för 2006. Under rubriken generella krav anges att kassan, så långt det är relevant, ska beakta generella krav inom elva uppräknade områden. Ytterligare precisering anges endast för fyra av de elva tvärsektoriella kraven.

Mer detaljerade krav förekommer sällan och kan snarast ses som undantag. Det förekommer också att flera tvärsektoriella perspektiv vävs samman:

”Uppföljningen skall redogöra för hur hållbar utveckling, med fokus på jämställdhets-, integrations-, och miljöperspektivet har beaktats och utvecklats inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen”.

Även i myndigheternas instruktioner är formuleringar om att beakta tvärsektoriella frågor överlag av beaktandekaraktär. Vanliga nyckelord är: främja, stödja, bistå osv. Formuleringarna skiljer sig också åt beroende på vilken funktion myndigheten har. Ligger kravet nära en myndighets kärnverksamhet tenderar formuleringarna att bli mer detaljerade.

4.3 Slutsatser om reglering

De studerade tvärsektoriella områdena är i olika grad föremål för reglering. Vissa områden är tämligen starkt reglerade så till vida att verksamheten regleras i både internationella konventioner, nationell lag och i förordning. Detta är fallet med jämställhetspolitiken. För integrationspolitiken gäller att myndigheternas åtgärden regleras i både verksförordning och i särskild förordning. En iakttagelse är således att dubbelreglering förekommer.

Man kan också tala om ytterligare dubbelreglering genom att krav på myndigheterna i vissa fall även uttrycks i handlingsplaner och strategier. Handlingsplaner och strategier är exempel på dokument som reglerar myndigheternas verksamhet utanför ramen för den gängse mål- och resultatstyrningen.

Våra intervjuer på myndigheter och inom Regeringskansliet pekar på att förordningar med tämligen allmänt formulerade krav på myndigheterna har ett begränsat värde. De har främst ett symboliskt värde och myndigheterna har svårt att förhålla sig till dessa generella direktiv. Detta gäller både för verksförordning och särskilda förordningar för ett visst område. Någon uppföljning av huruvida förordningarna efterlevs har, vad Statskontoret erfar, inte genomförts. Det finns därför anledning att ifrågasätta reglering av tvärsektoriella frågor genom allmänt hållna förordningar. Statskontoret anser att verksförordningskommitténs förslag på detta område bör beaktas. Kommitténs förslag innebär bl.a. att sektorsövergripande frågor inte bör regleras i verksförordningen utan i det regelverk som rör respektive politikområde. Samma typ av resonemang kan föras när det gäller tvärsektoriella krav som riktas till alla myndigheter. Enligt Statskontoret kan

även ändamålsenligheten att reglera den här typen av verksamhet i särskilda förordningar, som på integrationspolitikens område, ifrågasätts.

4.4 Hur organiseras tvärsektoriella områden?

Ansvarig myndighet...

Myndigheter med ansvar för tvärsektoriella frågor har funnits på flera områden sedan lång tid. Statens Invandrarverk bildades 1969. I och med att den nya integrationspolitiken infördes 1998 bildades det nuvarande Integrationsverket genom att Statens invandrarverk delades upp i två myndigheter; Migrationsverket och Integrationsverket. Statens ungdomsråd bildades i slutet av 1950-talet och ombildades 1994 till Ungdomsstyrelsen. Statens Folkhälsoinstitut bildades år 1992 i och med att folkhälsofrågorna bröts ut ur Socialstyrelsen.

Myndigheternas uppgifter har varierat över tid. Gemensamt för myndigheter med ansvar för tvärsektoriella frågor är att de tidigare har haft ett mer avgränsat ansvar för frågor som de själva har kunnat påverka. I takt med att sektorsövergripande frågor har fått en ökad uppmärksamhet har också myndigheternas roll och uppgifter förändrats. I dag har myndigheterna ofta en roll som innebär ett ansvar för att främja, stödja och samordna insatser som genomförs av andra myndigheter och aktörer. Vidare har uppgifter som rör uppföljning och utvärdering lyfts fram.

De stödjande uppgifterna har bestått i att ge råd och rekommendationer i hur andra aktörer bättre kan leva upp till sektorsövergripande mål. Det har också handlat om att bygga upp information och kunskap på området. Utöver detta har vissa myndigheter också i uppgift att fördela medel för olika utvecklingsändamål. Den senare uppgiften har Integrationsverket, Handisam och Ungdomsstyrelsen. På jämställdhetsområdet har jämställdhetsenheten inom Regeringskansliet denna uppgift.

En uppgift som blir vanligare är vidare att följa upp och utvärdera de samlade insatserna inom ett tvärsektoriellt område. Här ingår att göra bedömningar av andra myndigheters insatser och föreslå förändringar i detta avseende. Ett exempel på detta är Folkhälsoinstitutet som 2005 har lagt fram en första folkhälsopolitisk rapport. Institutet gör i rapporten en samlad bedömning av måluppfyllelsen på området utifrån ett antal bestämningsfaktorer inom 11 utpekade målområden. Vidare lämnas ett antal förslag på vad berörda myndigheter bör och kan göra för att ytterligare öka måluppfyllelsen.

Myndigheterna på diskrimineringsområdet intar en särställning. Den primära uppgiften för flertalet av dessa är att utöva tillsyn och pröva individärenden gentemot gällande diskrimineringslagstiftning. De skiljer sig således från övriga myndigheter vars uppgift snarare är att påverka strukturer och verka för att politiska mål och samhälleliga värden uppnås. Bilden av de olika ombudsmännen är dock inte entydig. Flera av myndigheterna på diskrimineringsområdet har antagit en mer främjande ansats, bl.a. för att förebygga diskriminering. Barnombudsmannen (BO) har en något annorlunda, mer uttalat främjande roll och verkar inte utifrån någon diskrimineringslagstiftning. BO:s uppgift är primärt att tillse att myndigheter m.fl. arbetar i enlighet med barnkonventionens intentioner.

En utveckling som vi har iakttagit beträffande organiseringen av tvärsektoriell politik är tillskapandet av fler myndigheter med en sammanhållande, samordnande roll. Så har skett inom handikappolitiken, där den nya myndigheten Handisam påbörjade sin verksamhet under 2006. Den nya myndigheten har bildats genom att uppgifter som tidigare legat på flera andra myndigheter sammanförts till den nya myndigheten, som har en uttalat samordnande roll. Även på jämställdhetsområdet har skapandet av en ny myndighet föreslagits. Argumenten för detta har varit att samordna arbetet med att integrera jämställdhetspolitiken på myndighetsnivå samt att avlasta jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet från förvaltningsmässiga uppgifter.

... och andra former av organisering

Inom jämställdhetsområdet finns ingen myndighet med ett allmänt uppdrag att verka för ett jämställdhetsperspektiv eller att fördela särskilda medel. Utmärkande för området är att Regeringskansliet har en mer framträdande roll än på övriga områden. Jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet har en framskjuten roll i arbetet med jämställdhetsintegrering. Enheten har också förhållandevis stora resurser. På enheten arbetar ett 25-tal personer med jämställdhetsfrågor. Statliga myndigheter med jämställdhetsuppgifter är JämO vars mandat utgår från diskrimineringslagstiftningen samt landets samtliga länsstyrelser inom vilka det finns särskilt utpekade ansvariga personer eller enheter för jämställdhetsfrågor.

Inte heller på området regional utveckling finns någon central myndighet med den primära uppgiften att främja regional utveckling. Också här är det en enhet inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) som har en central roll. Vissa centrala sammanhållande uppgifter ligger dock hos Nutek och Glesbygdsverket. Därutöver finns Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som ansvarar för analyser och utvärdering. Vidare har länsstyrelserna, samt i många fall regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan, en central roll för att driva och samordna det regionala utvecklingsarbetet.

För miljömålsarbetet finns inte heller någon samordnande eller främjande myndighet. Ansvar för att främja och samordna miljömålsarbetet ligger i stället på ett råd, Miljömålsrådet, kopplat till Naturvårdsverket, men med en självständig ställning. Naturvårdsverket har dock en central ställning i miljömålsarbetet då myndigheten har ett s.k. miljömålsansvar för 10 av de 16 miljömålen.

Inte heller på området global utveckling finns någon sammanhållande myndighet. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, ansvarar endast för att verka för målen om global utveckling inom sitt eget område, utvecklingssamarbetet. Sida har inget ansvar för samordningen av de insatser för global utveckling som åves uppnås genom insatser på andra politikområden. Ansvar för att driva och samordna arbetet med global

utveckling ligger inom Utrikesdepartementet på den nyligen tillskapade enheten för utvecklingspolitik. Cirka nio personer inom UD arbetar med bl.a. denna fråga.

En särskild organisatorisk lösning finns inom folkhälsopolitiken. Där finns, förutom en statlig myndighet, en nationell ledningsgrupp under socialtjänstministerns ledning. Gruppen ska stimulera och stödja samordningen av folkhälsoarbetet på nationell, regional och lokal nivå. Ledamöter är generaldirektörer för 16 myndigheter och Svenska Kommun- och Landstingsförbundets ordförande samt representanter från Regeringskansliet.

På området hållbar utveckling finns ett särskilt kansli, det s.k. HUT-kansliet och ett råd. Kansliet var från början avsett att placeras inom Statsrådsberedningen. Idag sorterar det dock under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Inom Regeringskansliet finns också en interdepartemental arbetsgrupp för handikappfrågor som leds av Socialdepartementet. Arbetsgruppen ska bereda frågor som berör handlingsplanen för handikappolitiken. Vidare ska arbetsgruppen utbyta information och bidra till ett samlat statligt agerande i departementens löpande arbete. I arbetsgruppen ingår företrädare för Social-, Jusititie-, Finans-, Utbildnings-, Miljö- samt Näringsdepartementet.

Sektorsansvar

På flera av de studerade tvärsektoriella områdena finns i dag ett sektorsansvar för ett antal utpekade myndigheter. På handikappområdet har 14 myndigheter givits ett särskilt ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken ska nås inom respektive samhällssektor. Myndigheterna ska samordna och stödja andra myndigheter som verkar inom samma sektor i arbetet med att genomföra politiken.

På ungdomspolitikens område har regeringen pekat ut ett tjugotal myndigheter med särskilt sektorsansvar för de ungdomspolitiska målen. Utgångspunkten är det uppföljningssystem som finns för ungdomspolitik och som bl.a. anger vilka politikområden och

myndigheter som förväntas bidra till att de ungdomspolitiska målen får genomslag.

I propositionen Mål för folkhälsan identifieras ett 50-tal olika myndigheter som särskilt vitala inom folkhälsoområdet.¹⁴ 17 av dessa myndigheter fick i regleringsbrevet för år 2004¹⁵, och 13 i regleringsbrevet för 2005, i uppdrag att redogöra för sina insatser på folkhälsoområdet och ge förslag på kommande insatser.

På miljöområdet bygger miljömålsarbetet på ett fördelat ansvar på ett antal myndigheter för vart och ett av de 16 miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket har ansvar för tio mål medan Statens strålskyddsinstitut, Kemikalieinspektionen, Sveriges Geologiska Undersökning, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket har huvudansvaret för var sitt mål.

På miljöområdet är frågan om sektorsansvar relativt komplex. Förutom ett utpekat miljömålsansvar för vissa myndigheter finns också ett sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling utpekat för 24 myndigheter. Till detta kommer att samtliga statliga myndigheter inklusive Regeringskansliet har i uppdrag att införa miljöledningssystem. Miljöledningssystemen berör dock endast myndigheternas interna arbete. Dessutom har många myndigheter att beakta regeringens mål, strategier och åtgärder för giftfria och resurssnåla kretslopp. Miljöområdet kan karaktäriseras som ett område med flera parallella styrsystem som delvis överlappar varandra och följer olika beslutsprocesser. En utvärdering av myndigheternas sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling visar också att berörda myndigheter upplever problem med målkonflikter mellan sektorsansvaret och andra myndighetsuppdrag, mellan de olika dimensionerna i hållbar utveckling, mellan politikområden som inte samordnas etc.¹⁶

¹⁴ Prop. 2002/03:35.

¹⁵ Statens folkhälsoinstitut (2003). Myndigheterna är: Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Integrationsverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Myndigheten för skolutveckling, Naturvårdsverket, Räddningsverket, Riksförsäkringsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kulturråd, Statens skolverk, Statens strålskyddsinstitut, Ungdomsstyrelsen och Vägverket.

¹⁶ Myndigheternas miljöansvar, Naturvårdsverkets rapport 5352.

4.5 Slutsatser om organisering

Vi kan konstatera att ansvaret att samordna och driva de olika tvärsektoriella frågorna har organiserats på olika sätt. För fyra av de tio studerade områdena finns en central statlig myndighet med främjande, samordnande uppgifter. Fem om man till dessa räknar Barnombudsmannen, som till stora delar har ett främjande uppdrag. För övriga områden har regeringen valt andra sätt att organisera verksamheten. För områdena hållbar utveckling, jämställdhet och politik för global utveckling har Regeringskansliet påtagit sig en mer aktiv roll. För folkhälsoarbetet leder t.ex. folkhälsoministern en nationell ledningsgrupp. Jämställdhetsområdet intar en särställning. En medveten strategi har varit att utgå från att i ett första steg söka integrera frågorna inom Regeringskansliet. För miljömålsarbetet har det självständiga Miljörådet en samordnande roll.

För de områden där ansvariga centrala myndigheter finns kan vi konstatera att dessa myndigheter har delvis olika mandat. Samtliga har ett ansvar för att beakta helheten och att främja det egna perspektivet eller den egna frågan. Vanligt är också att de givits ett ansvar för att följa upp och utvärdera verksamheten och bygga upp kunskap på området. Ett mindre antal myndigheter har därutöver också ett ansvar för att i någon mån granska andra myndigheters insatser och bedöma dessa. På några områden har den ansvariga myndigheten också en normerande roll. Det gäller den nyligen etablerade myndigheten på handikappområdet, Handisam, som har en normerande roll för tillgänglighet och för verkställighet av den särskilda förordningen om statliga myndigheters ansvar på området. Statens folkhälsoinstitut har ett övergripande tillsynsansvar inom alkohol-, tobaks- och narkotikaområdena.

I en enkät till ett urval statliga myndigheter ställde vi frågan om vilken roll myndigheter med ansvar för tvärpolitiska frågor bör ha. Uppgifter som flertalet anser angelägna är att:

- stödja berörda myndigheter i deras arbete med att införliva frågorna i verksamheten
- bygga upp kunskap på området

- samlat följa upp och utvärdera utvecklingen på området.

Däremot anser få av de myndigheter som svarat att uppgiften att granska och bedöma de insatser som görs av enskilda myndigheter är en angelägen uppgift. Detta kan dock betecknas som föga överraskande. Att bli granskad är sällan populärt.

Beskrivningen ovan visar att det knappast är möjligt att hävda att en viss organisatorisk lösning är mer ändamålsenlig eller effektiv än någon annan. Uppenbarligen fungerar många olika modeller. Det har inte varit möjligt för oss att bedöma om skapandet av en sammanhållande myndighet bidrar till en ökad effektivitet eller ett ökat genomslag för en viss tvärsektoriell fråga. Visserligen leder det till en viss institutionell stabilitet och kunskapsuppbyggnad, men om det tvärsektoriella området får stort genomslag eller inte beror sannolikt mer på den sammanhållande myndighetens mandat och legitimitet och – inte minst – frågans politiska tyngd. Man kan nog med fog hävda att jämställdhetsarbetet är ett exempel på ett framgångsrikt område med ett stort genomslag, men i detta fall finns ingen sammanhållande myndighet. Kanske är det den politiska förankringen i Regeringskansliet som är förklaringen till detta. Den förankringen hänger i sin tur ihop med att ämnena länge stått högt på den politiska dagordningen. Det går alltså inte att dra slutsatsen att tvärsektoriella frågor generellt sett bäst hanteras genom att föras in i Regeringskansliet.

Därutöver kan man fråga sig om det är helt korrekt att ställa en egen myndighet som en motpol till en enhet inom Regeringskansliet. I flera fall handlar det mer om en rollfördelning mellan funktioner inom Regeringskansliet och inom myndighetssfären. Visserligen ligger jämställdhetsfrågor inom Regeringskansliet men dessutom finns myndigheten JämO samt funktioner för jämställdhet inom länsstyrelserna. Regionalpolitiken ligger både inom en enhet inom Regeringskansliet och på flera myndigheter (Nutek, ITPS, Glesbygdsverket och länsstyrelser). Den viktiga frågan att ställa är inte ”myndighet eller enhet inom Regeringskansliet” utan snarare ”vilken är den lämpligaste rollfördelningen mellan strategiska enheter inom Regeringskansliet och operativa och analytiska enheter i myndighetsform?”

Ser man på utvecklingen över tiden går det att skönja vissa tendenser när det gäller sättet att organisera tvärsektoriell politik. För det första kan en utveckling mot att skapa fler myndigheter med ett sammanhållet ansvar för tvärpolitiska frågor märkas. En ambition tycks också vara att koncentrera det tvärsektoriella arbetet till vissa utpekade områden som anses särskilt strategiska för att politiken ska få genomslag. Vidare kan vi se en utveckling mot att ge ett antal utpekade myndigheter s.k. sektorsansvar för att driva en viss tvärsektoriell fråga inom den egna sektorn. Ett sådant sektorsansvar finns för fyra av de tio studerade områdena. Förslag om att peka ut myndigheter med ett särskilt sektorsansvar har också i olika sammanhang framförts på integrationspolitikens område. Inom området global utveckling har ett mindre antal samhällssektorer pekats ut som centrala för det fortsatta arbetet.

4.6 Hur sker uppföljning och utvärdering av tvärsektoriella områden?

Utmärkande för de tvärsektoriella områden vi studerat är en utveckling mot att bygga upp omfattande system för uppföljning och utvärdering, både inom ramen för den ekonomiska styrningen och parallellt med denna. Vanligt är också att uppföljning och utvärdering sammantaget omfattar fler system som används samtidigt.

Flera system för uppföljning och utvärdering

En av Integrationsverkets tre huvuduppgifter är att verka för uppföljning och utvärdering av samhällsutvecklingen och integrationsprocesserna. En uppgift är vidare att göra en övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat med utgångspunkt i regeringens system med särskilda mål och indikatorer. I budgetpropositionen för år 2006 redovisas ett 60-tal indikatorer som ska ligga till grund för uppföljningen av integrationspolitiken. Vidare sker en uppföljning inom ramen för den årliga analys som Integrationsverket lämnar i den s.k. Rapport Integration. Rapport Integration är en omfattande redovisning av kunskapsläget inom områden som regeringen angivit. Rapporten bygger på bearbetning av statistik och befintlig forskning. Sär-

skilda avsnitt i denna rapport behandlar situationen för unga invandrare, andra avsnitt behandlar hälsoläget. Ett ytterligare uppdrag är att utveckla ett nationellt uppföljningssystem som gör det möjligt att följa upp introduktionen av nyanlända. Kännetecknande för integrationspolitiken är således att regeringen mer och mer har kommit att prioritera uppföljning och utvärdering.

På ungdomspolitikens område består systemet för uppföljning av tre delar. För det första genomförs uppföljning genom indikatorer som ska ge underlag för att bedöma mål på politikområdesnivå. Avsikten är att indikatorerna ska kopplas till resultatstyrningen och att årlig redovisning ska lämnas till regeringen. För det andra sker en uppföljning genom årliga tematiska analyser. Regeringen bestämmer år från år inom vilket område sådana analyser ska genomföras. Ungdomsstyrelsen har lämnat en första tematisk analys av ungdomars försörjning och under 2006 genomförs en analys inom huvudområdet kultur och fritid. Dessutom ska en utvärdering av ungdomspolitikerna, som ska belysa sambandet mellan mål, insatser och utfall inom den nationella ungdomspolitikerna, genomföras vart fjärde år.

På miljöområdet genomförs årlig utvärdering samt en fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet vart fjärde år av Miljömålsrådet. En första sådan utvärdering genomfördes 2004. Syftet med de fördjupade utvärderingarna är att klarlägga om styrmedel eller mål för miljömålsarbetet behöver korrigeras samt redovisa utvecklingen mot miljömålen. De miljömålsansvariga myndigheterna har arbetat med att utveckla indikatorer för miljömålen. Enligt utvärderingen ska nu möjligheterna att presentera indikatorer på lokal nivå utvecklas.

Uppföljning genom indikatorer

I stort sett samtliga de tvärssektoriella politikområden som ingår i vår studie tillämpar något slags system för målstyrning eller uppföljning där indikatorer utgör ett centralt inslag. I vissa fall finns system sedan ett antal år tillbaka, i andra fall utreds förutsättningarna för att ta fram och använda sig av indikatorer.

Politikområden som i dag använder sig av indikatorer (eller motsvarande) är integration, folkhälsa, ungdom, miljömålsarbete och ungdomspolitik. Till denna kategori hör också området hållbar utveckling. Också inom området regional utveckling ställs krav på redovisning i termer av indikatorer på måluppfyllelse. Områden inom vilka användning av indikatorer kan komma att bli aktuellt är jämställdhetspolitik, barnpolitik samt handikappolitik.

Tanken bakom uppföljning med indikatorer är att man ska få en helhetsbild av utvecklingen inom ett tvärsektoriellt område, vilket innebär att antalet indikatorer ofta blir stort. Antalet varierar. Inom ungdomspolitiken har Ungdomsstyrelsen redovisat 190 möjliga indikatorer som kan belysa 52 mål på politikområdesnivå. Det nyligen framtagna uppföljningssystemet inom integrationspolitiken utgår från 24 identifierade mål och 64 indikatorer. Folkhälsopolitiken utgår från 42 bestämningsfaktorer för hälsa. Dessa mäts via 36 huvudindikatorer och 47 delindikatorer.

Uppföljning genom indikatorer är ingen ny företeelse. Sociala indikatorer såsom välfärdsmått introducerades i Sverige i början på 1970-talet i och med Låginkomstutredningen. Verksamheten permanentades inom SCB med ULF-statistiken (Undersökningar om levnadsförhållanden). Ur ULF-statistiken presenteras statistik – indikatorer – för olika välfärdsområden i tidsserier som i dag sträcker sig 25–30 år tillbaka i tiden.

De sociala indikatorerna ska mäta sådana förhållanden i samhället som har en värdeskala. De är alltså inte bara helt neutral statistik, t.ex. hur många pojkar eller flickor som föds varje år. På samma sätt som ekonomiska mått används för att illustrera hur levnadsstandarden utvecklas rent monetärt ska de sociala indikatorerna spegla hur andra aspekter på människors välfärd utvecklas – boendestandard, hälsa, utbildning mm. Det är viktigt att det råder en bred uppslutning inom olika delar av samhället (bland forskare, andra experter och politiker) om att dessa mått verkligen är relevanta och valida – att de mäter det de säger sig mäta. Exempel på ett område där man gradvis kommit fram till mått som uppfattas som genomarbetade och bra är boende och bostadsstandard.

Grundläggande krav på indikatorer är också att de är stabila och långsiktiga. Om måtten eller mätmetoderna ändras ofta går det inte att göra jämförelser över tiden. En poäng med indikatorerna är just att det ska vara möjligt att se om utvecklingen går i önskad riktning. Därmed fungerar de som larmklockor. De ska signalera till det politiska och administrativa systemet eller forskarsamhället vart utvecklingen är på väg. Därmed kan de ge upphov till fördjupade studier där orsakerna till en icke önskvärd utveckling söks. Däremot kan de vanligtvis inte ses som resultatmått som omedelbart kan användas för att utvärdera en specifik åtgärd eller en viss myndighet. Uppföljning genom indikatorer fungerar därmed som ett komplement till och ofta en startpunkt för en mer ingående utvärdering.

Det är inte alla som använder begreppet indikatorer på ett lika stringent sätt som SCB. Inom de flesta EU-program och projekt ställs krav på att mått på projektets/programmets framgång ska mätas med ett antal olika indikatorer. Ofta torde dessa mått vara tämligen löst tillyxade och dessutom ganska kortlivade. Tanken med dem är att de ska kunna användas för att bedöma om projektet eller programmet uppnått sina mål. Ibland kan det handla om ganska vardagliga mått av typen antal personer som genomgått en viss utbildning. Ofta finns också måttet ”antal nya jobb”. I realiteten råder det sällan ett direkt samband mellan projektets bedrivande och utveckling av en indikator av ett så övergripande slag. Alltför många andra faktorer än projektets framgång påverkar utfallet för sysselsättningen inom en viss region.

De indikatorer som nu är under uppbyggnad inom flera olika samhällsområden – miljöpolitik, ungdomspolitik, folkhälsa och integrationspolitik – har ambitioner som närmar sig SCB:s sociala indikatorer. Folkhälsa ingår för övrigt bland de etablerade sociala indikationerna. Dessa nya indikatorer förefaller dock ligga något närmare olika myndigheters ansvarsområden än ULF-indikatorerna. Ansvaret för att utveckla indikatorer läggs således på vissa utpekade myndigheter, vilka därmed också mer eller mindre explicit, kan ses som ansvariga för att reagera om måtten i fråga utvecklas i fel riktning.

Inom integrationsområdet gjorde SCB 1996 tillsammans med Arbetslivsinstitutet en rapport om invandrarers etablering under 1980- och 90-talen baserad på ULF-data. Man valde att betrakta invandrarens etablering ur ett karriärperspektiv, där statistiken visar hur invandrarnas levnadssituation i olika avseenden har utvecklats över tiden jämfört med infödda svenska med i övrigt likartade bakgrundsfaktorer (ålder, kön, utbildning och familj). Denna studie skulle kunna ses som en början på ett mer sammanhållet system för indikatorer inom området. SCB har lämnat ett förslag till hur ett långsiktigt och stabilt statistiksystem inom området skulle kunna utformas. (Se vidare kapitel 7).

4.7 Slutsatser om uppföljning

Det är uppenbart att det finns en stark tilltro till kunskapsuppbyggnad och till system för uppföljning inom de studerade områdena. Med detta följer att myndigheter med ett ansvar att stödja ett visst tvärssektoriellt område också spelar en viktig roll för att förvalta, utveckla och samordna dessa system. Flera frågor kan ställas. En är om det är lämpligt att samma myndighet har såväl främjande som granskande uppgifter. Inom området regional utveckling tillskapades t.ex. ganska nyligen ITPS som fristående från Nutek; Glesbygdsverket och Regeringskansliet svarar för utvärderingar och analyser. En annan fråga avser relationen mellan myndigheter och Regeringskansliet när det gäller uppgiften att på basis av gjorda utvärderingar och analyser ”bedriva politik”. Vissa myndigheter beskylls i den politiska debatten för att överträda den gränslinjen.

Syftet med uppföljning genom indikatorer kan vara flerfaldigt. Ett syfte kan vara att få underlag för att kunna säga något om tillståndet och den allmänna utvecklingen inom ett specifikt område. Går den åt rätt håll eller inte? Ett annat syfte kan vara att söka bedöma om beslutade och genomförda åtgärder har haft avsedd verkan. I det fallet riktas intresset mer mot olika myndigheters eller olika programs effekter. Sådan kunskap kan i sin tur utgöra underlag för att styra enskilda myndigheter eller program.

Det finns en risk för att dessa syften sammanblandas. Det förefaller som om det inte sällan är så att indikatorerna uppfattas som om de ska ge underlag för styrning av statlig verksamhet i allmänhet och statliga myndigheter i synnerhet. Detta är inte lämpligt om indikatorerna speglar resultatet av många olika skeenden, varav de berörda myndigheterna bara kan påverka vissa.

Det kan ligga ett problem i att många tvärsektoriella politikområden förlitar sig på uppföljning genom indikatorer. I flera fall går de olika tvärsektoriella områdena och indikatorerna in i varandra. Mellan t.ex. folkhälsa och ungdomspolitik finns uppenbara kopplingar. Ett utpekat område inom ungdomspolitik är hälsa och utsatthet, vilket i hög utsträckning sammanfaller med folkhälsopolitiken. Även målen för den sociala dimensionen för hållbar utveckling och målen för folkhälsopolitiken har klara beröringspunkter. Det finns därmed en risk för att merarbete uppstår i och med att flera områden och indikatorer och andra mått överlappar varandra. Tesen illustreras väl i en rapport som Länsstyrelsen i Stockholm gjort med anledning av Folkhälsorådets genomgång av olika myndigheters roll inom folkhälsoarbetet. Genomgången visar att i stort sett samtliga folkhälsoaspekter redan är beaktade i länsstyrelsens arbete, men då under andra rubriker – miljö, livsmedel, hälsa och säkerhet i planarbetet, social omvårdnad mm. Att t.ex. föreskriva krav på hälsokonsekvensbeskrivningar, vilket har föreslagits, skulle bara göra ett redan i dagsläget tungrott system än mer komplicerat och motverka sitt eget syfte, menar länsstyrelsen.

Våra intervjuer på Regeringskansliet pekar på att förekomsten av många, ej samordnade system för uppföljning skapar problem. Inom Regeringskansliet uppstår svårigheter att hantera all den information som inryms i systemen. Problem uppstår också lätt då de olika systemen skall "vägas av" mot varandra och politiska prioriteringar ska göras. Mycket talar därför för att det bör vara möjligt att samordna vissa typer av indikatorer och andra mått som belyser utvecklingen av centrala frågor. Det kan gälla flera av de studerade tvärsektoriella områdena.

Ett annat, och kanske mer grundläggande problem, är att uppföljning genom ett stort antal indikatorer kan komma att tränga undan andra former av uppföljning och utvärdering. De sektorsövergripande indikatorsystemen kan tänkas tränga undan den uppföljning som görs inom olika sektorer och tar heller inte hänsyn till att myndigheter på egen hand använder sig av indikatorer för att styra och följa upp sin egen verksamhet.

Enligt vår bedömning är ett problem en tendens till att vilja fånga alltför många aspekter på en viss tvärsektoriell fråga och att göra detta på en gång. Många aspekter ska belysas, vilket medför att många myndigheter involveras. Det är självklart bra att basera sin politik på god kunskap om tillstånd och utveckling inom alla relevanta samhällsområden. Det gäller dock att utforma statistik och andra uppföljningssystem så att värdet av kunskapen är större än kostnaden att ta fram den.

En övergripande fråga vad gäller uppföljning av tvärsektoriella områden är vilket mervärde som erhålls genom att åtgärder inom ett tvärsektoriellt område ska följas upp och redovisas samlat. I regel har ju regeringen redan följt upp och dragit slutsatser om genomslaget för en viss fråga inom det enskilda politikområdet eller den enskilda sektorn. Frågan är i vilken utsträckning någon ny kunskap eller information kommer fram genom den tvärsektoriella uppföljningen i förhållande till den uppföljning som sker inom varje enskilt politikområde.

Det finns dock anledning att gå vidare med ett system med sociala indikatorer inom integrationsområdet som kopplas till SCB:s välfärdsundersökningar.

4.8 Iakttagelser om mål

Oprecisa mål

Kännetecknande för de studerade tvärsektoriella områdena är att de i stor utsträckning utgår från ”lågspecificerade” mål. Det övergripande målet för Sveriges politik för global utveckling är t.ex. att det svenska utvecklingssamarbetet ska:

”bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”.

Ett att de tre övergripande målen för integrationspolitiken är att verka för:

”en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i medansvariga för”.

Det övergripande målet för svensk barnpolitik är att:

”barn och unga skall respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt deltagande och inflytande”.

Enligt barnkonventionens artikel 3 ska vidare ”barnets bästa” komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

En allmän bedömning är att mål av denna karaktär skapar problem när de ska konkretiseras och brytas ner för att omsättas i handling. Det uppstår också problem när målen ska följas upp och utvärderas¹⁷.

Graden av precisering och konkretisering av mål skiljer sig dock mellan de olika studerade områdena. Skillnaderna är till viss del kopplade till områdenas karaktär. Inom områdena jämställdhet och miljömålsarbete är målen förhållandevis konkreta. De 16 miljökvalitetsmålen möjliggör t.ex. en regelbunden uppföljning av ett uppmätt tillstånd i naturen. Däremot möjliggörs knappast någon gradering mellan de olika målen. Jämställdhetspolitikens mål och delmål möjliggör uppföljningar av bl.a. fördelning av makt och inflytande eller ekonomisk jämställdhet mellan män och kvinnor.

¹⁷ Se t.ex. Tarschys, D. Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat. Statskontoret, april 2006.

Frånvaron av endimensionella mål

Mål och resultatstyrningens grundläggande förutsättning är att det går att identifiera tydliga, endimensionella och mätbara mål för offentliga myndigheter. Eftersom de flesta myndigheters mål inte är – och aldrig har varit – helt endimensionella blir mål- och resultatstyrningen i takt med att allt fler tvärsektoriella områden uppmärksammas än mer komplicerad. Förutom att myndigheterna ska sträva mot de mål som ligger inom den egna sektorn och det huvudsakliga ansvarsområdet, ställs det krav på dem att också eftersträva ett stort antal andra mål som mer eller mindre tydligt anknyter till kärnverksamheten. Som exempel på ovanstående kan vi ta regionalpolitiken. Ansvariga myndigheter inom regionalpolitiken – som i sig är tvärsektoriell – ska mäta sin framgång inte bara i termer av ökad tillväxt och/eller minskad arbetslöshet utan även i termer av hållbar utveckling, jämställdhet, integration, folkhälsa och effekter på ungdomars välfärd.

Målkonflikter

Inte sällan formuleras uppdrag till myndigheter på ett sådant sätt att det inte går att avgöra hur de horisontella eller tvärsektoriella mål förhåller sig till andra mål som ska uppnås. Allt framställs som lika viktigt och någon vägledning i svåra avvägningssituationer ges inte. Antagandet förefaller vara att målkonflikter inte förekommer.

Det finns självklart många fall där det inte behöver råda någon konflikt – bättre integration kan leda till ökad tillväxt – men det finns också fall där målen står emot varandra. En värdefull naturmiljö kan förstöras av en exploatering som ger regional utveckling/ekonomisk tillväxt.

Ett sätt att se på frågan om tvärsektoriella mål är att se dessa som restriktioner i förhållandet till områdets huvudsakliga mål. ”Tillväxt må vara huvudmål, men det får inte ske på bekostnad av vissa delar av jämställdheten eller den ekologiska hållbarheten.” För att tvärsektoriella mål ska kunna fungera på det sättet krävs dock att det är möjligt att i vart fall med ett närmevärde ange var gränsen för restriktionen ligger. Detta har dock visat sig vara svårt för det politiska systemet. I stället formuleras de tvärsektori-

riella målen ofta i optimeringslika termer. Resultatet blir att allt prioriteras.

4.9 Andra former av styrning

Ekonomiska styrmedel

Vi har tidigare konstaterat att vissa myndigheter med ett ansvar för en tvärsektoriell fråga har till uppgift att fördela medel till organisationer m.fl. Därmed ges myndigheten reella påverkansmöjligheter att främja och driva en viss horisontell fråga. Sådana medel finns inom integrations-, jämställdhets-, ungdoms- och handikappolitiken. Det finns emellertid också andra finansiella medel att tillgå inom de områden vi studerat.

I vissa fall finns även ekonomiska medel som härrör från andra politikområden men kan användas inom tvärsektoriella områden. Ekonomiska stimulansbidrag har använts inom integrationspolitiken i första hand inom ramen för Storstadssatsningen, men också inom vissa EU-program (främst Mål 3) samt inom den regionala utvecklingspolitiken. När det gäller Storstadssatsningen byggde modellen på att staten och vissa kommuner eller kommundelar slöt ett utvecklingsavtal som i sin tur innehöll en rad integrationsfrämjande åtgärder. Inom mål 3 fanns möjlighet att ansöka om stöd inom ett insatsområde som särskilt avsåg åtgärder för att förbättra förhållandet för vissa missgynnade grupper baserat på kön eller etnicitet.

Nutek förfogar också sedan länge över ett särskilt bidrag till kvinnliga resurscentra inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Under 2006 disponerade verket cirka 50 miljoner kronor för kvinnliga resurscentra (basanslag och projekt). Mer än hundra sådana resurscentra får ekonomiskt stöd från Nutek.

Därutöver förfogar länsstyrelserna (och självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan) över medel för regional utveckling (totalt per år ca en miljard exklusive EU-medfinansiering i förekommande fall). Dessa medel är inte sällan inriktade på att

främja tvärsektorella områden som jämställdhet, integration, miljö och ungdomar.

ESF-rådet har under programperioden 2000–2006 förfogat över betydande belopp inom EU-programmen EQUAL och Mål 3 som kan användas inom jämställdhets- och integrationsområdet. På miljösidan har flera miljardprogram avlöst varandra – Kretsloppsmiljarden, LIP (Lokala investeringsprogram) och KLIMP (Klimat investeringsprogram).

Styrning genom planer, program och partnerskap

Ett sätt för regeringen att påverka andra aktörer är att föreskriva att vissa typer av planer och program måste tas fram. Inom miljöpolitiken är detta krav starkt knutet till miljötillsynen. Varje företag eller annan verksamhetsidkare inom utpekade miljöfarliga områden måste utforma och presentera en plan för hur den egna tillsynen av verksamheten ska gå till (ett kontrollprogram) och därefter rapportera hur denna plan/program följs upp.

Också inom mindre reglerade områden finns motsvarande plankrav. Alla arbetsställen över en viss storlek måste ha en jämställdhetsplan. Här finns inte samma koppling till tillsyn och uppföljning, men tanken är att själva planupprättandet leder till att jämställdhetsfrågan uppmärksammas och att kunskapen inom området blir bättre.

Regeringen har förstärkt styrmedlen inom jämställdhetsområdet genom att utse regionala företrädare för jämställdhetsområdet inom varje länsstyrelse. En uppgift för dessa har varit att utforma regionala jämställdhetsstrategier för hela länet, inte enbart för länsstyrelsen som sådan. Tanken är att genom detta arbete understödja jämställdhetssträvanden hos olika betydelsefulla aktörer inom respektive län – kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, andra intresseorganisationer m.fl. utan att formellt avkräva särskilda plandokument.

Inom integrationsområdet har staten ställt krav på sina egna myndigheter att utarbeta handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald. Det är ett sätt att göra integrationsfrågan mer synlig inom de statliga myndigheternas egen organisation samt en

metod för att försöka göra staten till ett föredöme som arbetsgivare.

Ett nyckelbegrepp inom området regional utveckling är partnerskap. I korthet innebär ett partnerskap en samverkanskonstellation där de olika deltagarna deltar på jämställda villkor och där de också förbinder sig att delta med egna resurser. Partnerskapet manifesteras vanligtvis i form av en överenskommelse där parternas roller och insatser preciseras.

Varför har staten valt denna styrform? Inom komplexa samhällsområden där politikens utfall är beroende av många olika aktörers handlande är det svårt för statsmakterna att använda sig av enkla och entydiga styrmedel.

Politikområdet regional utveckling kännetecknas av att det inte går att utpeka en enda instans eller myndighet som "ansvarar" för den regionala utvecklingen. Den är snarare resultatet av en mängd samverkande faktorer där offentliga aktörer endast rör över vissa. Lösningen har då blivit att institutionalisera samverkan mellan så många som möjligt av de parter som kan påverka utvecklingen.

5 Hur uppfattar och hur organiserar myndigheter arbetet med tvärsektoriella frågor?

Statskontoret har inom ramen för denna granskning genomfört en enkätundersökning som omfattar ett 60-tal statliga myndigheter. Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 13. Syftet med undersökningen är att få en bild av hur mottagande myndigheter uppfattar krav på att beakta tvärsektoriella frågor. Flertalet frågor i enkäten berör myndigheternas arbete med *integrations-, jämställdhets-, folkhälso- och ungdomspolitik*.

Myndigheterna är nöjda med sitt arbete med tvärsektoriella frågor...

På frågan om hur nöjda myndigheterna är med sitt arbete inom områdena ovan framgår att en övervägande del, helt eller till stor del, är nöjda. Mest nöjd är man med arbetet med jämställdhetsfrågor (81 %) följt av ungdomspolitik.

... men myndigheternas ansvar kan preciseras bättre

I den mån man inte är nöjd med arbetet framkommer vissa skillnader mellan de olika områdena. Svarsalternativen har varit:

- Frågorna ligger för långt ifrån vår kärnverksamhet
- Vi har inte kunnat avsätta tillräckliga resurser
- Vårt ansvar är inte tillräckligt preciserat
- Frågorna är inte tillräckligt prioriterade av regeringen
- Annat, kommentar.

För jämställdhetsarbetet anses brist på resurser som den klart främsta anledningen till att man inte anser sig nöjd med arbetet. Endast ett färre antal myndigheter anser att deras ansvar för jämställdhetsarbetet inte är tillräckligt preciserat eller att frågorna inte är tillräckligt politiskt prioriterade. Exempel på kommentarer till varför man inte anser sig nöjd med jämställdhetsarbetet är att ”framgången i detta arbete styrs av yttre faktorer eller att man arbetat med frågorna så länge att det är svårt att hitta nya sätt att angripa frågan”.

För integrationspolitiken anges som främsta orsak till att man inte är nöjd med arbetet att myndigheten inte har haft tillräckliga resurser att avsätta men även att myndigheternas ansvar inte är tillräckligt preciserat. Exempel på kommentarer är:

”integrationsfrågorna är mycket komplexa och kräver, förutom en intensiv samverkan mellan olika myndigheter, ett omfattande samspel med privata och offentliga arbetsgivare samt förändring av attityder hos befolkningen”.

Av de myndigheter som berörs av ungdomspolitiken anser över hälften att de inte har kunnat avsätta tillräckliga resurser för detta arbete. Relativt många myndigheter anser också att deras ansvar inte är tillräckligt preciserat samt en något mindre andel att frågorna ligger för långt från myndighetens kärnverksamhet.

Relativt god återkoppling från regeringen vad gäller jämställdhet

På frågan om myndigheter har fått någon återkoppling från regeringen på sitt arbete framstår jämställdhet som det område där återkopplingen upplevs som störst. Återkopplingen upplevs dock överlag som bristfällig inom alla de fyra tvärsektoriella områdena.

Inte för många frågor att beakta

Vår enkät innehöll några frågor som inte var begränsade till de fyra områdena integration, jämställdhet, folkhälsa och ungdomspolitik utan avsåg tvärsektoriella frågor i allmänhet.

På frågan om myndigheterna anser att de har för många tvärsektoriella frågor att beakta anger så många som 70 procent att så inte är fallet. Samtidigt anger även över 70 procent av myndigheterna att de har fler tvärsektoriella frågor än de fyra ovan att beakta. Vanligast angivna områden att beakta förutom de fyra ovan är i fallande ordning; handikappolitik, miljöarbete och hållbar utveckling.

Att 70 procent av urvalet av myndigheterna har fler än fyra frågor att beakta kan till en del sannolikt förklaras av vårt urval. En utgångspunkt vid val av myndigheter har nämligen varit att välja

myndigheter som i hög grad kan antas beröras av tvärsektoriella frågor. Det är dock beaktansvärt att myndigheterna inte upplever att de har för många frågor att hantera.

Regeringen bör tydligare ange prioriteringar

I enkäten ombads myndigheterna besvara följande påståenden om tvärsektoriella frågor i allmänhet:

- Regeringen bör tydligare ange prioriteringar mellan olika tvärsektoriella frågor
- Tvärsektoriella frågor kräver en starkare styrning från regeringen än i dag
- Berörda myndigheter bör i större utsträckning själva få bestämma hur frågorna ska hanteras.

På dessa frågor fördelar sig svaren relativt jämt. 48 procent av de myndigheter som svarat på frågan anser att regeringen tydligare bör ange prioriteringar för arbetet medan 42 procent ställer sig negativa till ett sådant påstående. Samtidigt anser något fler myndigheter, 46 procent, att frågorna inte kräver en starkare styrning från regeringen medan 41 procent eftersträvar en starkare styrning. På frågan om myndigheterna själva i större utsträckning bör få bestämma över hur frågorna ska hanteras är svaren jämt fördelade. 44 procent anser att så är fallet medan 42 procent anser att påståendet inte stämmer.

Arbetet ses ofta som en integrerad del i den ordinarie verksamheten

I enkäten ställdes också en öppen fråga om hur arbetet med tvärsektoriella frågor hanteras och organiseras. För att förtydliga frågan angav Statskontoret som exempel på svar; att arbetet ses som en integrerad del av den ordinarie verksamheten, att en särskild organisation har skapats för ändamålet eller att särskilda personer har givits ett ansvar för frågorna.

På denna fråga har ungefär hälften av myndigheterna angett att de ser arbetet som en integrerad del av den ordinarie verksamheten. Någon precisering av vad en integrering i praktiken innebär ges dock oftast inte. Ett exempel på kommentar är att "samtliga oråden är integrerade i den ordinarie verksamheten. En del

områden mer än andra”. Signifikant för svaren är att organiseringen av jämställdhetsarbetet beskrivs utförligare än övriga områden, vilket kan tyda på att detta arbete är mer etablerat än övrigt tvärsektoriellt arbete. Förekommande är också att myndigheter som beskriver att jämställdhetsarbetet genomsyrar organisationen samtidigt beskriver arbetet med övriga tvärsektoriella frågor i termer av ”projekt” eller ”insatser”.

Statskontorets och ESV:s enkäter

Inom ramen för ESV:s rapport Att styra med generella krav i staten från 2003 genomfördes också en enkätundersökning. Urvalet för denna enkät var ett annat och frågorna inte helt identiska med dem i Statskontorets enkät. Enligt vår bedömning är det ändå möjligt att dra vissa slutsatser om hur myndigheterna uppfattade arbetet med tvärsektoriella frågor vid tiden för ESV:s enkät jämfört med hur de uppfattar det i dag.

Av ESV:s enkät framgår att myndigheterna överlag var mycket negativa till påståenden om generella krav. Som exempel kan nämnas att 76 procent av myndigheterna ansåg att de generella kraven var alltför oklara. Vidare ansåg 82 procent av myndigheterna att regeringen ställer alltför många krav på sådant som inte rör myndigheternas kärnverksamhet. Det framkom också att så många som 88 procent av myndigheterna ansåg att antalet frågor där myndigheterna ska återrapportera till regeringen har ökat under senare år. Vidare ansåg 81 procent av myndigheterna att regeringen alltför sällan ger återkoppling på deras arbete.

Frågan om återkoppling ställdes även i Statskontorets enkät. Beträffande jämställdhetsarbetet svarar 70 procent av myndigheterna att de i hög eller i mindre grad har fått återkoppling i sitt arbete. För områdena integration och folkhälsa anger cirka hälften av myndigheterna att de har fått återkoppling. För ungdomspolitik är andelen positiva myndigheter någon färre än de som är negativa. Slutsatsen är att en förändring skett på detta område i förhållande till vad som framkom av ESV:s enkät. Detta så till vida att myndigheterna i högre grad anser sig få återkoppling på sitt arbete i dag.

Sammanfattningsvis bör tolkningar av utfallet av de bägge enkäterna göras med försiktighet. Urvalet myndigheter är inte identiskt och frågornas utformning var delvis annorlunda även om samma frågeställning behandlades. Statskontorets slutsats är ändå att en förändring har skett under den tid som gått mellan de bägge undersökningarna. En förändring tycks vara att myndigheterna i större utsträckning har tagit till sig kraven på att beakta tvärsektoriella frågor. Detta visar sig i en mer positiv inställning till antalet frågor man har att beakta. Det förefaller också vara så att myndigheterna i större utsträckning har funnit formerna för sitt arbete med dessa frågor. Kvarstår gör dock problem kopplade till att frågorna inte anses vara tillräckligt preciserade, att tillräckliga resurser inte har kunnat avsättas samt till en viss del också att frågorna anses ligga för långt från myndigheternas kärnverksamhet.

6 Regeringskansliets förmåga att styra horisontellt

6.1 Förutsättningar för horisontell styrning

Vi har tidigare konstaterat att komplexiteten inom offentlig förvaltning har ökat. Vidare har internationaliseringen och det svenska EU-medlemskapet tagit ökade resurser i anspråk. Utvecklingen har också inneburit att antalet frågor som spänner över flera departementsområden har ökat. En central fråga är hur Regeringskansliet har förmått anpassa sig till denna utveckling.

Arbetet inom Regeringskansliet sker i ökad utsträckning i form av projektarbeten, tvärsektoriella nätverk och arbetsgrupper. Detta kan ses som ett uttryck för en anpassning till nya arbetsuppgifter och de behov av samordning som dessa medför. Ombyggnaden av Regeringskansliet till en myndighet kan också ses som en markering av att departementen utgör en samlad resurs till regeringens förfogande. Omorganisationen bör också ha inneburit ökade möjligheter att styra verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv.

Statskontoret har i tidigare rapporter pekat på att resultatstyrningen kan bidra till inlåsningseffekter genom att systemet bidrar till en fokusering på varje enskild myndighets produktion och resultat framför helhetssyn och sektorsövergripande perspektiv. Varje myndighet resultatstyrs för sig och myndighetens strävan att nå de egna målen och de egna resultaten kan innebära att övergripande, och för förvaltningen gemensamma mål, går förlorade.

Ett kännetecken för utvecklingen av förvaltningen är också en ökad delegering av ärenden från Regeringskansliet till myndigheterna. En allmän ambition har varit att decentralisera verksamheter och beslut, att föra över beslutskompetens till lägre nivåer och att minska detaljstyrningen. Som en följd av detta har en ökad beslutskompetens vuxit fram utanför Regeringskansliet. Det

kan innebära att specifika sektorsperspektiv får en ökad betydelse på bekostnad av samordning och helhetssyn.

Sett utifrån ett tvärsektoriellt perspektiv får decentralisering olika konsekvenser beroende på vart beslutsbefogenheter delegeras. Om delegeringen äger rum inom en sektor inom statsförvaltningen ökar risken att tvärsektoriella aspekter ges mindre tyngd. Om däremot beslutsbefogenheter delegeras till ett tvärsektoriellt organ – t.ex. en länsstyrelse – ökar sannolikheten att tvärsektoriella faktorer vägs in i beslutet. Om delegeringen handlar om att överföra beslutsbefogenheter från stat till kommunala organ ökar politikerinslaget i beslutsfattandet, vilket också borde kunna förstärka det tvärsektoriella perspektivet.

6.2 Förutsättningar för samverkan mellan myndigheter¹⁸

Ett ökat inslag av tvärsektoriella frågor ställer ökade krav på myndigheter att lösa problem tillsammans. Vi kan också se ett ökat inslag av samråd och samverkan mellan myndigheter i syfte att söka lösa sektorsövergripande frågor. Myndigheter kan dock tänkas ha olika förutsättningar för att samverka. I det följande förs ett resonemang kring detta.

Myndigheters incitament att samverka kan skilja sig åt beroende på om de har ett samordnande ansvar som når utanför det egna verksamhets- eller myndighetsområdet, om myndighetens verksamhet ingår i en sektor som ska samordnas av andra myndigheter eller om myndigheten har några instrument att påverka andra myndigheter. Mindre myndigheter vars uppgifter primärt är av främjande- eller policyskapande karaktär kan tänkas ha ett allmänt intresse av samverkan för att det möjliggör för dem att föra fram sitt eget budskap. Större, resursstarka myndigheter har lättare avsätta resurser för samverkan utan att detta nämnvärt inkräktar på kärnverksamheten. För mindre myndigheter med en

¹⁸ Avsnittet bygger huvudsakligen på Statskontorets rapport Sektorisering inom offentlig förvaltning, Statskontoret 2005:3.

tydlig och enhetlig kärnverksamhet kan däremot krav på samverkan innebära att alltför stora resurser måste tas från kärnverksamheten.

Förutsättningarna för myndigheter att samverka är också avhängigt om kraven är initierade av regeringen, om de bygger på frivilliga överenskommelser mellan myndigheter som har något att vinna på att samverka eller om de bygger på enskilda myndigheters initiativ utifrån faktiska behov.

De mål som olika myndigheter eller lagområden är uppbyggda kring är ofta vaga och mångtydiga vilket ger ett utrymme för tolkningar. Ett problem kopplat till samverkan är vem som har *tolkningsföreträde*. Tolkningsproblem kan uppstå när det gäller tolkningen av vilken politisk ambition och vilka regelverk som ska ha företräde framför andra. Ska miljömålet eller tillväxtmålet vara viktigast när det gäller att ge tillstånd till en viss näringsverksamhet?

Inom myndigheter eller grupper av myndigheter inom ett näraliggande verksamhetsområde utvecklas en *gemensam bas av kunskap och värderingar*. Det handlar både om att det finns en koncentration av kunskap inom ett visst verksamhetsområde och att det finns grundläggande synsätt och värderingar som utgör en gemensam kultur, inom området. När den möter andra kunskaper och värdegrunder kan gnissel uppstå. "Vi talar förbi varandra".

En aspekt som också påverkar myndigheters förutsättningar att samverka är att det råder olika former av *beroendeförhållanden mellan myndigheterna*. I verksamheter med inslag av flöden blir detta särskilt tydligt. En myndighet har hand om en del av kedjan och lämnar över till nästa osv. Rättsväsendet är ett tydligt fall. Integration av invandrare ett annat. I vissa fall är beroendet sekventiellt – det som är "output" i en process är "input" i nästa. I andra fall är beroendet mer ömsesidigt. Ett annat slags beroendeförhållande har att göra med att olika instanser förfogar över delar av lösningen på ett problem, men ingen förfogar över hela lösningen.

Problem som uppstår på grund av att olika myndigheter är beroende av varandra måste hanteras genom att identifiera de olika länkarna i en process, fördela ansvaret och finna fungerade samverkansformer. Detta kräver självklart kunskap, men det räcker inte. Inte sällan finns också ett *incitamentsproblem*. För de flesta människor i en organisation är det naturligt att i första hand satsa sitt arbete och engagemang på uppgifter inom den egna organisationen. Det är det man belönas för. I värsta fall finns också ett inslag av Svarte Petter i denna typ av tvärsektoriella frågor. För arbetsförmedlingen är det en framgång om en arbetslös blir för-tidspensionerad och för försäkringskassan är det en framgång om en sjukskriven blir arbetslös.

6.3 "Governance" snarare än government

Inom komplexa samhällsområden där politikens utfall är beroende av många olika aktörers handlande och där olika sektorer och nivåer är inblandade är det svårt för statsmakterna att använda sig av enkla och entydiga styrmedel. Många av de tvärsektoriella områden som vi beskrivit i denna rapport är av den karaktären. I många fall råder t.o.m. osäkerhet om innebörden i själva begreppen – hållbar utveckling, integration, regional utveckling. Ofta är också både mål och medel är tämligen otydliga, liksom sambanden mellan dessa. Det är också uppenbart att det inte går att utpeka en enda instans eller myndighet som "ansvarar" för utvecklingen inom de beskrivna områdena. Den är snarare resultatet av en mängd samverkande faktorer där offentliga aktörer endast rör över vissa av dessa. Vad gäller dessa påverkbara faktorer är det också uppenbart att makten och mandatet att påverka är spritt på många olika offentliga organ – politiska och administrativa, centrala, regionala och lokala.

Tvärsektoriella politikområden är svåra att styra och organisera med hjälp av lämpliga regler, rationell planering och ärendehandläggning från ett antal offentliga myndigheters sida. Frågorna skär genom samhället. De berör alla nivåer, från individen över grannskapet, skolan, kommunen till staten, och många olika sektorer. Det går därför inte att hävda att "detta är den enskilde indi-

videns ansvar”, ”detta är kommunens ansvar”, ”detta är myndigheten X:s ansvar”.

Statsvetenskapen talar numera ofta om att de klassiska styrinstrumenten – government – har ersatts med mjukare och mer mångdimensionella styrformer – governance. Dit hör att etablera arenor, att definiera dagordningen, att vara stilbildare snarare än att normera, fördela ekonomiska resurser, utnämna generaldirektörer och kontrollera. Därmed inte sagt att dessa klassiska styrmedel har spelat ut sin roll utan snarare att de behöver kompletteras. Inom de tvärsektoriella politikområdena finner vi flera sådana styransatser – etablering av partnerskap, manifestationer som mångkulturåret, inrättande av nya samtalsfora och råd av olika slag, initiering av rådslag på bred front i samhället och mycket annat som ibland kan betecknas som symbolpolitik men i grunden fyller funktionen att lyfta upp frågor på dagordningen, att skapa debatt och ökad medvetenhet.

Problemet med detta slags styrning – som alltså används parallellt med andra gängse styrmetoder – är att det ibland blir för mycket på en gång. Allt ska prioriteras. Och allt ska prioriteras nu. I realiteten går det inte att blunda för att olika politikområdens ambitioner står i konflikt med varandra. Det finns alltid större behov och önskemål än det finns resurser att förverkliga dessa. Det politiska organisationsproblemet är att hitta former för hur avvägningar mellan olika ambitioner – sektoriella och tvärsektoriella önskemål – ska äga rum.

Alla dessa avvägningar kan inte äga rum inom riksdag och regering, men dessa högsta styrorgan kan utforma samhällsorganisationen så att förutsättningarna för rimliga avvägningar blir så goda som möjligt. Anser man, såsom Ansvarskommittén, att sektorernas inflytande är för stort måste tvärsektoriella kontrollstationer skapas eller etablerade tvärsektoriella krafter i samhällsorganisationen förstärkas. Det kan handla om att utveckla planeringssystem och rutiner – PBL, Miljökonsekvensbeskrivningar, samrådskrav mellan olika myndigheter är existerande exempel – eller om att ändra instansordning, t.ex. låta länsstyrelser eller

kommuner få sista ordet i frågor där sektormyndigheter i dagsläget har tolkningsföreträde.

7 Finns inspiration att hämta för integrationspolitiken?

Detta avsnitt inleds med en kort tillbakablick över integrationspolitikens utveckling. Därefter redovisas ett antal inspel om hur integrationspolitiken skulle kunna hämta inspiration från andra tvärsektoriella politikområden.

7.1 Integrationspolitikens utveckling

Invandrarpolitik eller integrationspolitik?

I enlighet med regeringens beslut 1997 ska den tidigare svenska invandrapolitiken ersättas med en integrationspolitik. Politiken ska förverkligas genom insatser inom ett flertal samhällsområden. Förutom riktade åtgärder till invandrare de första åren ska politiken genomföras genom generella åtgärder.

Ett jämlikhetsmål fanns redan vid riksdagens första beslut om en invandringspolitik år 1968. Ambitionen var att skapa möjligheter för invandrare att leva på samma levnadsnivå som den inhemska befolkningen. En tidig tanke var att invandrare inte skulle assimileras, inordnas i samhället, utan samhället skulle bygga på en mångkulturell grund. Förutsättningar för olika invandrargrupper att behålla och stärka sin kulturella identitet skulle skapas. Samtidigt var det genom den generella välfärdspolitik som invandrare skulle integreras i det svenska samhället.

Under 1980-talet ändrade invandringen karaktär. En större andel av invandrarna kom att utgöras av flyktingar. Mot bl.a. den bakgrunden flyttades ansvaret och huvudmannaskapet för nyanlända invandrare från arbetsmarknadsmyndigheterna till Invandrarverket. Kommunerna fick ett tydligare ansvar för flyktingmottagandet och ett bidragssystem som utgick från en schablonberäkning per mottagen asylsökande infördes.

Den generella integrationspolitiken har legat fast sedan den integrationspolitiska propositionen år 1997. Politiken har också varit inriktad på att värna grundläggande demokratiska rättigheter och förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Politikens innehåll

De övergripande målen för integrationspolitiken är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Uttryckt i mindre övergripande termer kan integrationspolitikens mål formuleras som att personer med invandrarbakgrund ska ha samma möjligheter som alla andra i vårt land att få jobb, att få godkända betyg i skolan, att få en rimlig inkomst, att få en hygglig bostad, att delta i allmänna val, i föreningsliv, att kunna påverka sin livssituation, att inte dras in i en kriminell karriär, att inte hamna i långa sjukskrivningsperioder etc.

Särskild förordning reglerar statliga myndigheters ansvar

Myndigheters ansvar på integrationsområdet är sedan 1986 reglerat i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Förordningen reglerar både myndigheternas verksamhetsmässiga och arbetsgivarpolitiska ansvar. Myndigheternas ansvar för integrationspolitiken regleras också i verksförordningen. Enligt denna ska myndigheterna beakta de krav som ställs på verksamheten, bl.a. när det gäller integrationspolitiken. Flera rapporter, bl.a. från Riksrevisionen, har visat att det i praktiken varit svårt att gå över från en åtgärdsinriktad invandringspolitik till en tvärsektoriell och generell integrationspolitik. De statliga myndigheter som inte ligger inom politikområdets kärna har haft svårt att se hur de ska kunna bidra inom ramen för sina politikområden.

Integrationsverket bildas

Integrationsverket bildades 1998 i samband med beslutet om en ny integrationspolitik. Vissa uppgifter som Statens invandrarverk ansvarade för fördes över till den nya myndigheten, bl.a. stöd till kommunerna för introduktion av nyanlända. Andra uppgifter, som uppföljning och utvärdering av integrationspolitiken, var nya. Integrationsverkets huvuduppgifter är att ansvara för nyanlända invandrare, att främja lika rättigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism samt att följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen och integrationsprocesserna.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

DO ska på olika sätt motverka att diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning sker i arbetslivet eller i andra delar av samhällslivet. Detta gör DO genom att bl.a. informera och stödja enskilda som utsatts för diskriminering i tvister och genom att informera och samverka med företrädare för myndigheter, företag och organisationer om hur diskriminering kan förebyggas och åtgärdas. DO har också till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt övriga diskrimineringslagar som rör DO:s verksamhetsområde.

Ökat fokus på uppföljning och kunskapsuppbyggande

I samband med beslutet om nya mål för integrationspolitiken underströk riksdagen behovet av att integrationsarbetet följs upp och utvärderas. Det övergripande ansvaret för detta lades på det nybildade Integrationsverket, som också fick i uppgift att bryta ned målen till mätbara kriterier för att göra utvärdering möjlig.

Integrationsverkets insatser bygger i hög grad på vad kommuner och andra myndigheter gör för att realisera de integrationspolitiska målen. Verket ska vara pådrivande i sin roll och för att klara detta krävs att verket kan följa upp samhällsutvecklingen och utvärdera statliga myndigheters insatser. Verket har alltså både en främjande och en granskande roll.

Integrationsverkets roll och förutsättningar att nå sina mål påverkas i hög grad av att integrationspolitiken genomförs av andra myndigheter och, inte minst, av kommuner. Av detta följer att verket får en indirekt påverkande roll. Detta är också en förklaring till att myndighetens instruktion främst rymmer främjande uppgifter. Att fördela statsbidrag till föreningar som främjar mångfald och stödjer olika etniska grupper är en sådan främjande uppgift. Hit hör också att samordna ett utvecklingsarbete om regional samverkan för nyanländas etablering.

Till den granskande rollen hör uppdraget att svara för en samlad analys av utfallet av de indikatorer som regeringen tänker använda sig av inom integrationspolitiken. Ett sådant arbete pågår för närvarande. Ett problem beträffande verkets uppföljning av introduktionsinsatserna är att kommunerna inte har några skyldigheter att redovisa uppgifter till Integrationsverket. Teoretiskt skulle verket kunna göra analyser av hur effektiva kommunernas insatser är, men i praktiken omöjliggörs detta av att kommunerna inte alltid lämnar ut uppgifter.

Uppföljning och utvärdering

Med utgångspunkt i de övergripande målen för integrationspolitiken har regeringen under de senaste tre åren lagt fast särskilda mål och indikatorer för politikens genomförande. Indikatorerna utgår från särskilda mål för ett antal samhällsområden. Totalt innefattar systemet 24 mål och 62 indikatorer. Det finns således ett omfattande statistiskt material som visar tillståndet och utvecklingen inom integrationsområdet.

Samverkan genom överenskommelser

Förutom den ekonomiska styrningen förekommer inom integrationspolitiken särskilda överenskommelser på central, regional och lokal nivå. Dessa överenskommelser berör former för samverkan inom ramen för mottagande och introduktion av nyanlända. Berörda myndigheter är på central nivå förutom Integrationsverket bl.a. Migrationsverket, Skolverket och Arbetsmarknadsverket. Överenskommelser är frivilliga, vilket bl.a. gör att alla kommuner inte omfattas.

7.2 Statskontorets iakttagelser och slutsatser

Vad karaktäriserar integrationspolitiken jämfört med andra tvärsektoriella områden?

Få frågor skär så fullständigt genom samhället som integrationspolitiken. Politiken berör alla nivåer, från individen över grannskapet, skolan, kommunen till staten, och alla sektorer – arbetsmarknad, näringsliv, socialtjänst, utbildning, boende, rättsväsende, kultur mm. I den bemärkelsen har integrationspolitiken ett utpräglad mainstream-perspektiv jämförbart med vad som gäller för jämställdhetspolitiken. Frågorna har också likheter med folkhälsopolitiken i det att de förutsätter medverkan från en rad aktörer inom olika samhällssektorer. Det ter sig m.a.o. mer naturligt att jämföra integrationspolitiken med politikområden som har ett individfokus, såsom jämställdhet, ungdom och folkhälsa snarare än områden med systemfokus som ekologiskt hållbar utveckling eller regionala utveckling. Integrationspolitiken liknar också jämställdhetspolitiken i det att den för sitt genomslag förutsätter värderingsuppslutning på bred front i samhället. Detta hindrar dock inte att inslag från politikområden med systemfokus ändå kan appliceras inom integrationpolitiken.

Integrationspolitiken är ett politiskt prioriterat område. Detta underströks inte minst i regeringens kompletteringsproposition som innehöll flera åtgärder i syfte att förbättra integrationen. Sammanlagt rör det sig om en miljard kronor som under en treårsperiod ska finansiera integrationspolitiska åtgärder inom utbildning, arbetsmarknad och boende. En del av satsningen handlar också om att stärka arbetet mot diskriminering.¹⁹ Dessa åtgärder faller dock inte inom kategorin ”mainstreaming” utan är i huvudsak säråtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för olika invandrargrupper att komma in på arbetsmarknaden m.m.

Även om integrationspolitikens mål inte kan uppnås enbart genom statliga åtgärder finns ett antal styrinstrument att tillgå. I jämförelse med andra tvärsektoriella områden, för vilka en sär-

¹⁹ Prop. 2005/06:100.

skild myndighet eller särskild förordning inte alltid finns att tillgå, kan det således förefalla som om integrationspolitiken är ganska starkt styrd både vad avser organisation och reglering. Men, som vi tidigare påpekat, är likväl den centrala styrningens räckvidd begränsad. För genomslag krävs uppslutning av både offentliga och privata aktörer på alla nivåer i samhället. Politikens utmaning är att få till stånd en sådan uppslutning. Detta ställer stora krav på politikens pedagogik, både visavi de statliga myndigheter som på ett eller annat sätt kan delta i politikens genomförande och på övriga aktörer.

Klargör den generella politikens innebörd

Särskilt utmärkande för integrationspolitiken är att den ska genomföras med generella åtgärder utan att särskilt peka ut invandrare i förhållande till den övriga befolkningen. Detta är inte helt oproblematiskt. Flera undersökningar har pekat på att många av de åtgärder som genomförts inom integrationsområdet har varit riktade och utgått från etnisk grund.

Riksrevisionen har i en granskning år 2005 pekat på en rad brister kopplat till den mål- och resultatstyrning som avser de integrationspolitiska målen.²⁰ Revisionens slutsats är att integrationspolitiken inte har fått avsett genomslag. Politiken bygger fortfarande i stor utsträckning på säråtgärder utifrån invandrarskap. Den generella politiken har kompletterats med säråtgärder snarare än att den har förändrats utifrån samhällets etniska och kulturella mångfald. Revisorernas bedömning är också att myndigheterna i huvudsak har premierat arbetet med att ta fram planer för att öka andelen anställda med utländsk bakgrund.

Enligt Statskontoret är det uppenbarligen mycket svårt för merparten av de statliga myndigheterna att riktigt se hur integrationspolitiken i sin nuvarande utformning ska tillämpas inom det egna myndighetsområdet – bortsett från det interna personalpolitiska. Det ligger därför ett stort pedagogiskt ansvar på statsmakterna att tydliggöra och precisera innebörden i integrationspolitiken och

²⁰ Från invandrapolitik till invandrarpolitik, RiR 2005:5.

dess inriktning. Detta bl.a. för att klargöra hur politiken i praktiken på myndighetsnivå ska genomföras med generella insatser.

Riksrevisionen pekade i sin granskning på att såväl integrationspolitikens innebörd som regeringens styrning av myndigheterna upplevs som otydlig. Myndigheterna saknar förtydliganden av de övergripande integrationspolitiska målen och vägledning för att implementera de mål och uppdrag som ges i förordning och i regleringsbrev. Denna bedömning bekräftas av våra intervjuer med företrädare för ett antal statliga myndigheter och för Regeringskansliet.

Styrning genom förordning verkningslös

Den uppföljning som har gjorts av den särskilda förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, har enligt Riksrevisionen inte gett en tillfredställande bild av hur myndigheterna efterlever förordningen. En bedömning är att myndigheter i huvudsak fokuserar på den del av förordningen som avser myndigheternas serviceskyldighet. Av Statskontorets intervjuer framgår att styrningen genom den särskilda förordningen upplevs som verkningslös. Detta talar för att myndigheternas ansvar inom integrationspolitiken bör regleras på annat sätt än genom förordning. Ett alternativ är att i stället reglera statliga myndigheters ansvar för integrationspolitiken i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner. I så fall kan det möjligen vara tillräckligt med att rikta sig till ett mer begränsat antal strategiska myndigheter och ge dessa tydliga rapporteringskrav.

Utpeka ett sektorsansvar för strategiska myndigheter

Till skillnad från flera av de tvärsektoriella områden som studerats förekommer inom integrationspolitiken inget utpekat ansvar för centrala myndigheter att beakta integrationspolitiska frågor inom den egna sektorn. Förslag om detta har dock fram-

förts i olika sammanhang. I utredningen Etablering i Sverige föreslogs åtta statliga myndigheter ges ett sektorsansvar för nyanlända invandrades etablering²¹. Statskontoret anser att regeringen bör överväga att utpeka ett sådant sektorsansvar för integrationspolitiken i en vidare bemärkelse, d.v.s. inte enbart för introduktion av nyanlända. Detta skulle sannolikt kunna bidra till ett ökat genomslag för de integrationspolitiska målen på viktiga områden.

System för kunskapsuppbyggnad och uppföljning behövs

Som tidigare har nämnts gjorde SCB tillsammans med Ali en studie av invandrades etablering under 1980- och 90-talen. Studien baserades delvis på existerande välfärdsmätningar. SCB menar dock att nuvarande statistiksystem inte är tillräckligt utbyggt för att beskriva tillstånd och utvecklingstendenser för gruppen utlandsfödda. SCB har därför föreslagit ett system för indikatorer inom integrationsområdet. Eftersom flera olika tvärssektoriella områden griper in i varandra, såsom folkhälsa, jämställdhet, integration och ungdomsfrågor kan frågan ställas om inte SCB borde få en mer samlad roll när det gäller utvecklingen och hanteringen av övergripande indikatorer inom flera av de tvärssektoriella områdena.

Det kan konstateras att de indikatorer som tagits fram på integrationsområdet utgår från kategorin etnisk bakgrund. En förklaring till detta är att variablerna utländsk/svensk bakgrund respektive utrikes/inrikes född är de som bäst kan följas i offentlig statistik. Målen och indikatorerna går vidare i liten utsträckning att koppla till konkreta myndighetsinsatser. Det handlar snarast om att mäta ett samhällstillstånd.

²¹ SOU 2003:75.

7.3 Några exempel på generella åtgärder

En grundtanke inom integrationspolitiken är, som tidigare nämnts, att invandrare som en särskild grupp inte ska pekas ut eftersom det är stigmatiserande och befäster en uppfattning om ”vi och dom”. Här skiljer sig integrationspolitiken från jämställdhetspolitiken eller ungdomspolitikerna som inte har några bekymmer med att definiera och främja sin målgrupp. Detta gör det mer problematiskt att hitta incitament som gynnar integration utan att vara utpekande. Nedan ges dock några exempel.

Exempel på generella åtgärder på myndighetsnivå

Om strävan är att stimulera åtgärder som främjar integration utan att peka ut eller selektera målgruppen, måste principen vara att stödja och stimulera sådana åtgärder eller förhållanden som leder till att man får med sig många utrikes födda utan att explicit rikta sig enbart till dessa. Storstadssatsningen riktade sig till utsatta stadsdelar och dess befolkning, inte enbart till personer med invandrarbakgrund i dessa stadsdelar. Kunskapslyftet riktade sig till personer med ofullständig grundskoleutbildning. Många av dessa var invandrare, men långt ifrån alla.

På motsvarande sätt kommer åtgärder som riktar sig till de allra sämst ställda i samhället, de som inte har något annat försörjningsstöd än socialbidrag, att fånga upp många utlandsfödda som inte kommit in i det svenska samhället.

Att skaffa särskilda handläggare på arbetsförmedlingarna som arbetar med personer som länge varit utan arbete, eller med personer som trots formell god utbildning inte fått något jobb som är i nivå med den egna utbildningen kommer på samma sätt fånga upp många invandrare. Ytterligare ett exempel är att extra ansträngningar i skolan för att hitta praktikplatser och sommarjobb för alla elever skulle vara särskilt viktigt för ungdomar som kommer från familjer med ett mindre väl utvecklat nätverk inom landet och orten. Olika studier har visat att utlandsfödda elever har svårare att hitta detta slags jobb. Därmed halkar de redan från

början efter när det gäller att få yrkeslivserfarenheter och referenser.

I vissa fall måste regelverken ändras

I vissa fall är myndigheterna bundna av existerande regelverk som kan vara konstruerade så att de missgynnar utrikes födda. Myndigheterna kan ges i uppdrag att granska de regler som styr verksamheten för att undersöka sådana effekter. Ett hypotetiskt exempel kan vara om vissa branscher, såsom handel och restaurang, inte är berättigade till företagsstöd. Syftet med en sådan regel kan vara fullt legitimt, t.ex. att stödet främst är till för att stimulera industri eller exporterande verksamheter och att undvika överetablering. Likväl blir effekten att branscher där många invandrare är verksamma exkluderas.

En genomgång av verksamheter och regelverk inom olika myndigheter som missgynnar integration bör göras. Detta kan dock rimligtvis inte göras varje år. Det borde vara tillräckligt att göra en sådan genomlysning som ett engångsprojekt – som i och för sig kan upprepas med några års mellanrum då uppgifter och regler har ändrats.

7.4 Finns det inspiration att hämta från andra tvärsektoriella områden?

Regionala integrationsstrategier

Både jämställdhetsområdet och den regionala utvecklingspolitiken innehåller inslag som borde kunna tjäna som inspiration för integrationspolitiken. Det är t.ex. möjligt att ge landets länsstyrelser i uppdrag att tillsammans med andra aktörer inom länet utforma en regional integrationsstrategi. Därigenom kommer man att bygga upp regional kunskap inom området. Former för erfarenhetsutbyte regionalt kommer att utvecklas. Erfarenheterna från jämställdhetsstrategierna bör tas tillvara.

Former för samverkan

När det gäller önskemålet att finna goda former för samverkan kan konstateras att regeringen inom området regional utveckling har ställt mycket stora krav på att sådana samverkansformer, partnerskap, ska utvecklas. Regeringen har inte ställt några motsvarande krav på systematisk samverkan mellan aktörer inom integrationsområdet. Däremot har de berörda myndigheterna sedan 2001 arbetat på att bygga upp en samverkansstruktur inom en del av integrationspolitiken, nämligen utveckling av introduktionen för flyktingar. Denna struktur skulle kunna utvecklas till en stabil institutionell bas. Strukturen bygger på överenskommelser på central, regional och lokal nivå. Initialt slöts överenskommelsen mellan Integrationsverket, Migrationsverket, AMS, Skolverket och dåvarande Kommunförbundet. Senare har andra myndigheter såsom Myndigheten för skolutveckling, UHÄ, Nutek, Försäkringskassan, Folkhälsorådet och Socialstyrelsen tillkommit²².

De centrala överenskommelsernas funktion är främst att lägga grunden för regionala och lokala överenskommelser. Regionalt finns det i de flesta län under landshövdingens ledning ett regionalt samverkansorgan. Detta samverkansorgan sluter överenskommelser med Integrationsverket om flyktingmottagande. Det finns dock fortfarande län, bl.a. Stockholm, där detta arbete ännu inte lyckats, trots seriösa försök. Där sluts således fortfarande överenskommelser mellan Integrationsverket och enskilda kommuner. Vid halvårsskiftet 2005 fanns det drygt 100 lokala överenskommelser omfattande något fler kommuner. Flera är under utarbetande.

Integrationsverket har därutöver fått ett särskilt uppdrag (9 februari 2006 Ju22006/1330/IM) som handlar om att utveckla bättre samverkansformer när det gäller nyanlända invandrades integration. Det övergripande målet är att finna former för hur man kan samverka regionalt för att ge nyanlända kvinnor och män ett tidigt och utifrån individuell bakgrund, effektivt och arbetslivsinriktat stöd som koordineras med utbildning i svenska.

²² Utvärdering av den centrala överenskommelsen, December 2005, AMS m.fl.

Det ligger nära till hands att se på erfarenheterna från de regionala partnerskapen inom området regional utveckling och kompetensutveckling (Mål 3) och pröva en modell för regionala partnerskap inom integrationsområdet. Stommen för ett sådant system finns redan i och med de centrala, regionala och lokala överenskommelserna, men uppenbarligen har inte Integrationsverket haft samma styrkraft gentemot de regionala och lokala nivåerna som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) haft när det gäller regional utveckling. Om avvecklingen av Integrationsverket leder till att dessa frågor lyfts in i regeringskansliet kan förutsättningarna för en liknande utveckling som inom regional utveckling möjligen förbättras.

Integrering som metod

Det är fullt möjligt att överföra metoden jämställdhetsintegrering till integrationsområdet. Poängen med att ge ett sådant uppdrag till samtliga statliga myndigheter är att ge dessa en möjlighet att gå igenom sin verksamhet och sortera ut områden där integrationsaspekter kan vara aktuella. För många uppgifter, t.ex. ärendegrupper som styrs av strikta regelverk, finns kanske inget utrymme för tillkommande perspektiv eller horisontella mål. Det viktiga med en genomgång av det här slaget är att man identifierar de delar av myndighetens arbete som är mer av initiativkaraktär eller som innehåller sådana tolkningsmöjligheter att ett tvärssektoriellt perspektiv som integration kan ha betydelse.

Ekonomiska styrmedel

Beträffande ekonomiska styrmedel finns redan nu möjligheter att stödja integrationsprojekt inom ramen för de regionala utvecklingsmedlen. Problemet är här att de län som har den största andelen invandrare har de lägsta regionala anslagen. Det gäller generellt att storstadslän har väsentligt lägre anslag eftersom dessa anslag fortfarande i allt väsentligt styrs av regionalpolitiska parametrar. En viss förändring har märkts i och med att ramarna för EU:s regionala program avseende perioden 2007–2013 har fastställs. Där lyfter man bl.a. fram storstadsregionernas möjligheter – och dess problem – och låter detta i viss mån slå igenom i de regionala fördelningsnycklarna. En slutsats är att detta är en riktig utveckling som bör fullföljas om integrationspolitiken ska kunna bli en del i den regionala utvecklingen.

Bilaga 1

Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Integrationspolitiska kommittén
Ju 2005:09

Huvudsekreterare
Qaisar Mahmood
Telefon 08-405 41 37
Mobil 0704-80 90 31
E-post qaisar.mahmood@justice.ministry.se

Dnr Ju2005:09/2006/1

2006-01-11

Statskontoret
Box 2280
103 17 Stockholm

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2006-01-25
Dnr. 2006/27-5

Till avd.....5
Kontakt med.....
Beslut.....SP
Datum.....30/06 Sign.....

Uppdrag gällande analys och utvärdering av organisation, mål- och resultatstyrning av tvärsektoriella politikområden

1 bilaga

I september 2005 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Kommittén har antagit namnet Integrationspolitiska kommittén (Ju 2005:09).

I kommittédirektiven (Dir. 2005:94) konstateras att de integrationspolitiska målen bedöms inte fått önskvärt genomslag i de statliga myndigheternas verksamhet. Integrationspolitiken betraktas fortfarande av de flesta myndigheter som en sidoordnad verksamhet som genomförs om ett uppdrag ges i regleringsbrevet eller på annat sätt. Vidare konstateras i direktiven att rollfördelningen är otydlig och att samordningen mellan olika sektorer och ansvariga myndigheter är bristfällig. Trots att vissa enskilda myndigheter har kommit en bit på väg saknas en gemensam bild och problemanalys av integrationspolitiken som kan vara till stöd för myndigheterna när de skall förverkliga de integrationspolitiska målen. Den kunskap om samhällsutvecklingen som Integrationsverket förmedlar har inte fått genomslag i myndigheternas verksamhet.

Kommittén har därför fått i uppdrag att lämna förslag till mål som kan följas upp inom olika politikområden och nivåer. Kommittén skall överväga hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande kan bli tydligare. Vidare skall kommittén överväga hur behovet av systematisk kunskapsbyggande samt en samlad uppföljning och utvärdering av integrationspolitiken bäst kan tillgodoses.

Uppdrag till Statskontoret

Integrationspolitiska kommittén ger Statskontoret i uppdrag att göra en studie av hur ändamålsenlig och effektiv målstyrningen fungerar inom

ett antal tvärsektoriella politikområden. Det gemensamma för dessa tvärsektoriella politikområden är att de övergripande målen skall uppnås genom insatser inom ett flertal andra politikområden. Riksdag och regering har valt att organisera dessa tvärsektoriella politikområden på olika sätt. Inom vissa politikområden finns särskilda myndigheter som har till ansvar att samordna, främja och följa insatser som krävs för att nå de övergripande målen. Andra politikområden saknar särskilda myndigheter, målstyrningen sker genom andra strategier.

Syftet med studien är att få en bedömning av effektiviteten vad avser styrningen av de olika tvärsektoriella politikområdena. Med utgångspunkt i iakttagelser skall Statskontoret lämna förslag gällande effektivare styrning samt organisering inom det integrationspolitiska området. Underlaget från Statskontoret skall utgöra underlag för utformning av en mer effektiv styrning och organisation på integrationspolitikens område.

Uppdraget som närmare beskrivs i bilagan, skall redovisas till Integrationspolitiska utredningen senast den 30 oktober 2006. Muntlig delrapportering av uppdraget skall göras senast den 28 februari samt den 31 maj 2006.

Stockholm den 11 januari 2006



Leif Magnusson

Ordförande i den integrationspolitiska kommittén



Qaisar Mahmood
Huvudsekreterare



Dnr 2006/275

Bilaga

2006-01-11

Integrationspolitiska kommittén

Ju 2005:09

Uppdrag gällande analys och utvärdering av organisation, mål- och resultatstyrning av tvärsektoriella politikområden

Bakgrund

När integrationspolitiken infördes år 1997 konstaterade regeringen och riksdagen att ett nytt synsätt bör anläggas, där integrationsfrågor uppfattas som en generell samhällsangelägenhet och inte enbart som en invandrarfråga. De förslag till mål och inriktning för integrationspolitiken som regeringen föreslog skulle få konsekvenser för synsätt och åtgärder inom olika samhällsområden, t.ex. inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet, hälso- och sjukvårdsområdet och kulturområdet.¹

Idag definieras integrationspolitiken² och ca 17 av regeringens sammanlagt 48 politikområden som tvärsektoriella politikområden. Det gemensamma för alla dessa tvärsektoriella politikområden är att de övergripande målen skall uppnås genom insatser inom ett flertal andra politikområden. För integrationspolitiken innebär att de integrationspolitiska målen ska uppnås inom andra politikområden och att delar av politikområdet *Integrationspolitik*³ ska stödja detta arbete. Integrationsverket är den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för att följa och utvärdera integrationspolitikens genomslag i samhället samt se till att stödja integrationsperspektivet i andra myndigheters löpande verksamhet.

Regering har valt att organisera de tvärsektoriella politikområdena på olika sätt. Inom vissa politikområden finns särskilda myndigheter som har till ansvar att samordna, främja och följa insatser som krävs för att nå

¹ Bet. 1997/98:SfU6, Sverige, *framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*, s. 12.

² Budgetpropositionen för 2005 volym 4, s. 11.

³ Politikområdet Integrationspolitik ingår i utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Utöver integrationspolitiken ingår storstadspolitik, migrationspolitik och minoritetspolitik i utgiftsområdet. För år 2004 var det totala anslaget för politikområdet Integrationspolitiken 2,3 miljarder kronor. I politikområdet ingår anslag till Integrationsverket, integrationsåtgärder, kommunersättningar vid flyktingmottagande, hemutrustningslån samt Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

de övergripande målen. Andra politikområden saknar särskilda myndigheter utan målstyrningen sker genom andra strategier. Även mål- och resultatstyrningen av de tvärsektoriella politikområdena sker genom olika metoder.

Uppdraget till den integrationspolitiska utredningen

I september 2005 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. I kommittédirektiven konstateras att de integrationspolitiska målen inte bedöms fått önskvärt genomslag i de statliga myndigheternas verksamhet. Integrationspolitiken betraktas fortfarande av de flesta myndigheter som en sidoordnad verksamhet som genomförs om ett uppdrag ges i regleringsbrevet eller på annat sätt. Vidare konstateras i direktiven att rollfördelningen är otydlig och att samordningen mellan olika sektorer och ansvariga myndigheter är bristfällig. Mål- och resultatstyrningen samt organiseringen inom det integrationspolitiska området bedöms varken som effektiv eller tillräckligt ändamålsenlig.

Kommittén har därför fått i uppdrag att lämna förslag till hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande kan bli tydligare.

Andra angränsande utredningar

Enligt direktiven skall kommittén beakta resultatet av det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet om nyanlända invandrades etablering. Resultatet av detta arbete skall ingå som en förutsättning för översynen. Kommittén skall samråda med Ansvarskommittén (Fi 2003:02). Vidare skall kommittén ta del av det arbete som redovisats av Arbetsgruppen för att förbättra genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken.

Kommittén skall bedriva sitt arbete i kontakt med Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (Ju 2004:04). En ytterligare avgränsning är gentemot de frågor som ligger inom Diskrimineringskommitténs uppdrag.

Uppdrag till Statskontoret

Integrationspolitiska kommittén ger Statskontoret i uppdrag att göra en studie av hur ändamålsenlig och effektiv styrningen är av tvärsektoriella politikområden. Med utgångspunkt i Statskontorets iakttagelser rörande styrning och organisation av ett antal tvärsektoriella politikområden skall myndigheten lämna förslag till hur integrationspolitiken kan genomföras effektivare.

Frågeställningar att beakta är:

- Vilka är förutsättningarna för en effektiv styrning av ett tvärsektoriellt politikområde?
- Vilka är förutsättningarna för en effektiv organisering av ett tvärsektoriellt politikområde?
- Hur har styrningen och organiseringen av integrationspolitiken utvecklats sedan den infördes?

Med utgångspunkt i analysen av styrning och organisering av ett antal relevanta tvärsektoriella politikområden skall förslag lämnas till en förändrad styrning och organisation av integrationspolitiken.

Avrapportering

Uppdraget skall redovisas till Integrationspolitiska utredningen senast den 30 oktober 2006. Muntlig delrapportering av uppdraget skall göras senast den 28 februari samt den 31 maj 2006.

Finansiering

Statskontoret skall efter fullgjort uppdrag rekvirera medlen från Integrationspolitiska kommittén (Ju 2005:09). Integrationspolitiska kommitténs delfinansiering skall uppgå till en kostnad av högst 160 000 kr.

Integrationspolitik

Övergripande mål

Integrationspolitiken är sektorsövergripande och berör ett flertal politikområden. Politiken är generell dels genom att samtliga myndigheter omfattas av generella förordningar, dels genom att åtgärder som syftar till integrationspolitikens mål i princip ska uppnås genom generella åtgärder och inte genom riktade åtgärder för invandrare.

Riksdagen har slagit fast tre mål för integrationspolitiken. Dessa är:

- Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.
- En samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund.
- En samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.²³

För att förverkliga dessa mål krävs att insatser genomförs inom ett stort antal politikområden. Politikområdet integration ska främja detta arbete. Politikområdet omfattar insatser som rör introduktion av invandrare, ersättning till kommuner för flyktingmottagande, svenskt medborgarskap och åtgärder för att verka för integrationspolitikens övergripande mål. Integrationsverket, Ombudsmannen för etnisk diskriminering (DO) och Nämnden mot diskriminering är myndigheter som ryms inom politikområdet.

²³ Prop. 2002/03:46, bet 2002/03 SfU2.

Integrationspolitikens utveckling

Integration i stället för assimilering

1997 beslutades om en ny inriktning i statens insatser som vänder sig till utrikes födda. Integrationspolitiken kom att ersätta invandrapolitiken med det uttalade syftet att integrationspolitiken skulle få genomslag inom alla samhällsområden. De integrationspolitiska målen ska i princip förverkligas genom generella åtgärder inom olika samhällsområden. Åtgärder som riktas till utrikes födda som grupp ska i princip begränsas till invandrarens första tid i Sverige under den s.k. introduktionsfasen.²⁴ Enligt propositionen 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden skall denna tid i normalfallet uppgå till två år.²⁵ Före 1998 gällde fem år.

Principen om att det är genom generella åtgärder som utrikes födda bäst kan integreras i det svenska samhället är inte ny och fanns innan riksdagen tog ställning till regeringens senaste proposition som rör integration. Detta uttrycks också av riksdagen i samband med den integrationspolitiska propositionen.

*”Riksdagen har vid upprepade tillfällen fastställt principen om att invandrapolitiken i huvudsak ska bygga på den generella politiken och att varje myndighet och organisation ska ta ansvar för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt”.*²⁶

Ett jämlikhetsmål har funnits med allt sedan riksdagen för första gången beslutade om en invandringspolitik 1968 i samband med att invandringen kom att regleras. Ambitionen var att skapa möjligheter för invandrare att leva på samma levnadsnivå som den inhemska befolkningen. Detta skulle ske inom ramen för den generella välfärdspolitiken.²⁷

Samtidigt föddes ett behov av att särskilt se till invandrares möjligheter att anpassa sig till det svenska samhället. Invandrare skulle inte assimileras, inordnas i samhället, utan det svenska

²⁴ Bet. 1997/98SfU6.

²⁵ Prop. 1997/98:16.

²⁶ Bet. 1997/98SfU6, s.17.

²⁷ SOU 1996:55.

samhället skulle genom invandrarna bygga på en mångkulturell grund. Syftet var därför att ge förutsättningar för olika invandrargrupper att behålla och stärka sin kulturella identitet. Detta ledde fram en politik med särskilda åtgärder i syfte att stärka invandrades kulturella identitet. En förändring av regeringsformen gjordes bl.a. i detta syfte. I mitten av 1970-talet fördes också behovet av särskilda åtgärder fram för att minska klyftorna mellan invandrare och infödda svenskar. I grund och botten var det dock genom den generella välfärdspolitiken som invandrare skulle integreras i det svenska samhället.²⁸

Ändrade ansvarsförhållanden för flyktingmottagande

I mitten av 1980-talet genomfördes en viktig förändring. Fram till 1985 ansvarade arbetsmarknadsmyndigheterna för flyktingmottagandet. När invandringen ändrade karaktär genom att allt fler flyktingar kom till Sverige på eget initiativ och inte via FN:s flyktningskommisariat, flyttades ansvar och huvudmannaskap för nyanlända invandrare till Invandrarverket som hade bildats 1969. I detta sammanhang fick också kommunerna ett tydligare ansvar för mottagande, bl.a. genom förändringar i det ekonomiska ersättningssystemet. Tidigare (1985–1990) kunde kommunerna i efterhand få ersättning via länsstyrelserna för spontant inresande flyktingar. 1991 infördes ett statligt bidragssystem som utgick från en schablonberäkning per mottagen flykting.²⁹

Svagt genomslag för den generella politiken

Erfarenheterna av den praktiska politiken blev dock att de särskilda åtgärderna trängde undan ambitionerna och möjligheterna att förverkliga en generell politik för integration. Invandrarskap förknippades med annorlundaskap.

Regeringens och riksdagens slutsats var att den generella politikens betydelse skulle betonas ännu mer. Generella åtgärder inom olika områden måste *”på ett helt annat sätt än hittills spegla den etniska och kulturella mångfald som finns i sam-*

²⁸ Innebörden i denna förändring var att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att bevara och utveckla sin kulturella identitet bör främjas. SOU 1996:55, s. 28.

²⁹ SOU 2003:75.

*hället.*³⁰ Det handlar både om hur politiken formuleras och hur den genomförs. Tanken är att integrationspolitiken ska vara inriktad på förhållanden i hela samhället och inte inriktad på invandrare. I fokus står den enskildes behov och förutsättningar. Integrationspolitiken relateras därigenom till i princip samtliga samhällsområden. Förutsättningen för att de integrationspolitiska målen ska kunna uppfyllas är enligt regeringen att man genom generell politik ger lika möjligheter för alla.”³¹

Denna inriktning har legat fast sedan den integrationspolitiska propositionen. Den har bestått i att alla som bor i Sverige ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter att försörja sig och vara delaktiga i samhället. Politiken har också varit inriktad på att värna grundläggande demokratiska rättigheter och förebygga samt motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.³²

Integrationspolitiken påverkas av nya initiativ

Allt sedan riksdagens beslut om nya mål och inriktning av integrationspolitiken, har nya initiativ tagits för att stärka nyanländas etablering och integration av utrikes födda i samhället. Det har bl.a. handlat om att stärka introduktionen för nyanlända, översyn av svenskundervisning för invandrare, särskilda satsningar för att öka sysselsättning för invandrare, satsning på särskilda utbildningar på högskolenivå för invandrare med akademisk examen (s.k. kompletterande utbildningar), validering av vuxnas kunskap och kompetens. En annan fråga har varit mångfaldens betydelse för samhällsutvecklingen. Mot denna bakgrund har bl.a. samtliga myndigheter fått i uppdrag att utarbeta s.k. mångfaldsplaner och regeringen har särskilt analyserat hur mångfald påverkar ekonomisk tillväxt och utveckling. Med mångfald avses också andra aspekter än etnisk bakgrund, t.ex. ålder, kön, sexuell läggning och funktionshinder.

Ett viktigt område har vidare varit att förebygga och motverka samt beivra diskriminering. Till följd av olika EG-direktiv har diskrimineringslagstiftningen skärpts. Dessutom har regeringen

³⁰ Ibid.

³¹ Bet 1997/98:SfU6, s.16.

³² Prop. 1997/ 98:16, BP 2005/06:01, utgiftsområde 8.

tagit fram en särskild handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/2001:59).

Det kan också konstateras att vissa perspektiv framhävts sedan den integrationspolitiska propositionen. Det gäller främst diskrimineringsfrågorna som, förutom förändringar i existerande lagstiftning och införande av nya lagar, fått ett större politisk utrymme genom utredningsarbetet om makt, integration och strukturell diskriminering. Detta utredningsarbete har analyserat strukturell diskriminering på grund av etnisk och religiös tillhörighet. Vidare har diskrimineringens konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen belysts. Utredningen har under 2006 lämnat sitt slutbetänkande. Utredaren föreslår en ny politik som ska minska ekonomiska ojämlikheter, bekämpa den strukturella/institutionella diskrimineringen, skapa lika möjligheter och likvärdigt utfall för alla utifrån prestationer samt ha ett globalt perspektiv. Vidare föreslås att Integrationsverket samt Justitiedepartementets integrations- och mångfaldsenhet läggs ner³³.

Reglering

Internationella konventioner och EG-direktiv

Följande direktiv ligger till grund för svensk lagstiftning på integrationsområdet:

- EG-direktivet 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likaberättigande
- EG-direktivet 2000/43/EG om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Direktiven ligger till grund för följande nationell lagstiftning på diskrimineringsområdet:

- **Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet** på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning trädde i kraft år 1999. Lagen syftar till

³³ SOU 2006:79, Integrationens svarta bok.

att främja lika rättigheter och möjligheter i fråga om arbete, anställningsvillkor och utvecklingsmöjligheter för alla oavsett etnisk tillhörighet. Arbetsgivaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja åtgärder som berör arbetsförhållanden, rekrytering och etniska trakasserier.

- **Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.** Lagen innebär ett utvidgat skydd mot diskriminering och kompletterar de lagar som finns, d.v.s. lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning och lagen (2001:1286) om lika-behandling av studenter i högskolan. Diskrimineringsförbudet i 2003 års lag ska tillämpas för såväl den offentliga som den privata sektorn. Skyddet omfattar både direkt och indirekt diskriminering samt trakasserier. Motsvarande utvidgade skydd har också införts i 1999 års lagar. I dessa har också införts skydd för den som vare sig han eller hon är avlönad fullgör yrkespraktik.³⁴ Skyddet har också utvidgats att omfatta inhyrd och inlånad personal.³⁵

Dessa direktiv och lagar berör i första hand ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv för myndigheterna. Lagarna ligger inte till grund för hur myndigheternas verksamhet bör utformas. Några EG-direktiv eller beslut som reglerar verksamhetsmässiga aspekter av integration finns inte. Förklaringen är att EU saknar beslutskompetens i frågor som i allmänhet rör integration. Frågor om inriktning och omfattning av statliga åtgärder som syftar till integration är således huvudsakligen en nationell angelägenhet.

³⁴ Prop. 2002/03:65.

³⁵ En översyn har genomförts av diskrimineringslagarna samt av ombudsmännen på området (SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning). Syftet är att överväga en gemensam lagstiftning samt en samordning eller sammanslagning av ombudsmannainstitutionerna. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

EU:s ministerråd har dock kommit överens om gemensamma principer för integration i syfte att åstadkomma en bättre samordning mellan utgångspunkt i dessa principer.³⁶ Principerna utgår huvudsakligen från ett invandarperspektiv, d.v.s. åtgärderna vänder sig till invandrare som grupp, men vissa av principerna handlar om hur förvaltningen bör utvecklas.

Dessa sistnämnda principer handlar om att integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärder ”i alla relevanta politikområden och myndighetsnivåer och offentliga tjänster” och om att ta fram ”tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer”.

Därutöver finns andra styrande EU-mekanismer som även omfattar integrationsområdet. Hit hör den öppna samordningsmetoden som tillämpas för sysselsättningsstrategin och strategin mot fattigdom och social utslagning. Men utmärkande för dessa strategier liksom överenskommelser om integrationspolitik är att den nationella nivån själv inte styrs av några bindande regler på EU-nivå.

Reglering av det kommunala åtagandet

Staten har det ekonomiska ansvaret för mottagning och insatser som är kopplade till introduktion av nyanlända invandrare. Kommunerna har ansvar för att genomföra åtgärder som rör introduktion. Detta ansvarsförhållande regleras främst i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande. Det finns också en lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Reglering av myndigheternas verksamhet

Regeringsformen (1974:152) anger i 2 kap. grundläggande fri- och rättigheter att ”samhället skall verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna.” Vidare slår regeringsformen fast att alla medborgare ”bör ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet”.

Myndigheternas ansvar regleras i två separata förordningar.

³⁶ En gemensam agenda för integration – en ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen, KOM (2005) 389.

Sedan 1986 har förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken reglerat myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken. Förordningen består av flera delar. Inledningsvis slås fast att myndigheterna fortlöpande ska beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformar och bedriver sin verksamhet. Myndigheterna ska också ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Förordningen slår fast att myndigheterna ska samverka och överlägga med Integrationsverket respektive Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), när det finns anledning till det.

Förordningen infördes mot bakgrund av ambitionerna att genom en generell välfärdspolitik skapa jämlika villkor för invandrare och svenskar. Invandrarpolitiken skulle bygga på generella politiska åtgärder, vilket innebar att myndigheter och organisationer hade ett ansvar för invandrare på samma sätt som för den övriga befolkningen.³⁷

Förordningen handlar om myndigheternas verksamhetsmässiga ansvar, d.v.s. att myndigheterna ska ta integrationspolitiska hänsyn i sin verksamhet för att bidra till de integrationspolitiska målen. Förordningen rymmer också en arbetsgivarpolitisk dimension genom att myndigheterna ska beakta etnisk och kulturell mångfald när deras verksamhet utformas, vilket bl.a. berör formerna för rekrytering och karriärutveckling.

Myndigheternas ansvar för integrationspolitiken regleras också i *verksförordningen* (1995:1322). Enligt denna ska myndigheterna beakta de krav som ställs på verksamheten, bl.a. när det gäller integrationspolitiken.³⁸

³⁷ SOU 1996:55.

³⁸ I förslaget till ny myndighetsförordning (SOU 2004:23) föreslås att enbart krav som kan räknas till förvaltningspolitiken ska ingå. Om förslaget också omsätts i riksdagsbeslut, innebär det att den nuvarande regleringen om beaktande av integrationspolitiken kommer att utgå.

Organisering

På området finns tre myndigheter: Integrationsverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) samt Nämnden för diskriminering. Denna redovisning omfattar enbart de två förstnämnda myndigheterna. Något utpekat sektorsansvar eller motsvarande för andra myndigheter finns inte.

Integrationsverket – central förvaltningsmyndighet med tre huvuduppgifter

Integrationsverket är central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor. Verket har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden. Myndigheten ska aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Antalet anställda uppgick för år 2005 till 84 årsarbetskrafter.³⁹

Integrationsverket bildades 1998 i samband med riksdagens beslut om en ny integrationspolitik. Den invandrarpolitiska kommittén hade lämnat förslag på ny myndighetsorganisation. Kommittén förde främst fram uppgifter som rörde mottagande och introduktion av nyanlända. Regeringen, som också tillsatte en parallell utredning om ansvaret och inriktningen av introduktionsverksamheten samt hur myndighetsstrukturen borde utformas, tog också fasta på uppgifter som rörde att främja lika rättigheter och motverka diskriminering samt följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen beträffande integration och mångfald.^{40 41}

³⁹ Årsredovisning för Integrationsverket 2005.

⁴⁰ Prop. 1997/98:16. Invandrarpolitiska kommittén hade i stället föreslagit att ett särskilt organ skulle inrättas inom Regeringskansliet för uppföljning och utvärdering. Kommittén fann att kunskapen om utvecklingen som rörde invandrare var bristfällig och att det var angeläget med en funktion som kunde arbeta över sektorsgränserna. Kommittén pekade på att andra liknande funktioner fanns inom Regeringskansliet, bl.a. dåvarande Expertgruppen för forskning om den offentliga sektorn (ESO) och såg det som angeläget att samordna arbetet med aktuella frågor inom Regeringskansliet.

⁴¹ Statens Invandrarverk fanns fram till den första juli 2000, då verksamheten fick en delvis annan inriktning som bl.a. innebar uppgifter att stödja frivillig återvandring och svara för migrationsstöd i de tidigare östländerna samt att vissa uppgifter övertogs från polismyndigheterna. En ny myndighet, Migrationsverket, bildades.

Vissa uppgifter som Statens invandrarverk ansvarade för fördes över till den nya myndigheten, bl.a. stöd till kommunerna för introduktion av nyanlända. Andra uppgifter var nya, som uppföljning och utvärdering av integrationspolitiken. Regeringen talar om tre huvuduppgifter, nämligen:

- ansvar för nyanlända invandrare,
- främja lika rättigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism, samt
- uppföljning och utvärdering av samhällsutvecklingen och integrationsprocesserna.⁴²

I samband med riksdagens beslut om mål för integrationspolitiken, underströk riksdagen behovet av att integrationsarbetet följs upp och utvärderas. Det övergripande ansvaret bör ligga på den nya myndigheten, som också bör få i uppgift att bryta ned målen till mätbara kriterier för att göra utvärdering möjlig.⁴³

Dessa uppgifter preciseras också i Integrationsverkets instruktion. Instruktionen har i stort sett varit oförändrad sedan myndigheten bildades. Enligt myndighetens instruktion ska myndigheten:⁴⁴

- främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering i den mån dessa frågor inte skall handläggas av annan myndighet,
- främja etnisk och kulturell mångfald inom olika delar av samhällslivet,
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv,

⁴² Prop. 1997/98:16.

⁴³ Bet. 1997/98:SFU6, s. 23.

⁴⁴ Förordning (2001:864).

- verka för att nyanlända invandrares behov av stöd uppmärksammas samt att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses,
- verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,
- följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen,
- besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktningmottagande och sjukvårdskostnader,
- ge stöd till organisationer som främjar integration,
- främja utvecklingen av tolk- och översättarverksamhet, samt
- verka för att öka kunskaperna i samhället inom myndighetens ansvarsområde.

Ökat utrymme för att granska

Under Integrationsverkets första år dominerade uppgifter som rör introduktion av nyanlända och arbetet att främja integration på olika sätt. Regeringen beskriver själv detta förhållande i skrivelsen om integrationspolitik som lämnades till riksdagen år 2002. Integrationsverket har i enlighet med instruktion och regleringsbrev tagit fasta på att verka för en bra och effektiv introduktion både ifråga om insatser under introduktionen och efter att den avslutats. Verket har också arbetat för att förebygga och undanröja hinder för diskriminering och motverka rasism. Vidare har myndigheten utvecklat kunskap för att förstå och kritiskt granska samhällsutvecklingen ur ett integrationsperspektiv. Sedan år 2001 har Integrationsverket varje år publicerat en rapport som belyser integrationens utveckling i samhället (Rapport Integration).⁴⁵ Denna rapport gavs 2001–2003 ut varje år och sedan dess vartannat år. Verket gav också ut en statistikuppföljning 2004 inom ramen för Rapport Integration-arbetet.

⁴⁵ Skr. 2001/02:129 Integrationspolitik för 2000-talet.

I en skrivelse till riksdagen konstaterar regeringen att verkets insatser i hög grad bygger på vad kommuner och andra myndigheter gör för att realisera de integrationspolitiska målen. Verket måste vara pådrivande i sin roll och för att klara detta krävs att verket verkligen kan följa upp samhällsutvecklingen och utvärdera statliga myndigheters insatser. Regeringen fann att Integrationsverkets instruktion borde ses över för att ge ett tydligare uppdrag beträffande uppföljning och utvärdering.⁴⁶ Någon sådan förändring genomfördes emellertid inte.

Även riksdagen har fört fram betydelsen av uppföljning. Detta är en av de viktigaste uppgifterna och bör ligga till grund för att ge riksdagen underlag om utvecklingen och vilka hinder som finns för att riksdagen kan fatta beslut om nödvändiga förändringar.⁴⁷

Regeringen har gett Integrationsverket flera uppdrag som handlar om uppföljning och utvärdering. Två av dessa är:

- Uppdrag att granska myndigheternas åtaganden i fråga om integrationspolitik enligt verksförordningen och förordningen om myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Verket har även gjort ett par studier som belyser hur myndigheter i vissa regioner arbetar med integrationsfrågorna samt en granskning av myndigheters insatser för att i enlighet med regeringens uppdrag utarbeta handlingsplaner.⁴⁸
- Uppdrag att särskilt främja mångfald i arbetslivet och granska strukturella hinder för högskoleutbildade att ta sig in på arbetsmarknaden. I detta uppdrag har även ingått att redovisa behov av eventuella ytterligare insatser för att ta till vara kompetensen hos utrikes födda med akademisk utbildning. Verket har lämnat två rapporter i samband med detta uppdrag.⁴⁹

⁴⁶ Skr. 2001/02:129.

⁴⁷ Bet. 2001/02:SfU15 Integrationspolitik för 2000-talet.

⁴⁸ Se bl.a. Integrationsverket (2001) Vad gör myndigheterna för integrationen? En analys av myndigheters årsredovisningar och tillämpning av integrationsförordningen, Integrationsverket (2004) Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i ett antal myndigheters arbete med etnisk mångfald, Integrationsverket (2006) Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete 2006:1.

⁴⁹ Regleringsbrev för Integrationsverket 2002 samt rapporterna Hinder och möjligheter – en årsredovisning av regeringsuppdraget Etnisk mångfald i arbetslivet samt Delrapport II Etnisk mångfald på frammarsch.

Ett av de främsta uppdragen är dock den analys som Integrationsverket lämnar i den s.k. Rapport Integration vartannat år. Uppdraget regleras i myndighetens regleringsbrev där regeringen preciserar vilka områden som analysen ska täcka och med vilken ambitionsnivå som analysen ska genomföras. Rapport Integration är en omfattande redovisning av kunskapsläget inom områden som regeringen angivit. Rapporten bygger på bearbetning av statistik och befintlig forskning.

Nämnas bör också uppdraget att utveckla ett nationellt uppföljningssystem som gör det möjligt att följa upp introduktionen av nyanlända.

Därtill kommer ett uppdrag att göra en övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat med utgångspunkt i regeringens system med särskilda mål och indikatorer.

Regeringen har således mer och mer prioriterat uppföljning och utvärdering av integrationspolitiken. För Integrationsverkets del har detta inneburit att ökade resurser har lagts på verksamhetsgrenen nationell uppföljning och utvärdering samtidigt som verksamhetsgrenen främja integration har minskat sett till ekonomisk omslutning.⁵⁰

Integrationsverkets erfarenheter

Verket har uttryckt sin uppgift enligt följande:

- Integrationsverket är en kunskapsmyndighet som påverkar genom att utveckla och kommunicera förändrande kunskap i samspel med strategiska aktörer.

Sedan den 1 april 2004 organiseras myndigheten i två avdelningar: analys- och utvecklingsavdelningen. Avsikten med den nya organisationen är att skapa flexibilitet i arbetsuppgifterna och underlätta utbytet mellan de olika verksamhetsgrenarna. Kunskap som tas fram på analysavdelningen ska användas i utvecklingsarbetet och utvecklingsavdelningens erfarenheter ska utnyttjas i uppföljningsarbetet. Enligt verket finns det goda skäl att arbeta

⁵⁰ Integrationsverket (2006) Årsredovisning för 2005.

med både granskande och främjande uppgifter, även om det kan vara svårt. Uppgifterna kan befrukta varandra om de utförs på rätt sätt.

Integrationsverkets roll och förutsättningar att nå sina mål påverkas i hög grad av att integrationspolitiken förutsätts realiseras av andra myndigheter och, inte minst, av kommuner. Av detta följer att Integrationsverket får en påverkande roll, vilket innebär att myndigheten inte på egen hand kan påverka regeringens mål för verksamheten. Detta är också en förklaring till att myndighetens instruktion främst rymmer främjande uppgifter. Förvisso har det skett en kantring till mer uppföljning och utvärdering, men enligt företrädare för verket bör dessa uppgifter ytterligare preciseras i instruktionen.

Verket får nya uppdrag som rör både analyserande och främjande uppgifter. Till den första kategorin hör uppdraget att svara för en samlad analys av integrationspolitikens resultat som regeringen tänker använda sig av inom integrationspolitiken. Detta arbete pågår för närvarande. Till den andra kategorin hör uppdraget att samordna ett utvecklingsarbete om regional samverkan för nyanländas etablering. Ett antal länsstyrelser omfattas av uppdraget som innebär att metoder och sätt att utveckla introduktionen ska utvecklas. En förklaring till att uppdraget inte läggs direkt på länsstyrelserna, är att Integrationsverket sedan tidigare tagit ett ansvar för helheten i statliga och kommunala insatser som rör introduktion.

Integrationsverkets uppgifter är i hög grad reglerade i myndighetens regleringsbrev. Verket gör få utvärderingar eller uppföljningar på eget initiativ utan att det anges i regleringsbrevet.

Ett problem beträffande verkets uppföljning av introduktionsinsatserna är att kommunerna inte har några skyldigheter att redovisa uppgifter till Integrationsverket. Integrationsverket har tagit fram ett system som gör det möjligt att följa upp kommunernas insatser, men det finns ingen lag eller motsvarande som ålägger kommunerna att lämna underlag till Integrationsverket. Teoretiskt skulle verket kunna göra analyser av hur effektiva

kommunernas insatser är, men i praktiken omöjliggörs detta av ovilligheten att lämna ut uppgifter. Detta var också ett förhållande som Riksdagens revisorer uppmärksammade i sin granskning av Integrationsverket. Revisorerna föreslog att regeringen borde se över möjligheten och behovet av att skärpa kraven på kommunerna att lämna vissa uppgifter till Integrationsverket.⁵¹

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)

DO:s verksamhet är reglerad i lagen om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (1999:131). I denna regleras också DO:s uppgifter enligt bland annat lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999:130) och Lagen om förbud mot diskriminering (1999:130).⁵²

DO ska på olika sätt motverka att diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning sker i arbetslivet eller i andra delar av samhällslivet.⁵³ Detta gör DO genom att bl.a. informera och stödja enskilda som utsatts för diskriminering i tvister och genom att informera och samverka med företrädare för myndigheter, företag och organisationer om hur diskriminering kan förebyggas och åtgärdas. DO har också till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt övriga diskrimineringslagar som rör DO:s verksamhetsområde.

I fråga om etnisk och kulturell mångfald har DO utformat vissa råd till myndigheterna. Dessa utgår dels från lagen, dels från regeringens uppdrag att utarbeta handlingsplaner för ökad mångfald. DO har till regeringen fört fram att begreppet mångfald inte fått den innebörd som avsågs när 1999 års lag infördes utan används nu på ett sådant sätt att innebörden är svårtolkad. Därför föreslog DO att mångfaldsbegreppet tas bort i lagen. Detta genomfördes också i samband med 2003 års lagändring.

⁵¹ Riksdagens revisorer (2003) *främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2002/03:16.

⁵² Årsredovisning för DO år 2003.

⁵³ Lag (1999:131).

DO:s tillsyn av arbetsgivarnas åtgärder har hittills i första hand berört näringslivet. På senare år har tillsynen även omfattat statliga arbetsgivare.

Inga myndigheter med ett uttalat sektorsansvar

Genom verksförordningen och den särskilda förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförande av integrationspolitiken har regering och riksdag delegerat till myndigheterna att förverkliga integrationspolitikens mål. Det är myndigheterna själva som förväntas identifiera åtgärder och väga in integrationsperspektivet i sina verksamheter. Områden som i hög grad påverkas är arbetsmarknad, utbildning, boende och regional utveckling. I samband med regeringens skrivelser 2002 aviserade regeringen avsikten att i berörda myndigheters instruktioner klargöra ansvaret att verka för mål och riktlinjer inom integrationspolitiken. Därmed skulle integrationsfrågorna få en mer central roll i myndigheternas verksamhet.

Kort därefter tillsatte regeringen en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att bl.a. lämna förslag till särskilda mål och indikatorer för integrationspolitiken. Gruppen fick också i uppgift att föreslå vilka myndigheter som borde få ett ansvar för att verka för integrationspolitiken.⁵⁴ Arbetsgruppen avstod emellertid från att lämna ett sådant förslag. I stället hänvisades till den särskilda förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Arbetsgruppen föreslog dock att vissa myndigheter skulle få ett tydligare ansvar för nyanländas integration. Hit hörde Arbetsmarknadsverket, Högskoleverket, Socialstyrelsen m.fl.⁵⁵

Ett sektorsansvar för nyanländas integration togs också upp i den särskilda utredningen om flyktingmottagande och introduktion. Denna utredning kunde konstatera att till skillnad från andra tvärssektoriella frågor finns inte något uttalat sektorsansvar som innebär tydlighet och garant för stabilitet. Enligt utredningen pekar erfarenheter från andra tvärssektoriella områden på att ett reglerat sektorsansvar medför ökat engagemang hos berörda myndig-

⁵⁴ Direktiv till arbetsgruppen Ju2003/331/IM.

⁵⁵ Förslag från arbetsgruppen Ju 2003/3318/IM.

heter. Utredningen menade också att det är viktigt att i förhållande till kommunerna peka på att det finns en garanterad stabilitet i statens insatser. Utredningen pekade ut följande myndigheter: Arbetsmarknadsverket, Högskoleverket, Riksförsäkringsverket (nuvarande Försäkringskassan), Socialstyrelsen, Migrationsverket, Statens skolverk, myndigheten för skolutveckling och Nutek.⁵⁶

Särskilda former för styrning och uppföljning

Uppföljning genom indikatorer

Med utgångspunkt i de övergripande målen för integrationspolitiken har regeringen under de senaste tre åren lagt fast särskilda mål och indikatorer för politikens genomförande. Regeringen ser dessa som en konkretisering av de övergripande målen.

Indikatorerna utgår från särskilda mål för ett antal samhällsområden. I vissa fall saknas dock särskilda mål. Regeringen har ändå bedömt det som angeläget att använda sig av indikatorer för områden som inte omfattas av särskilda integrationspolitiska mål.

Särskilda mål har utarbetats för följande samhällsområden:

Sysselsättning, utbildning, statlig arbetsgivarpolitik, diskriminering, nyanlända invandrare, rättsväsende, boende, demokrati, hälsa, socialförsäkringar och kultur.

Totalt innefattar systemet 24 mål och 62 indikatorer. Avsikten är att berörda myndigheter ska ges i uppdrag att följa upp målen. Därefter ska en samlad analys av utvecklingen genomföras av Integrationsverket. I budgetproposition för 2006 görs en resultatbedömning för i stort sett samtliga områden.

Förslagen till mål och indikatorer har tagits fram av en interdepartemental arbetsgrupp. Dessförinnan hade Integrationsverket haft i uppdrag att redovisa indikatorer för utvecklingen inom bl.a. arbetsmarknadsområdet. Verket hade också i uppdrag att tillsam-

⁵⁶ SOU 2003:75.

mans med berörda myndigheter utveckla nyckeltal och indikatorer inom områdena arbete, utbildning, boende och uppväxtvillkor för barn och ungdomar.

Följande utgör exempel på hur särskilda mål med tillhörande indikatorer är utformade:

Sysselsättning

Särskilda mål

- Sysselsättningsgraden för utrikes födda skall öka och närma sig den för hela befolkningen
- Andelen utrikes födda med högskoleutbildning som har ett arbete i nivå med den egna kompetensen skall öka.

Indikatorer

- Andel sysselsatta av utrikes födda kvinnor och män mellan 20–64 år jämfört med inrikes födda kvinnor och män i motsvarande åldrar under mätperioden.
- Andel arbetslösa av utrikes födda kvinnor och män mellan 20–64 år jämfört med inrikes födda kvinnor och män i motsvarande åldrar under mätperioden.
- Andel helårsekvivalenter bland utrikes födda kvinnor och män jämfört med inrikes födda kvinnor och män mellan 20–64 år som uppbär försörjningsstöd under mätperioden.
- Andel utrikes födda kvinnor och män med minst 80 poäng högskolestudier som har ett kvalificerat arbete jämfört med inrikes födda kvinnor och män med motsvarande högskolestudier och arbete.

Hälsa

Särskilda mål

- Hälsan hos personer med utländsk bakgrund skall förbättras.

Indikatorer

- Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund, 16–84 år jämfört med motsvarande andel kvinnor och män med svensk bakgrund, som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som gott.
- Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund, 16–84 år jämfört med motsvarande andel kvinnor och män med svensk bakgrund, som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som dåligt.
- Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund jämfört med motsvarande andel flickor och pojkar med svensk bakgrund som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som gott.
- Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund jämfört med motsvarande andel flickor och pojkar med svensk bakgrund som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som dåligt.

Indikatorerna utgår i stor utsträckning från befintlig statistik och möjligheterna att ta fram ny statistik inom ramen för befintliga redovisningssystem. Det kan konstateras att indikatorerna utgår från kategorin etnisk bakgrund. En förklaring till detta är att variablerna utländsk/svensk bakgrund respektive utrikes/inrikes född är de som bäst kan följas i offentlig statistik.

Det kan vidare konstateras att målen och indikatorerna i liten utsträckning går att koppla till konkreta myndighetsinsatser. Det handlar snarast om att mäta ett samhällstillstånd.

Enligt den interdepartementala arbetsgruppen bör de framtagna målen och indikatorerna kunna bidra till att:

- ge goda indikationer på integrationspolitikens genomslag i samhället,
- underlätta uppföljningen av integrationspolitiken,
- ge större möjligheter till utvärderingar inom specifika delar av olika politikområden, samt
- ge regeringen ytterligare möjligheter att styra myndigheterna.

Arbetsgruppens avsikt har vidare varit att ta fram verksamhetsanpassade mål och indikatorer. En följd av detta är att målen kan se något olika ut och att uppföljningen av målen bör göras i anslutning till varje berört utgiftsområde. Arbetsgruppen fann sammanfattningsvis att "målen, indikatorerna och framför allt uppföljningen av dessa i relevanta fall kommer att resultera i uppdrag och återrapporteringskrav till de statliga myndigheterna".⁵⁷ För närvarande utreder den parlamentariska kommittén hur en samlad uppföljning och utvärdering av integrationspolitiken bör utformas.⁵⁸

Samverkan genom överenskommelser

Förutom den ekonomiska styrningen förekommer inom integrationspolitiken särskilda överenskommelser. En typ av överenskommelser rör mottagande av flyktingar och framtagande av introduktionsplatser. En annan typ av överenskommelser berör samsyn med centrala och regionala aktörer inom introduktionen. Överenskommelserna rör både central, regional och lokal nivå. Integrationsverket har också ingått ett flertal överenskommelser med olika aktörer på arbetsmarknaden i syfte att främja mångfald.

Mångfaldsplaner

Regeringen fattade 1999 beslut om att i princip samtliga myndigheter ska upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland de anställda. Syftet är att säkerställa att staten är en förebild i fråga om etnisk och kulturell mångfald. Ansvaret för arbetet med myndigheternas interna mångfaldsfrågor åligger inte längre Integrationsverket utan är i dag ett ansvar främst för Verket för förvaltningsutveckling (Verva).

Kompetensförsörjning

Myndigheternas kompetensförsörjning följs upp genom ett redovisningssystem som innebär att myndigheterna ska redovisa sina mål och åtgärder och genom redovisning av personal- och löne-

⁵⁷ Förslag från arbetsgruppen med uppgift att se över hur genomförande och uppföljning av integrationspolitiken inom ett antal politikområden kan förbättras, Ju2003/3318/IM, s. 8.

⁵⁸ Dir.2005:94.

struktur enligt vissa variabler.⁵⁹ Redovisningen av mål ska i första hand bl.a. behandla myndigheternas arbete med att stärka etnisk och kulturell mångfald.

Storstadspolitik

Redan innan den integrationspolitiska propositionen satsade regeringen medel på att motverka boendesegregation i vissa utsatta storstadsområden (de s.k. Blommanpengarna). Detta kom att bilda basen för den framväxande storstadspolitiken som inledningsvis var en del i integrationspolitiken. Storstadspolitiken kom dock att bilda ett eget politikområde redan år 1999. Regeringen pekar samtidigt på det nära samband som finns mellan insatser inom storstadspolitiken och integrationspolitiken.

⁵⁹ Finansdepartementet (1997) *Regeringsbeslut för år 1997 Beslut om att myndigheterna skall redovisa sin kompetensförsörjning m.m.*

Jämställdhetspolitik

Övergripande mål och delmål

Jämställdhetspolitiken är ett tvärsektoriellt politikområde som rymmer både generella och riktade åtgärder. Målen för jämställdhetspolitiken lades fast i en proposition 1994 och har nyligen reviderats. De tidigare målen omfattade ett huvudmål och sex delmål⁶⁰:

Huvudmålet var:

- Kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på livets alla områden

De sex delmålen var följande:

- Jämn fördelning av makt och inflytande.
- Samma möjligheter till ekonomiskt oberoende.
- Lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.
- Lika tillgång för flickor och pojkar, kvinnor och män, till utbildning och samma möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger.
- Samma ansvar för kvinnor och män för arbetet med hem och barn.
- Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld.⁶¹

I mars 2006 presenterade regeringen förslag till nya mål⁶². Dessa har antagits av riksdagen och innebär att ett nytt övergripande mål och fyra nya delmål har formulerats:

⁶⁰ Prop. 1993/94:147.

⁶¹ Prop. 1993/94:147, s.17.

⁶² Prop. 2005/06:155.

Det nya övergripande målet för jämställdhetspolitiken är:

- Kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

De fyra nya delmålen är:

- Jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män skall ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor skall upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.⁶³

Jämställdhetspolitiken omfattar två verksamhetsområden:

- *Samordningsansvar för jämställdhetspolitiken och särskilda jämställdhetsåtgärder.*
- *Motverka könsdiskriminering.*

Målet för det förstnämnda verksamhetsområdet är att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra alla delar av beslutsprocesser och verksamheter. Det andra verksamhetsområdet motsvaras av Jämställdhetsombudsmannens verksamhet och målet är att könsdiskriminering ska upphöra.⁶⁴

⁶³ Prop. 2005:66:155.

⁶⁴ Budgetpropositionen 2007, prop. 2006/07:1, volym 7, UO 14.

Jämställdhetspolitikens utveckling

Jämställdhetspolitik etablerades som ett självständigt politikområde i början av 1970-talet. Olika frågor har stått i förgrunden och synen på insatser och arbetssätt har förändrats över tid. Parallellt med den genusvetenskapliga forskningens framsteg har jämställdhetspolitikens arbetssätt förändrats. Tyngdpunkten ligger inte längre i att söka ändra attityder för att uppnå jämställdhet, utan att arbetet i stället ska inriktas på att förändra informella strukturer i samhället som upprätthåller en ojämн maktfördelning mellan könen.⁶⁵

Jämställdhetsintegrering

Med utgångspunkt i denna nya syn på jämställdhetsarbetet har nya sätt att arbeta med jämställdhetsfrågor utvecklats. Jämställdhetsintegrering (eng. gender mainstreaming) är en relativt ny strategi som tillämpas för att nå uppsatta jämställdhetsmål. I 1993/94 års proposition nämns denna strategi och ungefär ett år senare, 1995, ställde sig Sverige i likhet med många andra länder bakom den deklaration som slogs fast av FN:s kvinnokonferens i Peking. Strategin antogs av EU 1996 och är det arbetssätt som ska användas tillsammans med särskilda åtgärder för att uppnå jämställdhet. En definition av strategin som ofta hänvisas till är Europarådets definition som i svensk översättning lyder:

”Jämställdhetsintegrering innebär (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.”⁶⁶

Jämställdhet skall alltså uppnås genom att förändra normer, omfördela makt och resurser i den ordinarie verksamheten.⁶⁷ Jämställdhet skall ingå som en naturlig del i verksamheten. Reellt innebär det att alla som normalt arbetar i verksamheten skall ansvara för att de beslut som fattas tar hänsyn till jämställdhetsaspekter. Det innebär till exempel att ta fram och använda könsuppdelad statistik så att analyser över resursfördelningen mellan

⁶⁵ Prop. 2005/06:155 s. 9.

⁶⁶ Ds 2001:64, s. 23.

⁶⁷ Näringsdepartementet *Gör det jämt* 2001 s. 42.

könen i verksamheten kan genomföras. En viktig del i arbetet med jämställdhetsintegrering är att ta fram könsuppdelad statistik och annan information som speglar förhållandena för kvinnor respektive män, vilket är en förutsättning för att kunna göra jämställdhetsanalyser.

För att göra en distinktion mellan frågor som täcks av jämställdhetslagen och övriga jämställdhetsfrågor, har det på senare tid blivit vanligare att tala om externt och internt jämställdhetsarbete.⁶⁸ Begreppsdistinktionen används även inom andra tvärspektoriella frågor. I jämställdhetspolitiken syftar de interna kraven till den lagstiftning som rör arbetsgivarens ansvar och uttrycks framför allt genom lagar. De externa kraven rör myndighetens verksamhet och hur denna påverkar jämställdhet i vid bemärkelse. Kraven på externt jämställdhetsarbete ställs av regeringen på olika sätt. Principen för det externa jämställdhetsarbetet är jämställdhetsintegrering.

Reglering

Internationella konventioner och EG-direktiv

År 1995 genomfördes FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking. Vid konferensen fastslogs kravet på jämställdhetsintegrering som en utgångspunkt för jämställdhetsarbetet. Vid konferensen enades man om att jämställdhetsfrågorna skulle integreras i de ordinarie sakpolitiska frågorna. En deklaration och en handlingsplan för jämställdhetsarbetet antogs. Handlingsplanen följs årligen upp av EU:s ministerråd för att se vilka åtgärder medlemsländerna vidtagit.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett av Europeiska unionens grundläggande värden och ingår i EG-fördraget som ett av gemenskapens grundläggande mål. Enligt fördragets artikel 3.2 ska jämställdhet främjas inom alla gemenskapens aktiviteter. I och med Amsterdamfördraget 1999 fick EU utökade möjligheter att vidta åtgärder på områden som konsumentskydd, folkhälsa, invandring och jämställdhet mellan kvinnor och män.

⁶⁸ Se t.ex. Statskontorets rapport 2005:1 *En effektivare jämställdhetspolitik*.

Nationella lagar

I Regeringsformen 1 kap 2 § stadgas att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska vidare motverka diskriminering på grund av kön. Av 2 kap 16§ RF framgår att ingen medborgare får missgynnas p.g.a. sitt kön om inte föreskriften utgör ett led i strävandena för att åstadkomma jämställdhet.

År 1980 infördes lagen (1979:118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Den ersattes med Jämställdhetslagen (1991:433) som trädde i kraft den 1 januari 1992. Den senaste ändringen infördes 2005. Syftet med jämställdhetslagen är att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen siktar till att förbättra främst kvinnors villkor i arbetslivet.

År 2002 tillkom lagen om likabehandling av studenter i högskolan (2001:1286). Denna lag har till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Lagen gäller såväl statliga och kommunala arbetsgivare liksom övriga delar av samhället.

För närvarande utreds frågan om huruvida en enhetlig diskrimineringslag bör skapas som ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder; kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Enligt förslaget ska även ålder och könsidentitet läggas till som diskrimineringsgrunder. Lagen föreslås få namnet Lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.

Verksförordning och särskild förordning

Verksförordningen (SFS 1995:1322) gäller för alla myndigheter. Enligt förordningen skall myndighetschefen se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Av punkt 4 i samma paragraf framgår att myndighetschefen ska beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regional-

politiken, en ekologiskt hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken.

Förutom generella instruktioner som berör alla myndigheter finns även myndighetsspecifika krav. Inom ramen för en rapport som Statskontoret genomförde 2005 gjordes en genomgång av myndigheters instruktioner i syfte att kartlägga hur omfattande kravet på jämställdhetsarbete var. Resultatet visade att det vid den tidpunkten fanns 42 myndigheter med en instruktion som angav att myndigheten på något sätt ska arbeta med jämställdhet. Hälften av dessa myndigheter utgjordes av länsstyrelser. Av de 42 myndigheterna hade 37 stycken instruktioner som uttryckligen angav krav på någon form av externt jämställdhetsarbete. Av de 37 myndigheterna var 21 stycken länsstyrelser.⁶⁹

Organisation

Statlig nivå

Jämställdhetspolitiken omfattar som tidigare nämnts två verksamhetsområden. Verksamhetsområdet *samordningsansvar för jämställdhetspolitiken och särskilda jämställdhetsåtgärder* omfattar samordningsansvar för regeringens jämställdhetsarbete, att utveckla strategier och driva på utvecklingen samt att ge stöd till organisationer och utvecklingsprojekt för att främja jämställdhet.⁷⁰

Den svenska jämställdhetsorganisationen

Statlig nivå

Jämställdhetsminister
Departement – Jämställdhetsenhet

JämO
Arbetsdomstolen, AD
Jämställdhetsnämnd

Regional nivå

Jämställdhetsexperter - Länsstyrelser

⁶⁹ Statskontoret 2005:1 *En effektivare jämställdhetspolitik* s. 37.

⁷⁰ Prop. 2006/07:1.

Organiseringen av det svenska jämställdhetsarbetet kan beskrivas enligt ovan⁷¹. Jämställdhetsministern har ansvaret för att samordna och driva på regeringens jämställdhetsarbete. I Näringsdepartementet finns en särskild enhet, jämställdhetsenheten, som har en stödjande, rådgivande och pådrivande roll för jämställdhetsarbetet centralt. Jämställdhetsenheten uppgifter är bl. a. att:

- Stödja och driva på jämställdhetsarbetet centralt och regionalt samt att utveckla metoder för att genomföra regeringens jämställdhetspolitik.
- Granska förslag etc. från andra sakområden. Detta sker genom gemensam beredning vilket innebär att ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.
- Initiera utbildning i jämställdhetskunskap för Regeringskansliet och övrig statlig förvaltning.
- Ansvara för samarbetet inom FN, EU och Norden.
- Handlägga frågor som rör jämställdhetslagen och ansvara för JämO samt Jämställdhetsnämnden.⁷²

Tidigare hade jämställdhetsenheten även ansvar för att bereda ansökningar om medel för jämställdhetsprojekt. Sedan den 1 juli 2006 är emellertid denna bidragsgivning reglerad i förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. Beslut om bidrag fattas av Delegationen för fördelning av statsbidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt.

Samtliga departement förväntas ta ansvar för jämställdheten inom sitt eget område. Departementen är själva ansvariga för att utforma en organisation samt upprätta mål och handlingsplaner för sitt arbete med jämställdhetsintegrering. I bilagan till regeringens plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet framhävs att det är viktigt att:

⁷¹ Roth, Ann-Katrin (2002). Nya jämställdhetsboken – från teori till praktik, Stockholm.

⁷² Se Statskontoret 2005:1 s. 70 f.

”[...] varje departement utvecklar sitt eget arbete och sina egna interna processer, specifika för det egna departementet, vilket även inbegriper val av planeringsinstrument.”⁷³ I bilagan står även att läsa att inga särskilda resurser kommer att tillföras departementen för arbetet med jämställdhetsintegrering. Hittills har det inom varje departement utsetts en eller två jämställdhetssamordnare som dels driver på men samtidigt är ett stöd för departementets arbete med jämställdhetsfrågor. Samordnarnas ansvar är *inte* att genomföra, granska eller godkänna jämställdhetsanalyser eller liknande, utan ansvaret ligger ytterst på dem som handlägger beslutsunderlaget.⁷⁴

Ansvar och organiseringen av arbetet med jämställdhetsintegrering på central nivå är fördelad på tre aktörer: jämställdhetsenheten, departementen och förvaltningsavdelningen. Jämställdhetsenheten skall som nämnts ansvara för uppföljning och utvärdering av arbetet med Regeringskansliets plan för genomförandet av jämställdhetsintegrering. Departementen har ansvaret att upprätta handlingsplaner och åiterrapportera om sitt arbete. Förvaltningsavdelningens uppgift är att arrangera utbildningar i jämställdhet för Regeringskansliets personal.⁷⁵

Verksamhetsområdet *Motverka könsdiskriminering* avser JämO:s ansvarsområde. Detta verksamhetsområde är under 2006 uppdelat i tre verksamhetsgrenar⁷⁶:

- Anmälningar om könsdiskriminering i arbetslivet respektive högskolan.
- Tillsyn, rådgivning och utvecklingsarbete.
- Information och opinionsbildning.

JämO bildades 1980 och har till uppgift att utöva tillsyn över fem lagar. Jämställdhetslagen gäller villkoren i arbetslivet, lagen om likabehandling av studenter i högskolan rör villkoren på hög-

⁷³ Näringsdepartementet 2004, underbilaga s. 3.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Näringsdepartementet 2004. ”Fastställande av plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet”, protokoll vid regeringssammanträde N2004/3108/JÄM.

⁷⁶ Detta kan komma att ändras i samband med regleringsbrevet för 2007.

skolor och universitet. Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever gäller villkoren i skolan. JämO har också tillsyn över de delar som rör kön i lagen om förbud mot diskriminering samt övervakar förbudet mot missgynnande i föräldraledighetslagen. JämO tar emot anmälningar om brott mot lagen i fråga om diskriminering i enskilda fall samt även brott mot aktiva åtgärder, exempelvis att en arbetsgivare saknar en jämställdhetsplan. JämO:s uppgift omfattar även tillsyn och kunskapsspridning. Antalet anställda på JämO uppgick år 2005 till 29 personer.

Den 31 januari 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté för att se över diskrimineringslagstiftningen. I samband med denna översyn har kommittén föreslagit att de nuvarande fyra ombudsmännen mot diskriminering slås samman till en myndighet, Ombudsmannen mot diskriminering. Den nya ombudsmannen föreslås utöva tillsyn över diskriminering enligt den föreslagna nya lagen.⁷⁷ Förslagen bereds för närvarande, men i budgetpropositionen för 2007 anges att regeringen har för avsikt att föreslå en sammanslagning av diskrimineringsombudsmännen.

Ingen ansvarig myndighet

Inom jämställdhetspolitiken finns, till skillnad från många andra tvärsektoriella politikområden, inte någon central myndighet. Frågan om huruvida en sådan myndighet för jämställdhetspolitiken behövs har återkommande varit föremål för utredning och debatt. Ett argument för att skapa en sådan myndighet är att det är nödvändigt för att avlasta Jämställdhetsenheten från förvaltningsmässiga uppgifter. Ett argument mot att tillskapa en myndighet är att det finns en risk för att en sådan myndighet kan bidra till att upprätthålla en åtskillnad mellan jämställdhetsfrågor och övrig verksamhet och att strategin om jämställdhetsintegration talar mot att inrätta en särskild myndighet.

Frågan om skapandet av en myndighet på jämställdhetsområdet har nyligen utretts. I betänkandet SOU 2005:66 och i proposition 2005/06:155 som överlämnades till riksdagen i mars 2006 före-

⁷⁷ SOU 2006:22.

slås att en jämställdhetsmyndighet inrättas.⁷⁸ Skälen till detta anges bl.a. vara att samla tidigare splittrade verksamheter i en gemensam organisation, vilket dels skulle medföra ett mer effektivt resursutnyttjande, dels innebära att verksamheter av förvaltningskaraktär flyttas från Regeringskansliet. I budgetpropositionen för 2007 aviserar emellertid regeringen en ändrad inriktning och avser därmed inte att inrätta en sådan jämställdhetspolitisk myndighet som den föregående regeringen redovisat i särproposition, men regeringen avser att återkomma i frågan om hur jämställdhetsarbetet ska organiseras på myndighetsnivå.

Regional nivå

År 1995 fick samtliga länsstyrelser i uppgift att ta fram en strategi för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i respektive län. Samtidigt inrättades särskilda länsexperter för jämställdhet. Dessa benämns numera särskilt sakkunniga för jämställdhet. Syftet med länsstrategierna var att förbättra genomslagskraften för de nationella jämställdhetsmålen på regional nivå. Sedan 2005 skall samtliga länsstyrelser ha en egen handlingsplan för sitt arbete med jämställdhetsintegrering vars resultat skall återrapporteras.

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion och sitt regleringsbrev ett tydligt ansvar för att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. Länsstyrelsen ska samordna statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet på området och därvid ha en initierande, kunskapsuppbyggande, stödjande och uppföljande roll.⁷⁹

⁷⁸ Prop. 2005/06:155 s. 63.

⁷⁹ Statskontoret 2005:1.

Kommunal nivå

En kartläggning som Statskontoret genomfört av statens styrning av det kommunala jämställdhetsarbetet visade att kunskapen om kommunernas jämställdhetsarbete är bristfällig och att den statliga styrningen är begränsad.⁸⁰

Regeringsformen, jämställdhetslagen och kommunallagen är lagar som reglerar kommunernas jämställdhetsarbete. Även viss annan lagstiftning reglerar och påverkar kommunernas externa jämställdhetsarbete. Det gäller bl.a. skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.⁸¹

Former för uppföljning och utvärdering

I budgetpropositionen ges varje år en kortfattad beskrivning av resultaten för jämställdhetspolitiken för det gångna året. Vid sidan av detta presenteras också i bilageform en uppföljning av könsfördelningen i statliga lekmannastyrelser och en analys av fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Sammantaget kan detta sägas motsvara en delvis uppföljning av målet om makt och inflytande samt målet om ekonomisk jämställdhet.

Utöver den årliga redovisningen har regeringen vart tredje år i en skrivelse till riksdagen redovisat resultat och inriktning av jämställdhetspolitiken: Jämställdhetspolitiken (skr. 1996/97:41), Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet (skr. 1999/2000:24) samt Jämt och ständigt (skr. 2002/03:140). Den senaste skrivelsen var uppdelad efter politikområden och innehöll både en bakåtblickande del och en framåtsyftande handlingsplan i vilken insatser som planeras inom respektive politikområde under innevarande mandatperiod presenterades. I en bilaga till 2006 års jämställdhetspropositionen redogörs för uppföljningen av denna handlingsplan.

⁸⁰ Statskontoret 2005:1, s. 85 f.

⁸¹ För djupare analys av dessa områden se Statskontoret 2005:1, s. 86 ff.

I propositionen anger regeringen att en utvärdering av målfyllnaden bör göras vart fjärde år i form av en jämställdhetspolitisk rapport. För att systematisera och förbättra uppföljningen och utvärdering bör etappmål och indikatorer utarbetas.⁸²

Regeringskansliets handlingsplan för jämställdhetsintegrering

Våren 2004 antog regeringen en handlingsplan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet. I och med detta startade ett omfattande förändrings- och utvecklingsarbete för att jämställdhetsintegrera Regeringskansliets beslutsprocesser. Siktet är enligt regeringen att åstadkomma bestående förändringar i verksamhet och arbetssätt både inom Regeringskansliet och i de statliga myndigheters verksamhet och att därmed möjliggöra uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen. Planen skall gälla mellan åren 2004–2009 och fungera som en gemensam ram för hela Regeringskansliets arbete. Jämställdhet ska integreras i beslutsprocesser och beslutsunderlag, och chefer och handläggare ska ha goda kunskaper om de centrala jämställdhetspolitiska frågorna inom det egna politikområdet. För Regeringskansliet innebär regeringens beslut om genomförande av jämställdhetsintegrering att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i alla steg av beslutsprocesserna och i beslutsunderlagen. För att kunna säga att ett beslutsunderlag har ett jämställdhetsperspektiv krävs att en jämställdhetsanalys genomförs och att den individbaserade statistik som används alltid är uppdelad efter kön – kvinnors och mäns villkor, behov och förutsättningar ska synliggöras.

I handlingsplanen har ett övergripande mål och fyra effektmål definierats. Till samtliga effektmål är ett antal indikatorer kopplade.

Övergripande mål:

- Regeringskansliet har de bästa möjliga förutsättningarna för att jämställdhet skall genomsyra hela regeringens politik.

⁸² Prop. 2005/06:155.

Effektmål:

1. Jämställdhet har genomslag i beslutsprocesserna genom att jämställdhetsperspektivet på ett konkret, konsekvent och kongruent sätt är integrerat i beslutsprocesserna.
2. Regeringskansliets handläggare och chefer har goda kunskaper om vad jämställdhet innebär, om de jämställdhetspolitiska målen och de centrala jämställdhetspolitiska frågorna inom det egna området.
3. Jämställdhetsanalyser baserade på bland annat könsuppdelad statistik och de jämställdhetspolitiska målen ingår i regeringens beslutsunderlag.
4. I Regeringskansliet finns en väl fungerande samordning av de jämställdhetspolitiska frågorna, vilket omfattar stöd för medarbetarna och utveckling av departementens arbete med jämställdhetsintegrering.⁸³

De indikatorer som finns är både kvantitativa och kvalitativa. Exempel på en indikator till ett kvantitativt effektmål till mål 1 är: Antal och andel myndigheter med uppdrag och återrapporteringskrav rörande jämställdhet i regleringsbrev. Ett exempel på en kvalitativ indikator till effektmål nummer två är: Bedömd grad av kunskapsnivå hos RK:s handläggare och chefer.

För varje år ska olika delar av Regeringskansliets beslutsprocesser fokuseras. Under de första två åren, 2004 och 2005, har fokus varit att skapa en organisation för arbetet med jämställdhetsintegrering samt påbörja arbetet med att få in ett jämställdhetsperspektiv i styrningen av de statliga myndigheternas verksamhet. Fokus för 2006 är mer riktat mot myndigheternas verksamhet och handlar bland annat om att individbaserad statistik ska vara könsuppdelad.⁸⁴ För närvarande har 21 indikatorer kopplade till effektmålen tagits fram.

⁸³ Näringsdepartementet 2004, *Fastställande av plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*. N2004/3108/JÄM.

⁸⁴ Regeringskansliet 2005, *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet – fokus för arbetet år 2006*.

Jämställdhetsenheten ansvarar för eventuella justeringar av handlingsplanens ramverk. Enheten ska även ansvara för att följa upp och utvärdera planen samt dra upp nya riktlinjer. Under sexårsperioden ska årsvisa utvärderingar göras avseende de kvantitativa indikatorerna. Två delutvärderingar ska sedan göras 2006 respektive 2008 och den slutgiltiga utvärderingen är planlagd att ske år 2010. Till dessa utvärderingar ska dessutom planen kompletteras varje år med årliga handlingsprogram för att hålla planen levande.

Skrivelse till riksdagen

I den senaste skrivelsen till riksdagen som överlämnades i maj 2003,⁸⁵ åtog sig regeringen att genomföra jämställdhetsanalyser inom samtliga politikområden och där det är möjligt identifiera jämställdhetspolitiska mål- och resultatindikatorer. I skrivelsen anlades även en handlingsplan som omfattar fem fokusområden som ska prioriteras under mandatperioden 2002–2006. Dessa områden är:

- Representation; jämn fördelning av makt och inflytande.
- Lika lön för likvärdigt arbete.
- Mäns våld mot kvinnor; prostitution och handel med kvinnor för sexuella ändamål.
- Män och jämställdhet.
- Sexualiseringen av det offentliga rummet.⁸⁶

I skrivelsen åtog sig regeringen att genomföra jämställdhetsanalyser inom samtliga 48 politikområden. Syftet med jämställdhetsanalyserna anges vara att identifiera mål och indikatorer för jämställdhet.

Av regeringens proposition framgår att sammanlagt drygt 120 jämställdhetsanalyser har genomförts inom de 48 olika politikområdena⁸⁷. Inriktningen har varit att analyserna skulle genom-

⁸⁵ Skr. 2002/03:140 *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden.*

⁸⁶ Skr. 2002/03:140 s. 6.

⁸⁷ Prop. 2005/06:155.

föras och mål formuleras på verksamhetsnivå, med utrymme för flexibilitet utifrån respektive politikområdes karaktär. Ibland har slutsatsen av jämställdhetsanalysen blivit att området inte är relevant ur jämställdhetssynpunkt. Det gäller t.ex. området Fastighetsförvaltning inom politikområdet Effektiv statsförvaltning. Inom vissa politikområden har en mängd jämställdhetsanalyser genomförts. Försvarsdepartementet ligger i topp med ett 30-tal genomförda analyser.⁸⁸

Utifrån jämställdhetsanalyserna har vissa åtgärder vidtagits. Ett 50-tal mål har formulerats, varav vissa är helt nya och andra har omformulerats för att stärka jämställdhetsperspektivet i befintliga mål. Målformuleringarna har genomgående gjorts på den verksamhetsnivå som analyserna genomförts på verksamhetsområdes- eller verksamhetsgrensnivå i myndigheternas regleringsbrev för år 2006.

I många fall har det visat sig vara mer ändamålsenligt att formulera uppdrag till myndigheterna i stället för mål. I dessa fall har det rört sig om politikområden där jämställdhetsfrågan tidigare endast diskuterats i begränsad omfattning och där kunskapsluckorna i form av t ex statistik och forskning är stora. Ett exempel som man tar upp här är miljöpolitiken och ett särskilt uppdrag till Kemikalieinspektionen att redovisa kvinnors och mäns påverkan av kemikalier under olika faser i livet.

Av den genomgång av samliga politikområden som redovisas i propositionen framgår att endast ett fåtal områden använder sig av indikatorer som ett sätt att följa upp sin verksamhet. I stället har fokus inom flera politikområden lagts på återrapporteringskrav till myndigheterna. Sammanlagt har ett 60-tal nya återrapporteringskrav formulerats för ett långt större antal myndigheter och i några fall har återrapporteringskraven enbart förstärkts.

Som ett led i jämställdhetsanalys- och målarbetet har ca 400 handläggare och chefer i Regeringskansliet genomgått grundläggande jämställdhetsutbildning. Dessutom har handläggare från samtliga politikområden fått omfattande handledning till stöd för

⁸⁸ Prop. 2005/06:155, bilaga 7, s. 192.

arbetet. För de handläggare som direkt arbetat med analyserna handlar det om 5–8 halvdagars utbildnings- och handledningstillfällen under cirka ett halvår.

Enligt regeringens proposition har en ökad kunskap om jämställdhet inom Regeringskansliet åstadkommits. Vidare har en ökad verksamhetsanpassning när det gäller styrningen av jämställdhet i myndigheternas verksamhet erhållits. Jämställdhetsanalyserna ses som ett första steg att integrera jämställdhetsperspektivet i olika politikområden, och även som ett första steg att uppnå målen om att jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet ska vara uppnått till år 2009.⁸⁹

Annan styrning

Utöver den styrning som beskrivits förekommer även styrning i form av ekonomiska medel. Dessa medel ligger huvudsakligen inom andra politikområden. Exempel på sådana medel är stöd till kvinnojourer, regionala jämställdhetscentra, strukturfondsmedel och bidrag från Nutek.

Vidare har den tidigare regeringen beslutat att inrätta ett nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor (NKC). Centret, som övertar uppgifter från Rikskvinnocentrum i Uppsala, skall ha ett rikstäckande perspektiv och bland annat arbeta med att:

- sprida kunskap och information samt bedriva viss utbildning,
- utveckla metoder för bemötande och omhändertagande av kvinnor som har misshandlats eller våldtagits,
- följa, sammanställa och sprida forskningsresultat och analysera behovet av forskning inom området,
- bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten,
- vara ett stöd för myndigheter och organisationer, samt

⁸⁹ Prop. 2005/06:155 bilaga 7, s. 192 f.

- erbjuda stöd för våldsutsatta kvinnor och deras närstående.

Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (JämStöd) har i uppdrag att erbjuda stöd i form av utbildningar, information och metoder för jämställdhetsintegrering till statliga myndigheter, inklusive Regeringskansliet. Sedan hösten 2005 har närmare 300 personer från 87 myndigheter deltagit i olika former av öppna utbildningar. Dessutom har fyra utvecklingsprogram bedrivits inom Regeringskansliet, länsstyrelserna och andra myndigheter. Vidare har handledning och annat stöd tillhandahållits enskilda myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering. JämStöd har också utvecklat metoder och modeller för jämställdhetsintegrering. Resultat och erfarenheter av JämStöds arbete kommer att presenteras i en rapport i februari 2007.

Reflektioner

Jämställdhet har under lång tid varit ett politiskt prioriterat område. Jämställdhetsfrågor har också en positiv laddning. Jämfört med många andra tvärsektoriella frågor kan det vidare hävdas att insatser beträffande jämställdhet är förhållandevis lätt att mäta och följa upp. Vidare är målgruppen enkel att identifiera. Till skillnad från integrationspolitiken, vars mål är att motverka ett ”vi och dom-tänkande”, utgår jämställdhetspolitiken från att lyfta fram skillnader mellan kön. En utgångspunkt för jämställdhetspolitiken är vidare att den ska genomföra genom riktade åtgärder för att stärka kvinnors ställning i samhället i olika avseenden.

Ett centralt mål för jämställdhetspolitiken är att integrera ett jämställdhetsperspektiv i samtliga beslutsprocesser inom Regeringskansliet samt i myndigheters ordinarie verksamhet. Politiken bedrivs med ett utpräglat mainstream-perspektiv.

Statskontoret har i en rapport 2005 granskat svensk jämställdhetspolitik⁹⁰.

⁹⁰ En effektivare jämställdhetspolitik, Statskontorets rapport 2005:1.

Följande text bygger till stor del på iakttagelser och slutsatser från denna rapport. I rapporten konstateras att kopplingen mellan de övergripande målen inom jämställdhetspolitiken och jämställdhetsmål inom övriga politikområden är svag.

Statskontorets iakttagelse är vidare att de mål om jämställdhet som formuleras i myndigheternas regleringsbrev i stor utsträckning är allmänt formulerade. De föreskriver hur jämställdhetsarbetet ska bedrivas och inte vilka resultat som förväntas.

Utmärkande för jämställdhetspolitiken är att förhållandevis stora resurser finns inom Regeringskansliet. Jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet, med cirka 25 årsarbetskrafter, spelar till skillnad från många andra tvärsektoriella områden en viktig roll för att driva och implementera politiken.

En uttalad strategi för jämställdhetsarbetet har varit att i ett första steg verka för att integrera ett jämställdhetsperspektiv inom Regeringskansliet. För detta har en särskild handlingsplan tagits fram. Vidare har omfattande utbildningsinsatser genomförts med chefer och handläggare inom Regeringskansliet. I ett andra steg är ambitionen att få statliga myndigheter att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin externa verksamhet.

Jämställdhetspolitiken kännetecknas av att den utgår från ett mainstream-perspektiv. I regeringens proposition 2005/06:155 finns dock skrivningar som indikerar en vilja att rikta och koncentrera insatserna till vissa strategiska politikområden:

”För att åstadkomma en mer aktiv och strategisk användning av de jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen bör ett utvecklingsarbete mellan jämställdhetspolitiken och politikområden av särskild relevans för de jämställdhetspolitiska målen initieras”.

Några sådana områden pekas dock inte ut i propositionen.

Statskontorets konstaterar i den nämnda rapporten att politikområden med jämställdhetsmål har ett eget förhållningssätt till

jämställdhet. Detta återspeglas i såväl resultatstyrningen som i reglering av ansvar och uppgifter i fråga om jämställdhetsarbete. En slutsats är att jämställdhetspolitiken tydligare bör ta fasta på prioriteringar som görs inom varje enskilt politikområde. Detta snarare än att framhäva den nationella politiken med krav på ett gemensamt förhållningssätt i resultatstyrning och reglering.

Inom jämställdhetspolitiken finns, till skillnad från många andra tvärsektoriella områden, ingen central, sammanhållande myndighet. Flera myndigheter inom olika politikområden har dock ett utpekat ansvar för jämställdhetspolitik inom sitt eget ansvarsområde. På området verkar också JämO för att motverka diskriminering bl.a. inom arbetslivet.

Enligt Statskontorets rapport tenderar JämO:s uppgifter i allt större utsträckning att innefatta ett externt jämställdhetsperspektiv. Enligt Statskontoret bör JämO inte ges någon uppgift avseende externt jämställdhetsarbete, eftersom detta skulle kunna leda till en rollkonflikt mellan ombudsmannens tillsynsansvar och ansvaret att främja jämställdhetsintegrering.

Regeringen har föreslagit att en myndighet ska inrättas på jämställdhetsområdet. I Statskontorets rapport föreslås dock att nuvarande organisation på området behålls.

I en skrivelse till riksdagen 2004 åtog sig regeringen att genomföra jämställdhetsanalyser inom samtliga politikområden. Av regeringens proposition framgår att sammanlagt drygt 120 jämställdhetsanalyser har genomförts⁹¹. De har genomförts på verksamhetsnivå, bl.a. i syfte att möjliggöra flexibilitet utifrån respektive politikområdes karaktär. Ett av flera syften med jämställdhetsanalyserna är att identifiera mål och indikatorer för jämställdhet.

Enligt regeringen bör utvärdering av måluppfyllelsen i jämställdhetspolitiken göras vart fjärde år. För att systematisera och förbättra uppföljning och utvärdering bör etappmål och indikatorer utarbetas.

⁹¹ Prop. 2005/06:155.

Ett 20-tal indikatorer finns nu framtagna och dessa utgår från fyra identifierade etappmål. Vid en genomgång av samtliga politikområden har det visat sig att endast ett fåtal politikområden använder sig av indikatorer som ett sätt att följa upp sin verksamhet. I stället har fokus inom flera politikområden lagts på återrapporteringskrav till myndigheterna.

Statskontoret föreslår i den nämnda rapporten att insatserna för att följa upp och utvärdera de jämställdhetspolitiska målen inom olika politikområden bör stärkas. För detta ändamål föreslås en extern utvärderingsfunktion skapas. Fokus bör vara resultatenriktade utvärderingar. Enligt Statskontoret bör en sådan uppgift inte läggas på en myndighet utan på en delegation.

Ungdomspolitik

Ungdomspolitikens utveckling

Ungdomspolitikerna är sektorsövergripande och omfattar alla de samhälleliga beslut och åtgärder som påverkar ungdomars villkor. Politiken omfattar ett flertal politikområden. Vidare vänder den sig till en bestämd målgrupp. Riksdagen har fastställt att målgruppen är ungdomar mellan 13 och 25 år.⁹²

Syftet med ungdomspolitikerna är att ge en helhetsbild av ungdomars levnadsvillkor och samordna regeringens politik inom politikområden som påverkar ungdomars villkor.⁹³

Ungdomspolitikerna har successivt fått en starkare roll som sektorsövergripande politik. Till en början var politiken inriktad på att ge unga bra fritids- och kulturmöjligheter. Tonvikten på fritid och kultur låg fast in en bit på 80-talet. Efter hand, inte minst till följd av internationella åtaganden, har politiken kommit att omfatta allt fler samhällsområden.

Politiken ska i princip beröra all offentlig verksamhet som berör ungdomars levnadsvillkor. I samband med den ungdomspolitiska kommitténs betänkande 1997 slogs principen om en sektorsövergripande och generell ungdomspolitik fast. Enligt kommitténs synsätt skulle ungdomspolitikerna inte konstruera särskilda åtgärder för ungdomar. Strategin bör i stället enligt regeringen vara att anlägga ett ungdomsperspektiv på allmänna åtgärder inom olika sektorer.⁹⁴

En förklaring till att ett bredare perspektiv har anlagts kan vara att ungdomar kommit mer i fokus till följd av 1990-talets ekonomiska utveckling. Unga fick svårare att etablera sig i samhället samtidigt som kraven på utbildning ökade. Vidare har ungdoms-

⁹² Bet. 2004/05:KrU2.

⁹³ Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 17.

⁹⁴ SOU 1997:71.

tiden har förskjutits uppåt i åldrarna. Övergången mellan utbildning och arbete har blivit en mer utdragen och osäker process.

Kommunerna fick också – till följd av den förändrade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun – ett tydligare ansvar för såväl ungdomars skolgång som sysselsättning. Vad som sker på kommunal nivå har således stor betydelse för den nationella ungdomspolitiken.

Dessa förändringar kan ha bidragit till att frågor om ungdomar som tidigare hanterades separat inom områden som utbildning, arbetsmarknad och socialpolitik, vuxit fram som ett eget fält.⁹⁵

Samtidigt som ungdomspolitiken fått en mer generell ansats, har regeringen pekat ut följande förhållanden som centrala i ungdomspolitiken: en ökad sysselsättning bland ungdomar och en stärkt tillgång till utbildning och bostäder. Även ungdomars tillgång till kultur och fritid uppges som prioriterade.⁹⁶

Övergripande mål

Riksdagen beslutade år 2004 om nya övergripande mål och principer för ungdomspolitiken. Följande övergripande mål har slagits fast:

- Ungdomar skall ha verklig tillgång till välfärd.
- Ungdomar skall ha verklig tillgång till makt.

En grundläggande princip är att dessa mål ska genomsyra politikområden som har betydelse för ungdomars levnadsvanor. För att klargöra vilka politikområden som berörs av ungdomspolitikens övergripande mål har riksdagen beslutat om fem s.k. huvudområden. Dessa är:

⁹⁵ Lundahl, Lisbeth (2002) Social Policy and Society 2002, 1(3), 247-255.

⁹⁶ Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 17, s.124.

1. Lärande och personlig utveckling
2. Hälsa och utsatthet
3. Inflytande och representation
4. Egen försörjning
5. Kultur och fritid.

Regeringen har identifierat vilka politikområden som hör till respektive huvudområde.⁹⁷

Reglering

Internationella konventioner och direktiv

År 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter. Konventionen trädde i kraft för Sveriges del år 1990 och definierar som barn alla under 18 år, vilket innebär att den har betydelse också för ungdomspolitiken. Artikel 12 i konventionen erkänner barnets rätt till inflytande i alla frågor som berör det. FN har också en strategi för ungdomsfrågor.

Lagstiftning och förordningar

Det finns ingen särskild lag eller förordning som reglerar ungdomspolitiken. Det finns däremot flera lagar som särskilt berör ungdomar och som i hög grad anger ramarna för kommunernas verksamhet. Hit hör Skollagen och olika förordningar inom skolans område, Socialtjänstlagen, Lagen om vård av unga (LVU) samt Hälso- och sjukvårdslagen samt Lagen om arbetsmarknadspolitiska program. För dessa lagar finns också myndigheter med ansvar för bl.a. tillsyn och uppföljning.

Riksdagen har i samband med den senaste ungdomspolitiska propositionen genomfört ändringar i skollagen beträffande kommunernas ansvar för ungdomar. Lagen stadgar numera ett tydligare ansvar för kommuner att hålla sig informerade om hur ungdomar under 20 år är sysselsatta. Syftet är att kommunerna därigenom ska kunna erbjuda ungdomar lämpliga åtgärder.⁹⁸

⁹⁷ Prop. 2004/05:2, Bet. 2004/05:KrU2.

⁹⁸ Prop. 2004/05:2, ref skollag.

Kommunerna ansvarar för en stor del av den verksamhet som de ungdomspolitiska målen avser. Vissa delar av kommunernas verksamheter är lagreglerade. Andra verksamheter som berör de ungdomspolitiska målen styrs dock inte av någon författningsmässig skyldighet för kommunerna. Detta gäller exempelvis huvudområdet kultur och fritid, där endast skyldigheten att ha bibliotek är reglerad i lag (Bibliotekslagen SFS 1996:1596).⁹⁹

Organisering

Ansvarig myndighet och myndigheter med utpekad sektorsansvar

Inom politikområdet Ungdomspolitik finns en myndighet, Ungdomsstyrelsen. Denna myndighet disponerar ca 20 miljoner kronor per år för sin verksamhet. Därutöver finns ett anslag som motsvarar ca 120 miljoner kronor (2006) för bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet. Anslaget disponeras för statsbidrag till ungdomsorganisationer samt för visst övrigt stöd till lokal, nationell och internationell ungdomsverksamhet. Ungdomsstyrelsen fördelar detta anslag.

I slutet av 1950-talet bildades Statens ungdomsråd. I takt med att ungdomsperspektivet lyftes fram inom fler samhällsområden inrättade regeringen en barn- och ungdomsdelegation i början av 80-talet. Senare under 80-talet fick ungdomsfrågorna en egen minister och ett sektorsövergripande hundrapunktsprogram togs fram.

I samband med den första propositionen om ungdomspolitik 1994 ombildades Statens ungdomsråd till Ungdomsstyrelsen. Syftet var bl.a. att få bättre förutsättningar för att följa upp ungdomars levnadsvillkor utifrån ett helhetsperspektiv.

Ungdomsstyrelsens uppgifter

Ungdomsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ungdomsfrågor. Ungdomsstyrelsen har ett övergripande ansvar för

⁹⁹ Statskontoret (2003).

att de nationella ungdomspolitiska målen får genomslag inom olika samhällssektorer. Enligt instruktionen för Ungdomsstyrelsen ska myndigheten

- ansvara för att det finns samlad kunskap om ungdomars levnadsvillkor och sprida denna kunskap på nationell och lokal nivå,
- göra samordnade uppföljningar av statliga insatser för ungdomar och verka för att ungdomsperspektivet utvecklas i statliga myndigheters verksamheter,
- verka för att kommunerna utvecklar en kunskapsbaserad ungdomspolitik och stödja denna utveckling, samt
- verka för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter och för att insatser som främjar ungdomsverksamheter bedrivs i kommunerna och i föreningslivet.¹⁰⁰

Vidare fördelar Ungdomsstyrelsen som nämnts statsbidrag till ungdomsorganisationer och beslutar om stöd enligt lagen om Allmänna arvsfonden när det gäller utvecklingsprojekt för ungdomar där regeringen har ställt särskilda medel till myndighetens förfogande.¹⁰¹

Ungdomsstyrelsens verksamhet är uppdelad i tre verksamhetsområden¹⁰²:

Nationell och kommunal ungdomspolitik – Här samordnas uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken och information sprids om ungas levnadsvillkor. Inom verksamhetsområdet ligger också bland annat ansvaret för forskningssamverkan både internationellt och nationellt. Stöd ges till kommuner för att utveckla en sektorsövergripande ungdomspolitik som bygger på kunskap om ungas levnadsvillkor och metoder för att skapa en hög grad av ungdomsinflytande över den kommunala ungdomspolitiken. Dessutom ingår att handlägga medel ur Allmänna arvsfonden.

¹⁰⁰ Förordning (2005:569).

¹⁰¹ Förordning (2001:1060), Lag (1994:243).

¹⁰² Ungdomsstyrelsen (2006)

Fritid och föreningsliv – Inom verksamhetsområdet handläggs och fördelas verksamhetsbidrag till nationella ungdomsorganisationer och projektstöd till föreningslivet. Inom området sker också kunskapsförmedling. Under 2006 och 2007 ansvarar Ungdomsstyrelsen för en satsning på förebyggande och främjande ungdomsverksamhet.

Internationellt ungdomsutbyte – Ungdomsstyrelsen är nationellt kontor för EU-programmet Ungdom. Myndigheten handlägger bland annat utbytesprogram, projektsatsningar inom verksamhetsområdet med medel ur Allmänna arvsfonden och ett program på uppdrag av Sida. Myndigheten genomför också kunskaps- och metodutveckling för stöd till verk samma aktörer inom området.

Ungdomsstyrelsen arbetar inte direkt mot ungdomar utan myndighetens primära målgrupper i den dagliga verksamheten är politiker, tjänstemän och ungdomsorganisationer som arbetar med ungdomsfrågor på nationell, regional och kommunal nivå.

I den senaste propositionen anser regeringen att Ungdomsstyrelsen har stärkt sin ställning som en expertmyndighet med bred kunskap om ungdomars villkor.¹⁰³ Vidare anser regeringen att Ungdomsstyrelsen nu bör få en förstärkt roll och myndighetens funktion som stöd och resurs bör förtydligas.

Myndigheter med ett särskilt ansvar

Regeringen pekade 2004 ut ett tiotal myndigheter med särskilt ansvar för de politikområdesmål med särskild relevans för den nationella ungdomspolitik. Utgångspunkten var det uppföljningssystem som föreslogs för ungdomspolitik och som bl.a. angav vilka politikområden och myndigheter som förväntades bidra till att de ungdomspolitiska målen fick genomslag.

Myndigheterna var: *Skolverket, Integrationsverket, Statens kulturråd, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Brå, Boverket, Arbetsmiljöverket, Konsumentverket, Valmyndigheten, AMS, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, CSN samt Ungdomsstyrelsen.*

¹⁰³ Prop. 2004/05:2.

Myndigheternas ansvar är inte reglerat i lag eller förordning. Med utgångspunkt i regeringens senaste proposition och riksdagens beslut om ett uppföljningssystem ger regeringen i vissa fall berörda myndigheter i uppdrag att lämna underlag till både regeringen och till Ungdomsstyrelsen.

Kommunal organisation

Flera av de verksamheter som kommunerna bedriver berör de ungdomspolitiska målen. Detta gäller verksamheter som kommunerna är skyldiga att bedriva, men också verksamheter av mer frivillig karaktär. Någon skyldighet att ha en organisation för det sektorsövergripande arbetet med ungdomspolitik finns, som framgått tidigare, inte utan denna sker på frivillig basis.

Ungdomsstyrelsen skickade under slutet av år 2005 ut en enkät till landets samtliga kommuner och stadsdelarna i Göteborg, Malmö och Stockholm. Avsikten var att inventera förekomsten av sektorsövergripande mål- och strategidokument för det ungdomspolitiska arbetet.¹⁰⁴

Former för uppföljning

Det tidigare systemet

1990 antog Sverige barnkonventionen och några år senare bildades Ungdomsstyrelsen 1994. Denna ersatte tidigare Statens ungdomsråd. Denna nya myndighet skulle bl.a. följa upp ungdomars levnadsvillkor utifrån ett helhetsperspektiv. Senare, 1995, tillsattes en ungdomspolitisk kommitté med uppgift att ta fram mål och föreslå metoder för styrning, uppföljning och utvärdering av målen. Kommittén lämnade sitt betänkande 1997 och något år senare beslutade riksdagen om ett särskilt system för målstyrning av ungdomspolitiken.

Detta system tillämpades mellan 1999 och 2004 och bestod av tre delar:

¹⁰⁴ Ungdomsstyrelsen (2005) Svarefrekvensen för kommunerna var 64 procent och för stadsdelarna 76 procent.

- Övergripande mål för den nationella ungdomspolitiken som beslutades av riksdagen och som angav ungdomspolitiken inriktning.
- Delmål som beslutades av regeringen och som utgjorde en utgångspunkt för uppföljning och analys av den samlade ungdomspolitiken.
- Goda exempel som var avsedda att illustrera olika former av konkret verksamhet som bidrog till att målen uppnåddes.

Statskontoret och Ungdomsstyrelsen har granskat detta system för målstyrning och bl.a. på grundval av förslagen i dessa granskningar, antogs en tredje proposition om ungdomspolitik fram 2004.

I det tidigare systemet fanns från början 41 delmål som över tiden reducerades till 32 stycken. Regeringen hade bedömt att mål- och resultatstyrningen inom ungdomspolitiken skulle ske inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Ett exempel på ett delmål är: ”Andelen elever, såväl med utländsk som med svensk bakgrund, som lämnar grundskolan med gymnasiebehörighet ökar under 2001–2003.”

Den samlade uppföljningen av de ungdomspolitiska målen genomfördes av Ungdomsstyrelsen utifrån att myndigheter lämnade uppgifter till Ungdomsstyrelsen som denna i sin tur sammanställde. Detta uppdrag redovisade Ungdomsstyrelsen i årliga rapporter mellan 2001–2004, de s.k. Ung-rapporterna. Ungdomsstyrelsen skulle också vart fjärde år genomföra en fördjupad analys av hur politiken utvecklats. Denna presenterades i rapporten Ung 2003.

I samband med Statskontorets granskning av målstyrningssystemet framkom problem som rörde möjligheterna att följa upp ungdomspolitiken delmål. Nödvändig statistik saknades. Det fanns också oklarheter i ansvaret för att följa upp och vidta åtgärder. Delmålen var vidare sällan reglerade i berörda myndigheters regleringsbrev.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Statskontoret 2003.

Ungdomsstyrelsen pekade också på problem med målstyrningen. Det främsta problemet var att målstyrningen låg utanför den ordinarie resultatstyrningen och att relationen mellan ungdomspolitikens målstyrning och resultatstyrningen var oklar. Ungdomsstyrelsen fann också att den information som kom fram i uppföljningen av ungdomspolitiken inte resulterade i ny kunskap på det sätt som var tänkt.¹⁰⁶

Regeringen instämde i stort sett i dessa bedömningar. De tre övergripande målen har varit svåra att särskilja från varandra. De har också varit svåra att omsätta i konkreta delmål som grund för att bedöma måluppfyllelse av ungdomspolitiken övergripande mål.¹⁰⁷

Det nya systemet

Mål, huvudområden och perspektiv

Riksdagen beslutade år 2004 om **nya övergripande mål** och principer för den nationella ungdomspolitiken. Följande mål ligger i dag till grund för ungdomspolitiken:

- Ungdomar skall ha verklig tillgång till välfärd
- Ungdomar skall ha verklig tillgång till makt

En grundläggande princip är att dessa mål ska genomsyra politikområden som har betydelse för ungdomars levnadsvillkor. För att klargöra vilka politikområden som berörs av ungdomspolitiken övergripande mål har riksdagen beslutat om **fem s.k. huvudområden**. Dessa är:

1. Lärande och personlig utveckling
2. Hälsa och utsatthet
3. Inflytande och representation
4. Egen försörjning
5. Kultur och fritid.

¹⁰⁶ Ungdomsstyrelsen (2003), (2005).

¹⁰⁷ Prop. 2004/05:2.

Regeringen har identifierat vilka politikområden som hör till respektive huvudområde.

Enligt regeringen finns det viktiga aspekter av ungdomars levnadsvillkor som kan vara svåra att formulera i termer av mätbara mål. Faktorer som inte kan mätas bör heller inte formuleras som mål, men de bör likväl ligga till grund för hur offentliga verksamheter utformas och fungera som avstämningspunkter när ungdomspolitikerna ska följas upp. Insatser för unga ska därför genomsyras av vissa s.k. **ungdomspolitiska perspektiv**. Dessa är:

- Resursperspektivet,
- Rättighetsperspektivet,
- Självtändighetsperspektivet, och
- Mångfaldsperspektivet.

Enligt regeringen ska dessa perspektiv genomsyra hela samhällets bemötande av ungdomar.

Handlingsprogram

Samtidigt som riksdagen slog fast nya mål och beslutade om nya utgångspunkter för att följa upp ungdomspolitikerna, redovisade regeringen ett handlingsprogram som riksdagen ställde sig bakom. I handlingsprogrammet prioriteras åtgärder för ungdomars sysselsättning, tillgång till utbildning och bostäder.

Hur ska ungdomspolitikerna förverkligas och följas upp?

Varken regering eller riksdag har slagit fast några särskilda mål med utgångspunkt i de övergripande målen eller huvudområdena. I stället ska de mål som redan finns för berörda politikområden ligga till grund för ungdomspolitikerna (mål som avses är mål på politikområdesnivå). Motivet för detta är en strävan att integrera ungdomspolitiska insatser i politikområden som har relevans för ungdomars levnadsvillkor. Enligt regeringens bedömning ska detta underlätta möjligheterna för berörda myndigheter att nå riksdagens ungdomspolitiska mål.

”Att den nationella ungdomspolitiken utgår från politikområdenas egna mål klargör att varje politikområde ansvarar för att förverkliga och följa upp de av riksdagen beslutade övergripande ungdomspolitiska målen inom ramen för sin ordinarie verksamhet.”¹⁰⁸

Uppföljningen av insatser som görs inom politikområden som berörs av ungdomspolitiken ska vidare kopplas till resultatstyrningen och den statliga verksamhetsstruktur som ligger till grund för denna. Uppföljningen ska ge en helhetsbild av ungdomars villkor och samtidigt ge kunskap om hur olika insatser inom berörda politikområden påverkar utvecklingen som rör ungdomars levnadssituation. Regeringen slår fast att den viktigaste uppgiften för ungdomspolitiken blir att *”samordna regeringens verksamhet i det breda spann av politik och samhällsfrågor som påverkar ungdomars levnadsvillkor”*.¹⁰⁹

Ungdomspolitiken ska drivas så att dess övergripande mål och perspektiv får genomslag och ska bidra till att insatser som görs i syfte att förbättra ungdomars levnadsvillkor baseras på goda kunskaper om ungdomar.

Den kunskap som politikområdet svarar för bör, enligt regeringens bedömning, tillföra ny kunskap som inte kan fås genom uppföljningar som redan görs inom andra politikområden. Uppföljningar som görs inom ungdomspolitiken ska dels förmedla kunskap mellan myndigheter och politikområden, dels ligga till grund för *”relevanta åtgärder inom ramen för den sektorsspecifika styrningen”*.¹¹⁰

Fokus på uppföljning

Den främsta skillnaden mellan det gamla och det nya systemet är betoningen på s.k. verksamhetsanpassning som innebär att några preciserade mål för hur de övergripande målen ska omsättas inom olika politikområden inte tas fram. Fokus läggs i stället på att följa upp och utvärdera insatser som på ett eller annat sätt på-

¹⁰⁸ Prop. 2004/05:2, s.30.

¹⁰⁹ Prop. 2004/05:2, s. 30.

¹¹⁰ Prop. 2004/05:01, s. 31.

verkar ungdomars levnadsvillkor och som bidrar till att förverkliga ungdomspolitikens övergripande mål.

Tanken är, som framgått ovan, att uppföljningen av ungdomspolitik i praktiken ska avse de mål som finns inom de berörda politikområdena och de insatser som görs inom dessa. Detta ska göras utifrån ungdomspolitikens huvudområden och relateras till de övergripande målen och perspektiven som ska genomsyra offentlig verksamhet. Hur perspektiven ska vägas in i uppföljningen har inte angetts.

Uppföljningssystemet består av tre delar

Uppföljning genom indikatorer

Det ska finnas indikatorer för varje politikområde som berör respektive huvudområde. Indikatorerna ska ge underlag för att bedöma mål på politikområdesnivå. Avsikten är att dessa indikatorer ska kopplas till resultatstyrningen av statlig verksamhet och att årlig redovisning ska lämnas till regeringen. I praktiken innebär detta att indikatorer ska identifieras och eventuellt utvecklas inom de politikområden som omfattas av ungdomspolitikens huvudområden och som belyser de olika politikområdenas utveckling ur ett ungdomsperspektiv. Riksdagen har uttalat att dessa indikatorer ska vara tydliga och lätta att följa. De bör också redovisas över tid för att ge en bild av utvecklingen.¹¹¹

Uppföljning genom tematiska analyser

Genom s.k. tematiska analyser ska Ungdomsstyrelsen lämna en fördjupad bild av ungdomars livsvillkor. Detta ska också göras varje år. De tematiska analyserna ska ta sin utgångspunkt i ungdomspolitikens huvudområden. Regeringen bestämmer från år till år inom vilket område analyser ska göras. Ungdomsstyrelsen har lämnat en första tematisk analys av ungdomars egen försörjning och etablering på arbetsmarknaden. Under 2006 genomför Ungdomsstyrelsen en analys inom huvudområdet Kultur och fritid.

¹¹¹ KrU2, s.23.

Utvärdering av ungdomspolitiken

Den tredje komponenten i uppföljningssystemet är att Ungdomsstyrelsen med visst mellanrum ska utvärdera ungdomspolitikens effektivitet. Myndigheten ska genomföra en fördjupad analys av sambandet mellan mål, insatser och utfall inom den nationella ungdomspolitiken.

Denna utvärdering ska göras vart fjärde år. I samband med översynen av det tidigare systemet för målstyrning förespråkade Ungdomsstyrelsen att denna utvärdering borde göras av en extern aktör. Regeringen fann dock att Ungdomsstyrelsen även i fortsättningen skulle svara för en större utvärdering av ungdomspolitiken. Enligt regeringen utesluter inte detta att delar av ett uppdrag att utvärdera ungdomspolitiken kan ges till någon extern aktör.

Erfarenheter av uppföljning genom indikatorer

Berörda politikområden och myndigheter

Regeringen har pekat ut vilka politikområden som omfattas av de olika huvudområdena. Målen (på politikområdesnivå) för dessa politikområden ligger till grund för att precisera de övergripande ungdomspolitiska målen.

Identifierade politikområden och myndigheter per huvudområde 2005

1. Lärande och utveckling

Berörda politikområden:

Utbildningspolitik, näringspolitik, folkrörelsepolitik, kulturpolitik samt konsumentpolitik.

Berörda myndigheter:

Skolverket, Integrationsverket, Statens kulturråd, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket samt Verket för näringslivsutveckling.

2. Hälsa och utsatthet

Berörda *politikområden*:

Folkhälsopolitik, hälso- och sjukvårdspolitik, socialtjänstpolitik, idrottspolitik, bostadspolitik, arbetslivspolitik, konsumentpolitik, utbildningspolitik, rättsväsendet, migrationspolitik, miljöpolitik samt storstadspolitik.

Berörda *myndigheter*:

Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Brå, Boverket, Arbetsmiljöverket, Skolverket, Konsumentverket, Riksidrottsförbundet.

3. Inflytande och representation

Berörda *politikområden*:

Demokratipolitik, folkrörelsepolitik, miljöpolitik, kulturpolitik, bostadspolitik, näringspolitik, utbildningspolitik, storstadspolitik samt konsumentpolitik.

Berörda *myndigheter*:

Valmyndigheten, Ungdomsstyrelsen, Statens kulturråd, Boverket, Konsumentverket, Skolverket, Verket för näringslivsutveckling samt Integrationsverket.

4. Egen försörjning

Berörda *politikområden*:

Arbetsmarknadspolitik, arbetslivspolitik, näringspolitik, utbildningspolitik, socialtjänstpolitik, bostadspolitik, socialförsäkringspolitik (ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp), storstadspolitik samt konsumentpolitik.

Berörda *myndigheter*:

AMS, Integrationsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket, CSN, Konsumentverket samt Boverket.

5. Kultur och fritid

Berörda *politikområden*:

Kulturpolitik, folkrörelsepolitik samt idrottspolitik.

Berörda *myndigheter*:

Statens kulturråd samt Ungdomsstyrelsen.

Regeringen gav – i enlighet med strategin att verksamhetsanpassa styrningen av de ungdomspolitiska målen – berörda myndigheter i uppdrag att i samverkan med Ungdomsstyrelsen ta fram indikatorer. Myndigheterna har lämnat sina förslag dels till respektive fackdepartement, dels till Ungdomsstyrelsen som har lämnat ett samlat förslag på indikatorer. Ungdomsstyrelsen hade också i uppgift att bedöma eventuella behov av nya indikatorer för att göra en ungdomspolitisk uppföljning möjlig.

Ungdomsstyrelsen redovisade sitt uppdrag i september 2005. Myndighetens redovisning omfattar sammanlagt 190 möjliga indikatorer som ska belysa sammanlagt 47 mål på politikområdesnivå. Antalet myndigheter som då berördes uppgick till ca 20 stycken.

Exempel på indikatorer

Enligt Ungdomsstyrelsen ska dessa indikatorer ge information om utvecklingen av graden av måluppfyllelse för de olika politikområdena. Inom t.ex. huvudområdet lärande och personlig utveckling har regeringen identifierat nio mål på politikområdesnivå för de politikområden som berörs. Inom politikområdet utbildningspolitik förs flera mål fram. Två av dessa är:

- *”En skola som ger alla kunskap och utveckling – en skola där alla elever har rätt och möjlighet till framsteg”*
- *”Alla elever skall ha möjlighet till en likvärdig utbildning av hög kvalitet”*

Flera indikatorer ligger till grund för att bedöma måluppfyllelsen för det första målet. De handlar bl.a. om andel elever som är behöriga till gymnasieskolan, andel elever som når kunskapsmålen och andel elever som slutför sina studier med godkända betyg.

Enligt Ungdomsstyrelsen ger de olika indikatorerna förutsättningar att belysa ungas levnadsvillkor med utgångspunkt i målformuleringen.

För det andra målet redovisas en indikator om lärartäthet och lärarbehörighet. Skolverket och Ungdomsstyrelsen för i redovisningen till regeringen fram att denna indikator endast i begränsad omfattning ger underlag för att bedöma politikområdets mål. Skolverket för fram att indikatorer för likvärdighet och kvalitet bör tas fram. Samtidigt uppger Skolverket att de saknar resurser för detta. Ungdomsstyrelsen för fram andra perspektiv som de anser bör ligga till grund för utformningen av ytterligare indikatorer, nämligen tillgängligheten till alla nationella program i gymnasieskolan och tillgången till arbetsplatsförlagd utbildning.

Inom huvudområdet Kultur och fritid finns fem mål som ska följas upp med hjälp av indikatorer. Emellertid konstaterar Ungdomsstyrelsen att det nästan genomgående saknas indikatorer för att ge underlag för en bedömning av målens uppfyllelse. Det gäller t.ex. målen:

- ”Verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelse samt till eget skapande”, samt
- ”Främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar.”

Ungdomsstyrelsen föreslår därför att Statens kulturråd bör få i uppgift att ta fram indikatorer som kan belysa ungdomars villkor med utgångspunkt i målen.

Synpunkter som Ungdomsstyrelsen fört fram

Ungdomsstyrelsen pekade i sin redovisning på flera förhållanden som behöver klaras ut för att göra en uppföljning genom indikatorer möjlig.

I flera fall behöver indikatorerna utvecklas för att både täcka den yngsta och äldsta målgruppen bland ungdomarna. Riksdagen har slagit fast att målgruppen är ungdomar mellan 13 och 25 år, men formuleringarna i myndigheternas regleringsbrev omfattar sex

olika definitioner av gruppen ungdomar. Vidare kommer indikatorerna att enbart kunna användas för analyser på nationell nivå fördelat på kön. Andra intressanta bakgrundvariabler som utländsk bakgrund, sexuell läggning, geografisk hemvist, socioekonomisk bakgrund samt eventuella funktionshinder är inte möjliga att få belysta med befintlig statistik. Ungdomsstyrelsen konstaterar att detta är ett förhållande som är svårt att åtgärda, men anser ändå att insatser bör göras för att utveckla befintliga datakällor i syfte att få en bättre uppföljning av ungdomars levnadsvillkor. Mot denna bakgrund angav regeringen ett behov av att se över befintlig ungdomsstatistik och hur denna kunde utvecklas för att bättre spegla ungdomars levnadsvillkor. Detta skulle ske i samverkan med barnpolitiken.¹¹²

Enligt Ungdomsstyrelsen är de olika perspektiven som ska genomsyra offentlig verksamhet svåra att följa upp med hjälp av indikatorer. En slutsats är därför att regeringen bör använda sig av andra metoder för uppföljning när det gäller att bedöma i vilken utsträckning perspektiven beaktas.

Enligt Ungdomsstyrelsen är det viktigt att berörda myndigheter får ett tydligt uppdrag att utarbeta indikatorer i samråd med Ungdomsstyrelsen och att redovisningen av dessa sker på ett likartat sätt. Nu har inte alla myndigheter fått dessa uppgifter i sina regleringsbrev. När det gäller ansvarsfördelningen mellan Ungdomsstyrelsen och berörda myndigheter ligger ansvaret, enligt Ungdomsstyrelsen, att analysera utvecklingen inom de olika huvudområdena på de myndigheter som har kunskap om ungas levnadsvillkor inom respektive politikområde. Det skulle innebära att det inte är i första hand Ungdomsstyrelsen som ska analysera och dra slutsatser av insatser inom politikområden som berörs av uppföljningssystemet.

”Det är Ungdomsstyrelsens bestämda uppfattning att uppföljningsansvaret bör åläggas den myndighet som har störst kunskap om det politikområde som uppföljningen avser. Detta ligger i linje med regeringens ambition att ungdomspolitikens mål ska genomsyra samtliga berörda politikområden. Ett uppföljnings-

¹¹² Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 17, s.123.

system där uppföljningsansvaret är tydligt definierat fungerar som ett verktyg för integrering av ungdomspolitik i myndigheternas ordinarie verksamheter.”¹¹³

Detta bör få som konsekvens att myndigheterna får ett tydligt uppföljningsansvar inskrivet i sina regleringsbrev. Ungdomsstyrelsen menar också att regeringen tydligt bör ange vilka bakgrundsfaktorer som ska belysas i myndigheternas uppföljning av indikatorer som rör ungdomar.

Ungdomsstyrelsens bedömning har också stöd i regeringens proposition som anger att merparten av uppföljningarna som rör ungdomars livssituation ska göras inom respektive politikområde.¹¹⁴

Avslutningsvis för Ungdomsstyrelsen fram att det krävs ytterligare resurser för en uppföljning genom indikatorer. I Ungdomsstyrelsens redovisning är det flera myndigheter som pekar på att det skulle krävas ytterligare resurser för att ta fram indikatorer i enlighet med Ungdomsstyrelsens bedömningar.

Regeringen har inte tagit ställning till Ungdomsstyrelsens redovisning och förslag till indikatorer. Ungdomsstyrelsen fick i uppdrag år 2005 att samlat analysera och kvalitetssäkra samt vid behov föreslå att nya indikatorer skulle utvecklas.

En första uppföljning är genomförd

Ungdomsstyrelsen har med utgångspunkt i regeringens direktiv genomfört en första uppföljning genom indikatorer. Till grund för Ungdomsstyrelsens redovisning låg uppgifter från de myndigheter som omfattas av de valda indikatorerna. Myndigheterna har i enlighet med tankarna bakom det nya uppföljningssystemet lämnat underlag både till sitt departement och till Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen lämnade sin redovisning i mars 2006. Denna utgår från ungdomspolitikens huvudområden. Ungdomsstyrelsen

¹¹³ Ungdomsstyrelsen (2005).

¹¹⁴ Prop. 2004/05:2, s. 31.

kommenterar utvecklingen för vart och ett av dessa i anslutning till de olika myndigheternas indikatorer. Myndigheten gör också en analys med utgångspunkt i de fyra perspektiven som ska genomsyra all offentlig verksamhet som rör ungdomars villkor.

Sammantaget önskar Ungdomsstyrelsen att statistiken utvecklas för att bättre kunna följa upp ungdomars villkor och att berörda myndigheter både ges ett tydligare uppdrag att följa upp ungdomars villkor och att deras redovisning sker på ett likartat sätt till regeringen och Ungdomsstyrelsen.

*”Det bör tydligare preciseras av regeringen vad ett nationellt uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken ska omfatta. Vad som följs upp och redovisas inom ramen för uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken kan inte vara godtyckligt och beroende av berörda myndigheters aktuella prioriteringar.”*¹¹⁵

Ungdomsstyrelsen ser positivt på att uppföljningen integreras i myndigheternas ”årsredovisningscykel” för att därigenom bli en del i den statliga budgetprocessen. Myndigheten anför dock att tiden för redovisning bör ändras. Antingen bör berörda myndigheter lämna sina uppgifter till Ungdomsstyrelsen tidigare på året, d.v.s. innan årsredovisning och budgetunderlag lämnas till regeringen. Eller så bör Ungdomsstyrelsen få mer tid på sig för att rapportera, vilket skulle innebära att myndigheten lämnade sin redovisning t.ex. den 31 maj varje år.

Samtidigt som Ungdomsstyrelsen genomfört en första uppföljning, har berörda myndigheter (Socialstyrelsen, Försäkringskassan samt Skatteverket) i samverkan med Ungdomsstyrelsen haft i uppdrag att lämna förslag på nya indikatorer. Ungdomsstyrelsen lämnade ett samlat förslag på nya indikatorer den 14 september 2006.

¹¹⁵ Ung idag 2006, Ungdomsstyrelsens skrifter 2006:3, s.136.

Erfarenheter av uppföljning genom tematiska analyser

Ungdomsstyrelsen har genomfört en s.k. tematisk analys. Detta gjordes under 2005 och handlade om ungas försörjningsmöjligheter. Under 2006 ska Ungdomsstyrelsen analysera utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor ifråga om välfärd och makt inom huvudområdet kultur och fritid.¹¹⁶

Analysen av ungas egen försörjning var inriktad på ungas etablering på arbetsmarknaden och i vilken utsträckning olika åtgärder underlättar denna etablering. Ungdomsstyrelsen skulle särskilt studera skillnader mellan unga som etablerat sig och unga som haft svårigheter att etablera sig.

Ungdomsstyrelsen utgick ifrån befintlig statistik och forskning. Därutöver genomförde myndigheten två intervjuundersökningar i syfte att fånga olika gruppers relation till arbetsmarknaden. Ungdomsstyrelsen kartlade också befintliga åtgärder som syftar till att underlätta ungas etablering på arbetsmarknaden.

Ungdomsstyrelsen för fram flera iakttagelser som rör olika politikområden.

Myndigheten för fram flera förslag. Gemensamt för flera av dessa är att de syftar till att öka kunskapen om olika förhållanden för ungdomar. Det handlar t.ex. om att följa upp det Individuella programmet i gymnasieskolan och utreda varför antalet elever har ökat kraftigt i Särskolan. Ett annat exempel är förslaget om att utreda konsekvenserna av att fler ungdomar blir beroende av bostadsbidrag. En annan beröringspunkt för flera av förslagen är att stärka samverkan mellan olika åtgärder och aktörer. När det gäller t.ex. arbetsmarknadspolitiska insatser, föreslår Ungdomsstyrelsen att berörda aktörer ska stärka sin samverkan. Och inom skola och arbetsliv bör kontaktytorna stärkas.

¹¹⁶ Regleringsbrev för Ungdomsstyrelsen 2006, Utbildnings- och kulturdepartementet (2005).

Fördjupad utvärdering

Ännu har ingen fördjupad utvärdering genomförts.

Annan styrning

Vid sidan av ungdomspolitikens uppföljningssystem finns andra former av styrning av regeringens ungdomspolitik. Dessa kanaliseras genom Ungdomsstyrelsen. Därtill har regeringen lämnat ett särskilt handlingsprogram för ungdomspolitik.

Uppgifter som Ungdomsstyrelsen ansvarar för

Följa och stödja kommunernas arbete

Ungdomsstyrelsen har till uppdrag att både följa hur kommunerna arbetar med att stärka ungas levnadsvillkor och stödja genom s.k. stödjepunkter. Myndigheten ger också ut olika informationsmaterial som riktar sig till kommunerna. Ungdomsstyrelsens kunskap om hur kommunerna arbetar ställs samman i bl.a. databaser och anordnar konferenser kring ungas situation. Ambitionen är att sprida kunskap till andra kommuner. Ungdomsstyrelsen utser också Årets ungdomskommun. Syftet med utmärkelsen är att lyfta fram kommuner som tar ungas behov och engagemang på allvar, samarbetar mellan olika förvaltningar för att skapa en sektorsövergripande ungdomspolitik samt arbetar långsiktigt för att ge unga verkligt inflytande och utgår från kunskap om ungas hälsa, fritid, skolmiljö eller möjligheter på arbetsmarknaden.

Ungdomsstyrelsen har också använt särskilda medel för att bryta ungas utanförskap på arbetsmarknaden. Så kallade navigatorscentra har utsetts som ska utveckla metoder för samverkan mellan berörda aktörer.

Fördela bidrag till ungdomsorganisationer

Ungdomsstyrelsen fördelar verksamhetsbidrag till nationella ungdomsorganisationer och projektstöd till föreningslivet. Dels handlar det om fördelning av ett statsbidrag, dels fördelning av

visst överskott från Svenska spel. Sammanlagt rör det sig om drygt 220 miljoner kronor för budgetåret 2005.

Administrera internationellt ungdomsutbyte

Ungdomsstyrelsen handlägger och fördelar projektbidrag som kommer från EU:s utbytesprogram Ungdom och ungdomsutbyte med utvecklingsländer.

Regeringens handlingsprogram

I samband med propositionen om bl.a. ett nytt uppföljningssystem för ungdomspolitiken, presenterade regeringen ett ungdomspolitiskt handlingsprogram. I detta anger regeringen sina prioriteringar för ungdomspolitiken och redovisar vilka konkreta åtgärder som den avser vidta för att stärka ungas villkor. Till de prioriterade områdena de närmaste åren hör, som nämnts tidigare, sysselsättning och ungdomars tillgång till utbildning och bostad. Regeringen anger samtidigt att frågor som rör ungdomars inflytande och delaktighet, hälsa och trygghet samt kultur och fritid är prioriterade. Prioriteringarna sammanfaller således i stort med ungdomspolitikens huvudområden.

I detta handlingsprogram föreslår regeringen bl.a. en ändring av skollagen i syfte att tydliggöra kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år som saknar sysselsättning. Regeringen föreslår också i handlingsprogrammet att en särskild koordinator för snabbare etablering på arbetsmarknaden ska inrättas. Syftet med koordinators verksamhet är att undersöka förutsättningarna för arbetsmarknadens parter att sluta avtal som gör det lättare för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Koordinators ska också i samverkan med parterna kartlägga och vidareutveckla metoder för snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Reflektioner

Ungdomspolitiken har successivt vuxit fram som en sektorsövergripande politik med ambitionen att samla alla åtgärder som på ett eller annat sätt berör ungdomar. Syftet med politiken är både att ge en samlad bild av utvecklingen och att verka för att ungas

levnadsvillkor uppmärksammas i princip all offentlig verksamhet när så är möjligt.

Politiken regleras inte i lag eller förordning. Däremot omfattas unga, på samma sätt som andra grupper, av olika speciallagar. För unga spelar av naturliga skäl lagar och förordningar inom utbildningens område stor roll.

Styrningen av ungdomspolitik har gått från ”att målstyra till att följa upp”. I det gamla systemet var politikens övergripande mål preciserade i delmål som i sin tur skulle ligga till grund för preciseringar inom politikområden som ansågs väsentliga för att förverkliga ungdomspolitikens mål. Detta visade sig fungera dåligt och i stort sett samtliga aktörer, regeringen, Ungdomsstyrelsen och berörda myndigheter, kunde konstatera att delmålen var svåra att förhålla sig till och den uppföljning som gjordes, gav knappast underlag för att fastställa effekter. Dessutom var ansvarsfördelningen mellan Ungdomsstyrelsen och berörda myndigheter oklar.

Strategin är nu att i efterhand försöka fastställa i vilken utsträckning de olika politikområdena, som bedöms som väsentliga för ungdomspolitik, bidrar till att förverkliga målen för politiken. Ledordet är verksamhetsanpassning och strävan är i princip att integrera uppföljningssystemet i resultatstyrningen av myndigheter. Det innebär att de ordinarie mål som är tänkta att styra varje enskilt politikområde, också är ungdomspolitikens mål.

Regeringen har gjort flera försök att hitta ett effektivt sätt att styra med särskilda mål och genom att följa upp åtgärder som rör unga. Nyligen ändrades systemet. Det är ännu för tidigt att säga om de problem som det gamla systemet uppvisade har försvunnit.

Det tidigare systemet med särskilda delmål ansågs bidra till oklarheter om huruvida ungdomspolitikens övergripande mål förverkligades. Frågan är dock om dessa oklarheter nu har skinrats. Eller rättare sagt; vad är det som de berörda politikområdena

förväntas göra som inte redan är uttryckt i de ordinarie mål som styr respektive politikområde?

Ungdomsstyrelsen har till uppgift att följa upp och analysera helheten. I denna roll skulle det vara möjligt att pröva hur de berörda politikområdena stärker ungas etablering i samhället och om de åtgärder som olika myndigheter vidtar är effektiva. Samtidigt ska dock varje berörd myndighet rapportera utfallet av indikatorer till sitt eget departement. Ungdomsstyrelsen understryker också i en rapport om utformningen av indikatorer att uppföljningsansvaret bör ligga på den myndighet som har störst kunskap om det politikområde som uppföljningen avser.

Uppföljningen genom indikatorer tycks vara förhållandevis resurskrävande. Ungdomsstyrelsen pekare vidare på att statistiken behöver utvecklas och myndigheterna få ett tydligare uppdrag att lämna underlag utifrån indikatorerna. Det kan också konstateras att flera av de myndigheter som är viktiga för ungdomspolitikens övergripande mål i liten utsträckning arbetar med indikatorer i sin ordinarie uppföljning av verksamheten. Frågan är således om uppföljningssystemet verkligen kan sägas vara integrerat med den ordinarie myndighetsstyrningen, vilket är avsikten.

Av den redovisning som lämnas utifrån ungdomspolitikens indikatorer framkommer det att de statistiska uppgifterna är tämligen stabila över tid. Det sker inte så stora förändringar från ett år till ett annat. Frågan är också om den information som framkommer verkligen är ny i förhållande till den kunskap som redan finns inom olika politikområden.

Gemensamt för uppföljningen genom indikatorer och tematiska analyser är att de skildrar samhällsutvecklingen inom olika områden. De ger knappast underlag för att bedöma effekter till följd av statliga åtgärder. Avsikten är dock att det tredje benet i uppföljningssystemet, utvärderingar av ungdomspolitik, ska ge underlag för effektivitetsbedömningar. Någon sådan utvärdering har dock ännu inte genomförts.

En fråga är också huruvida avvägningen mellan de olika delarna i uppföljningssystemet är de rätta. Det kan finnas en risk för att uppföljning genom indikatorer tränger undan andra former av uppföljningar. Borde t.ex. inte större fokus läggas på utvärdering av enskilda åtgärder som syftar till att underlätta ungas etablering i samhället?

Folkhälsopolitik¹¹⁷

Det övergripande nationella folkhälsomålet är att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.¹¹⁸ Det övergripande folkhälsomålet ska förtydliga samhällets ansvar för människors hälsa då det visar på sambandet mellan samhällsliga förutsättningar, som kan påverkas genom politiska beslut, och hälsoutvecklingen i befolkningen. För att nå målet krävs insatser från de flesta sektorer i samhället, såväl från det offentliga som från näringslivet, folkrörelserna och från individen själv.

Folkhälsoarbetet ska inriktas på så kallade bestämningsfaktorer för hälsan dvs. livsvillkor, miljöer, produkter och levnadsvanor som påverkar folkhälsan. Detta anses vara mer effektivt än att inriktningen sker på enskilda sjukdomar. Bakgrunden är att forskningen har visat att flertalet av dagens sjukdomar och hälsoproblem beror på flera samverkande faktorer. Det innebär att det sällan är enbart en faktor som är tillräcklig för att en individ ska bli sjuk, behålla eller förbättra sin hälsa. En fördel med detta är också att det är lättare att följa bestämningsfaktorernas utveckling då den tid som förflyter fram till dess att en sjukdom eller annan ohälsa visar sig ibland kan vara flera decennier.¹¹⁹

Ett sektorsövergripande arbete

Enligt den senaste propositionen för folkhälsopolitiken innebär ett fokus på bestämningsfaktorer att det betonas att olika samhällssektorer bidrar till att orsaka eller främja hälsa. Det övergripande nationella folkhälsomålet behövs därmed för att klargöra att ett folkhälsoperspektiv ska genomsyra samtliga politikområden.

¹¹⁷ Detta avsnitt bygger till stora delar på en beskrivning i Statskontorets rapport 2005:1 En effektivare jämställdhetspolitik.

¹¹⁸ Prop. 2002/03:35.

¹¹⁹ ibid.

Organisation

Politikområdet folkhälsa

Politikområdet folkhälsa är ett av flera politikområden som ska bidra till att uppnå det övergripande nationella folkhälsomålet. I budgetpropositionen för 2005 föreslår regeringen att det nationella folkhälsomålet också ska bli politikområdet folkhälsas mål, i stället för som tidigare då politikområdet hade ett eget mål.¹²⁰

Inom politikområdet finns, förutom ett samordningsansvar för folkhälsopolitiken, ett särskilt ansvar för insatser som syftar till att skapa goda förutsättningar för hälsofrämjande levnadsvanor. Exempelvis rör detta alkoholskador, narkotikamissbruk, tobak, spelberoende samt insatser för att främja hälsa. Även smittskydd och hälsoskydd ingår. Inom politikområdet finns medel till de statliga myndigheterna Statens folkhälsoinstitut (FHI), Smittskyddsinstitutet, Institutet för psykosocial medicin och Socialstyrelsen. Myndigheterna utgör kunskapscentra och har uppgifter att fylla gällande dels tillsyn och epidemiologisk bevakning, dels nationell uppföljning och utvärdering av såväl folkhälsan som folkhälsoarbetet. I politikområdet ingår också Alkoholsortimentsnämnden.

Föreslaget anslag för år 2007 är 892 miljoner kronor. Större delen av anslaget fördelas på anslagen till FHI, Smittskyddsinstitutet, alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder, insatser mot aids samt folkhälsopolitiska åtgärder. Det sistnämnda anslaget disponeras till stor del av Socialstyrelsen som delar ut stöd till bland annat nykterhetsorganisationer.

Nationell samordning

År 2003 inrättade regeringen en nationell ledningsgrupp för folkhälsofrågor under folkhälsoministerns ledning. Ledningsgruppen ska stimulera och stödja samordningen av folkhälsoarbetet på nationell, regional och lokal nivå. Ledamöter är generaldirektörer för 16 myndigheter och Svenska Kommun- och Landstingsförbundets ordförande samt representanter från Regeringskansliet.

¹²⁰ Prop. 2004/05:1.

Regeringskansliet

På Socialdepartementet finns en särskild enhet för folkhälsa. Politikområdets sektorsövergripande karaktär innebär dock att ansvaret för de statliga insatserna på folkhälsoområdet är fördelade mellan departementen inom Regeringskansliet. Den politiska styrningen och samordningen sker bl.a. genom gemensam beredning inom kansliet.

Sektorsmyndighet

Anslaget för FHI för år 2005 uppgick till 134 miljoner kronor. Föreslaget anslag för 2007 är 126 miljoner kronor. Myndigheten har enligt sin instruktion till uppgift att förebygga sjukdomar och annan ohälsa samt främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Särskild vikt ska fästas vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Verksamheten ska stå på vetenskaplig grund.¹²¹

FHI ska också ansvara för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet, vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området och ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena.

Det innebär att myndigheten bland annat ska:

- Analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna.
- Förse regeringen med information och med underlag för beslut.
- Ställa samman och till kommuner och landsting sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet.
- Samarbeta med myndigheter som har uppgifter inom institutets ansvarsområden.¹²²

¹²¹ Förordning (2001:309).

¹²² ibid.

Myndigheter utanför politikområdet med ansvar för folkhälsa

Folkhälsoarbetets sektorsövergripande karaktär innebär att myndigheter som har uppgifter eller bedriver verksamhet som direkt påverkar folkhälsan ska beakta verksamhetens effekter på folkhälsan. Vidare ska dessa myndigheter också aktivt arbeta för att den egna verksamheten eller ansvarsområdet bidrar till en positiv hälsoutveckling.

I propositionen Mål för folkhälsan identifieras 49 olika myndigheter som särskilt vitala inom folkhälsoområdet.¹²³ 18 av dessa myndigheter fick i regleringsbrevet för år 2004 i uppgift att identifiera den egna rollen i relation till de övriga elva målområdena, redogöra för vidtagna insatser och ge förslag på kommande insatser.

Myndigheterna är:

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Arbetsmiljöverket
- Boverket
- Integrationsverket
- Konsumentverket
- Livsmedelsverket
- Myndigheten för skolutveckling
- Naturvårdsverket
- Räddningsverket
- Riksförsäkringsverket
- Smittskyddsinstitutet
- Socialstyrelsen
- Statens jordbruksverk
- Statens kulturråd
- Statens skolverk
- Statens strålskyddsinstitut
- Ungdomsstyrelsen
- Vägverket.

¹²³ Prop. 2002/03:35.

År 2005 har 13 myndigheter, varav 8 länsstyrelser, haft i uppdrag av regeringen att redovisa sina insatser på folkhälsoområdet. Tre myndigheter har 2005 börjat utveckla metoder för att bedöma hälsokonsekvenser av insatser inom de egna verksamhetsområdena. FHI har vidare på regeringens uppdrag tagit fram en strategi för hur stödet till myndigheterna ska utformas.

Regional och kommunal organisation

Länsstyrelserna har enligt alkohollagen tillsynsuppgifter och ska även bistå kommunerna med råd i deras verksamhet. Den regionala organisationen behandlas i propositionen Mål för folkhälsan och diskuterar bl.a. länsstyrelsernas roll och behovet av ett eventuellt förtydligande i länsstyrelsernas instruktion som rör folkhälsa. Detta föreslås också i den folkhälsopolitiska rapport som publicerades 2005.

De flesta landsting har någon form av samhällsmedicinska funktioner, folkhälsoenheter eller motsvarande. I flera landsting finns också landstingsråd med särskilt folkhälsoansvar och politiskt tillsatta folkhälsoutsnitt.¹²⁴

Något formellt krav på organisation för kommunernas sektorsövergripande arbetet med folkhälsofrågor i kommunerna finns inte, även om kommunerna bedriver verksamhet som berör folkhälsopolitiken och har ett visst ansvar för dessa frågor genom flera olika lagar och förordningar.

FHI har kartlagt kommunernas egen organisation för folkhälsofrågor.¹²⁵ I kartläggningen konstateras att sammantaget har både kommuner och stadsdelar en relativt bra organisation för folkhälsoarbete. Andelen kommuner med övergripande handlingsplaner var 53 procent, andelen med folkhälsoråd var 76 procent och andelen med folkhälsosamordnare var ca 70 procent.

I 23 procent av kommunerna finns det såväl folkhälsoråd, folkhälsosamordnare, en övergripande, skriftlig handlingsplan med koppling till åtgärdsprogram liksom öronmärkta verksamhets-

¹²⁴ Prop. 2004/05:1.

¹²⁵ Hamerslag (2004).

pengar för folkhälsoarbete samt även en systematisk uppföljning av folkhälsoarbetet. Vidare konstateras, angående folkhälsoråden, att deras roll är främst rådgivande men att allt fler får beslutande mandat samt att 57 procent av folkhälsoråden förfogar över en egen budget.

På nationell nivå har Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Statens folkhälsoinstitut bildat nätverket Forum Folkhälsa för att främja erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning.¹²⁶

Reglering

Folkhälsopolitiken regleras inte i verksförordning eller särskild förordning.

Kommuner och landsting

En särskild folkhälsolag, riktad mot landsting och kommuner, diskuteras i propositionen Mål för folkhälsan. Regeringen konstaterade då: ”en särskild folkhälsolag med lagfästa krav på folkhälsoplaner kan enligt regeringens mening äventyra den önskvärda utvecklingen och innebära att folkhälsoarbetet utvecklas i riktning mot ett eget verksamhetsområde”. Eventuellt kunde en översyn av den befintliga lagstiftningen göras för att svara mot det övergripande folkhälsomålet.

Någon samlad lagstiftning för folkhälsoarbetet finns således inte. Däremot innehåller enskilda lagar för olika verksamheter delar som berör folkhälsan. Därmed kan landstingens folkhälsoansvar sägas grunda sig på bland annat¹²⁷:

- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).
- Smittskyddslagen (1988:1472).

¹²⁶ Prop. 2004/05:1.

¹²⁷ Prop. 2003/04:1 s. 57.

Kommunernas folkhälsoansvar grundar sig på ett flertal olika lagar som berör flera olika delar av den kommunala verksamheten, såsom:

- Alkohollagen (1994:1738)
- Tobakslagen (1993:581)
- Miljöbalken
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Livsmedelslagen (1971:511).
- Plan- och bygglagen (1987:10).

Resultatstyrning

Förutom det övergripande nationella folkhälsomålet finns för det samlade folkhälsoarbetet en sektorsövergripande mål- och uppföljningsstruktur omfattande elva målområden. Dessa är:

1. Delaktighet och inflytande i samhället
2. Ekonomisk och social trygghet
3. Trygga och goda uppväxtvillkor
4. Ökad hälsa i arbetslivet
5. Sunda och säkra miljöer och produkter
6. En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård
7. Gott skydd mot smittspridning
8. Trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa
9. Ökad fysisk aktivitet
10. Goda matvanor och säkra livsmedel
11. Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande.

Det övergripande målet ska nås genom insatser av myndigheter, landsting och kommuner m.fl. inom ett stort antal politikområden med anknytning till de elva målområdena som lyfter fram viktiga bestämningsfaktorer för hälsa. De olika målområdena utgörs av

befintliga mål inom olika politikområden. Exempelvis innebär detta att det inom målområdet ”Ekonomisk och social trygghet” finns politikområdesmål för bland annat ekonomisk familjepolitik, arbetsmarknadspolitik och rättväsendet.

Uppföljning

Ansvar för att följa upp de elva målområdena ligger på FHI. Vart fjärde år ska institutet utarbeta en folkhälsopolitisk rapport i syfte att redovisa folkhälsoutvecklingen med utgångspunkt från hälsans bestämningsfaktorer. Rapporten kan sägas vara: ”ett försök att följa upp hälsokonsekvenserna av den nationella politiken inom folkhälsans elva målområden”.¹²⁸

Den första folkhälsopolitiska rapporten publicerades i oktober 2005. I rapporten redovisas ett stort antal bestämningsfaktorer samt huvud- och delindikatorer som beskriver utvecklingen av bestämningsfaktorerna. Förutom att länsstyrelsernas roll bör tydliggöras föreslås fler nationella myndigheter få i uppdrag att beakta folkhälsaspekter inom sina ansvarsområden. Länsstyrelserna föreslås få en samordnande roll för folkhälsofrågor på den regionala nivån och föreslås också rapportera till FHI varje år.

I rapporten pekas på 400 ”utvecklingsbehov” och av dessa lyfts 42 förslag fram som särskilt angelägna.

Den folkhälsopolitiska rapporten ska inte blandas ihop med den nationella folkhälsorapport som tas fram av Socialstyrelsen, och utgör ett beskrivande kunskapsunderlag och en analys av vetenskapligt baserade samband mellan riskfaktorer och hälsoutfall. Tillsammans ska dock dessa rapporter utgöra den huvudsakliga folkhälsorapporteringen.¹²⁹

FHI:s sektorsansvar har förtydligats genom att myndigheter återrapporterar till institutet som därefter redovisar den samlade

¹²⁸ Ågren (2003).

¹²⁹ Prop. 2002/03:35.

verksamheten för regeringen. Denna ordning syftar till att främja ett helhetsperspektiv både för redovisningen av de totala insatserna och för regeringens återkoppling till myndigheterna.¹³⁰

Folkhälsopolitiken kommer att redovisas i sin helhet i en skrivelse till riksdagen vart fjärde år med början år 2006.

Övrig styrning

Handlingsplaner

Inom folkhälsoarbetet har även tagits fram handlingsplaner för särskilda områden. I februari 2001 beslutade regeringen om en femårig nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador.¹³¹ En ny handlingsplan kommer att tas fram för perioden efter 2005. Regeringen presenterade också år 2002 en narkotikapolitisk handlingsplan.¹³²

Ekonomiskt stöd

Tidigare har också nämnts att ekonomiskt stöd delas ut inom politikområdet.

Reflektioner

Folkhälsa är ett relativt ungt politikområde. Från att ursprungligen ha fokuserat på ett mindre antal frågor, framför allt alkohol, narkotika och tobaksrelaterade frågor, har folkhälsopolitiken utvecklats till ett mycket vidsträckt politikområde. Politiken berör idag i princip en människas hela livssituation.

Politikens inriktning innebär att insatser för att nå det övergripande målet inte bara ska ske inom politikområdet folkhälsa utan även inom t.ex. socialpolitiken, jämställdhetspolitiken, barnpolitiken, handikappolitiken, äldrepolitiken, hälso- och sjukvårdspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken, utbildnings-

¹³⁰ Finansdepartementet (2004).

¹³¹ Prop. 2000/01:20.

¹³² Jfr. prop. 2001/02:91.

politiken, miljöpolitiken och kulturpolitiken. I regeringens senaste proposition om folkhälsopolitiken anges att ett 50-tal nationella myndigheter har ansvar för verksamheter som berör folkhälsan. Verksamheten har anknytning till 31 politikområden där olika åtgärder ska vidtas.

Enligt den folkhälsopolitiska rapporten 2005 ska varje statlig myndighet ha ett ansvar för frågor inom politik- och verksamhetsområdet. Det innebär att de myndigheter som har uppgifter eller verksamhet som direkt påverkar folkhälsan också ska beakta effekterna på folkhälsan samt aktivt arbeta för att den egna verksamheten eller ansvarsområdet bidrar till en positiv hälsoutveckling. Folkhälsan ska också beaktas i departementens förslag till propositioner.

Folkhälofrågorna är vidsträckta inte bara genom att de flesta delar av förvaltningen berörs. Politiken vänder sig dessutom till en stor mängd aktörer, både offentliga och privata. Samtliga nivåer i förvaltningen är berörda. Den regionala och kommunala nivån har en central roll. Vidare berörs näringsliv, organisationer och enskilda individer.

Många områden inom folkhälsopolitiken är av ”värdegrundskaraktär”. Med det menar vi att det, för att en fråga ska få genomslag, inte är tillräckligt med offentliga insatser. Lika viktigt är att medborgare som individer tar till sig den värdegrund som ligger bakom den förda politiken. Om så inte sker kommer offentliga insatser sannolikt att få ett begränsat genomslag. Utmärkande är också att folkhälsan berör frågor där den egna individens ansvar är stort och där detta ansvar måste sättas i relation till statens ansvar.

Folkhälsopolitiken regleras inte i verksförordningen eller i någon särskild förordning. I den senaste propositionen om folkhälsan diskuterades möjligheten att införa en särskild folkhälsolag. Så skedde dock inte, bl.a. för att regeringen såg en risk för att folkhälsoarbetet skulle utvecklas i riktning mot ett eget verksamhetsområde. Någon samlad lagstiftning för folkhälsoarbetet finns

således inte. Däremot innehåller enskilda lagar för olika verksamheter delar som berör folkhälsan.

Statens folkhälsoinstitut (FHI) är sammanhållande myndighet på området. Till skillnad från de övriga myndigheter, med ett ansvar för ett tvärssektoriellt område som vi studerat, har FHI utöver sin samordnande och uppföljande uppgifter även ett tillsynsansvar. FHI har nämligen ett övergripande tillsynsansvar inom alkohol-, tobaks- och narkotikaområdena. På folkhälsoområdet finns sedan 2003 en nationell ledningsgrupp under folkhälso- och socialministern. Tillskapandet av ledningsgruppen ska ses som ett steg i en process att integrera folkhälsoaspekterna i andra politikområden.

FHI avlämnade 2005 en första folkhälsopolitisk rapport. En sådan rapport ska tas fram vart fjärde år. Rapporten skall redovisa FHI:s uppdrag att samordna den nationella uppföljningen inom folkhälsopolitikens elva målområden. I rapporten redovisas också folkhälsans 42 bestämningsfaktorer som mäts via 36 huvudindikatorer och 47 delindikatorer.

I folkhälsorapporten identifieras ca 400 ”utvecklingsbehov” och förslag inom olika områden. Av dessa lyfts 42 förslag fram som särskilt angelägna. De prioriterade förslagen gäller insatser för att åtgärda de särskilda hot mot folkhälsan som finns för närvarande, men också åtgärder för att öka folkhälsoarbetets kapacitet och kvalitet.

Enligt folkhälsorapporten är det angeläget att den regionala nivån i folkhälsoarbetet utvecklas. Länsstyrelserna bör samordna arbetet med att ta fram regionala folkhälsomål m.m. Länsstyrelserna föreslås också årligen rapportera till FHI om hur folkhälsoarbetet i länet utvecklas.

De förslag som lämnas i folkhälsorapporten är mycket olika till sin karaktär. Vissa av förslagen är mycket övergripande medan andra avser konkreta frågor på lokal nivå. Under rubriken Ojämna livsvillkor bidrar till psykisk ohälsa – målområde 1–3, lämnas t.ex. förslag om att förstärka de arbetsmarknadspolitiska

insatserna för långvarigt arbetssökande och att boende i utsatta stadsdelar ges möjligheter till ökad delaktighet och inflytande över utveckling av den egna stadsdelen. Samtidigt föreslås att ”breda grupper av föräldrar med barn i alla åldrar ges möjligheter att delta föräldrastödsgrupper”.

Vissa av förslagen är närmast av politisk karaktär, t.ex. förslag om stegvisa höjningar av tobakspriset eller åtgärder som begränsar tillgängligheten av alkohol. Andra förslag innebär att uppgifter åläggs andra myndigheter. Det gäller t.ex. förslaget om att ”det successiva genomförandet av folkhälsofrågorna... bör fortsätta under kommande år genom att fler myndigheter engageras”.

Förutom att fler myndigheter föreslås engageras i arbetet framhåller FHI vikten av att ”folkhälsa får en central plats i politikområdenas målformuleringar”.

Statskontoret konstaterar i sitt remissvar på den folkhälsopolitiska rapporten att FHI i rapporten skulle göra en bedömning av genomförda insatser och ge rekommendationer om åtgärder. FHI tolkar detta som att rapporten även ska innehålla förslag till åtgärder. Detta går, enligt Statskontorets mening, längre än uppdraget och FHI lämnar förslag som är mer långtgående än rekommendationer. Statskontoret pekar i remissvaret också på att rapporten bör ange vem eller vilka som ska genomföra en föreslagen åtgärd och även hur den i förekommande fall ska finansieras.

Vidare pekar Statskontoret på att vissa av de 42 prioriterade förslagen är så allmänt hållna att det inte finns någon naturlig ansvarig för genomförandet. Värdet av sådana förslag är enligt Statskontorets mening tveksamt.

Bilaga 6

Regional utveckling

Från regionalpolitik till regional utveckling – kort bakgrund

Det politikområde som tidigare kallades för regionalpolitik kallas numera regional utvecklingspolitik, vilket markerar att området har blivit bredare. Politiken avser således inte enbart fördelning och kompensation riktad mot vissa problemtyngda områden (glesbygd) utan om utveckling för hela landet. Satsningar inom många olika politikområden påverkar utvecklingen inom landets olika regioner. De viktigaste av dessa områden – eller sektorer – är infrastruktur, utbildning och forskning, arbetsmarknadspolitik och näringspolitik.

Statsmakterna har under lång tid använt sig av insatser inom dessa områden för att stödja utsatta regioner. Det har i första hand gällt väginvesteringar, på senare tid också järnvägar, och arbetsmarknadsåtgärder. Även andra sektorer och politikområden har fungerat som medel i regionalpolitiken – främst försvaret genom lokalisering av regementen och statlig förvaltningspolitik genom omlokalisering av statliga myndigheter. Jordbrukspolitiska stödssystem, först nationella nu inom ramen för EU spelar också stor roll för olika regioners ekonomi. De senare decenniernas omfattande utbyggnad av högskoleväsendet är ett ytterligare exempel. Den kanske största regionala effekten har skatteutjämningsystemet mellan landets kommuner och landsting, vilket innebär att stora belopp omfördelas geografiskt i landet. Motivet för dessa omfördelningar är inte explicit regionalpolitiska med effekterna blir att kommuner och regioner som annars inte skulle klara att upprätthålla rimlig social servicenivå nu gör det.

De nu nämnda exemplen illustrerar den ”stora regionalpolitiken” som är av den digniteten att de förutsätter regeringsbeslut. Det har dock länge funnits en ambition inom regionalpolitiken att även engagera statliga myndigheter att ta regionala hänsyn inom ramen för sina givna mandat, d.v.s. att agera tvärsektoriellt. Det

omfattande system för länsplanering och länsprogram som var i kraft under 1970-talet och en bit in på 1980-talet förutsattes fungera som en gemensam plattform för olika myndigheters agerande regionalt. Dessa program togs fram av länsstyrelserna i samarbete med regionalt verksamma statliga sektororgan, kommuner och landsting, arbetsmarknadens parter och andra intressenter. I realiteten fungerade inte systemet särskilt effektivt eftersom sektoriella överväganden i allmänhet vägde tyngre än regionala hänsynstaganden. Systemet fasades därför gradvis ut under 1980-talet.

I stället fick länsstyrelserna som operativt ansvariga myndigheter för den statliga regionalpolitiken vissa egna ekonomiska resurser för företagsstöd och för projekt som kunde användas förhållandevis fritt utan sektorsbegränsningar. Ofta användes dessa projektmedel som delfinansiering i åtgärder där även statliga sektormyndigheter, kommuner, landsting och andra intressenter deltog. Man strävade efter att åstadkomma en hävstångseffekt så att de förhållandevis begränsade medlens effekt kunde flerdubblas.

Under senare delen av 1990-talet återkom den regionala planeringen när Sverige blev medlem i EU. För att bli delaktig i den europeiska regionalpolitiken förutsätts att programdokument på nationell och regional nivå utarbetas. Även om endast vissa delar av landet ingick in i det europeiska stödsystemet kom den svenska regionala utvecklingspolitiken att utformas så att den liknar EU:s. Bärande element i politiken är att regionala intressenter gemensamt – i partnerskap – tar fram utvecklings- och tillväxtplaner (RUP respektive RTP). Dessa ska innehålla ekonomiska ramar som indikerar vilka åtaganden de samverkande parterna har för avsikt att göra under programperioden. Tanken är att parterna därigenom ska känna sig mer uppbundna av planerna än vad som var fallet under 1970-talets länsplaner.

Organisation

Inom **Näringsdepartementet** finns en enhet för regional utveckling. Där hanteras både traditionella regionalpolitiska frågor

kopplade till stödområdena och vissa företagsstöd och regionalpolitisk samordning och frågor om tillväxtprogram och utvecklingsplanering samt EU:s struktur- och regionalpolitik. Enheten svarar för den fördelning av det regionala utvecklingsanslaget som uppgår till ca 1 500 miljoner kronor varav merparten fördelas regionalt. Denna enhet har direkta kontakter med länsstyrelser och samverkansorgan som arbetar med de regionala tillväxtprogrammen. Enheten har ca 30 anställda.

Nutek:s uppgifter ligger inom områdena näringspolitik respektive regional utvecklingspolitik. Inom det senare området ingår dels den traditionella stödområdespolitiken som bl.a. innefattar vissa företagsstöd och andra ekonomiska stödordningar. Verket har också en viktig roll inom EU:s strukturfondsarbete och förser regelbundet regeringen med sammanställningar och prognoser angående strukturfondsarbetets fortskridande.

En viktig uppgift inom den regionala tillväxtpolitiken är att svara för metodutveckling och stöd till de operativa organen på regional nivå. Verket arrangerar regelbundna dialogmöten med regionala företrädare (de s.k. partnerskapen) angående de regionala tillväxt- och utvecklingsprogrammen (RTP och RUP)

Nutek ska i samråd med Näringsdepartementet årligen följa upp den verksamhet som bedrivs regionalt inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen. Redovisningen skall även omfatta indikatorer som Nutek och länen har utarbetat. På makronivå används indikatorerna lönesumman samt andel förvärvsarbetande fördelat på FA-regioner (geografiskt definierade funktionella analysområden) för män respektive kvinnor. Därutöver finns ett stort antal indikatorer för olika verksamhetsområden.

Verket har ett särskilt program för att främja kvinnligt företagande och ger ekonomiskt stöd till resurscentra för kvinnor. I verkets uppgifter ingår också att redovisa hur företagandet ser ut bland utrikes födda kvinnor och män samt skillnader i företagande mellan utrikes och inrikes födda. Eventuella skillnader ska analyseras och förslag till åtgärder för att komma tillrätta med eventuella obalansproblem. Antalet anställda inom Nutek

som arbetar med regionala (exklusive företagsstöd och EU) frågor är ca 15.

Intressant i detta sammanhang är också Nutek:s uppdrag att i samarbete med Arbetslivsinstitutet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Glesbygdsverket, Integrationsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier samt några pilotlän utveckla metoder och verktyg för att öka genomslaget för integration, mångfald och arbete mot diskriminering i det regionala utvecklingsarbetet. I uppdraget ingår också att definiera och konkretisera vad integration och mångfald har för betydelse för regional utveckling. Nutek ska koordinera uppdraget samt svara för en gemensam avrapportering av uppdraget.

ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier) är ett renodlat analysorgan inom hela tillväxtpolitiken, varav regional utveckling är en del. I instruktionen pekas speciellt ut att myndigheten ska bidra till att utveckla processen med de regionala tillväxtprogrammen med hjälp av analys-, metod- och kompetensstöd. Här ingår att göra utvärdering av den regionala utvecklingspolitiken och arbetet med de regionala tillväxtprogrammen. På uppdrag av Riksrevisionen genomförde ITPS 2005 en så kallade meta-utvärdering av den regionala projektverksamheten och företagsstöden som handhas av länsstyrelserna, självstyrelseorganen samt Nutek. ITPS har också genomfört ett särskilt uppdrag om nyföretagande bland utrikes födda. Vidare har man ett uppdrag att (tillsammans med Nutek) att utveckla metoder för att beskriva och analysera den ekonomiska utvecklingen i landets regioner med hjälp av regionala prognoser och indikatorer. Antalet anställda inom Sverige är drygt 50 varav en mindre del arbetar med regionala analyser.

Glesbygdsverket har uppdraget att genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen i olika delar av landet. Uppdraget genomförs genom att verket tar fram kunskap om de speciella utvecklingsförutsättningar som råder i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden när det gäller befolkning, arbetsmarknad, utbildning, infrastruktur och

service. Verket har också ett centralt myndighetsansvar för EU-programmet Leader (landsbygdsutveckling genom lokala aktivitetsgrupper). Verket har ca 35 anställda.

Andra centrala myndigheter med uppgifter som har uppgifter av betydelse för den regionala utvecklingspolitiken är Vinnova och ISA. **Vinnova** ger ekonomiskt stöd till bl.a. innovationssystem och s.k. klusterutveckling. Mottagare av dessa stöd är ofta regionala myndigheter, forskningssamhället och näringslivet i samverkan. Också **Invest in Sweden Agency (ISA)** bidrar till att stödja regionala kluster för att därigenom stimulera utländska investerare att etablera sig i Sverige. Slutligen bör också **ALMI Företagspartner** nämnas. ALMI ägs av staten och landstingen och har som främsta uppgift att ge finansiellt stöd och rådgivning till mindre och medelstora företag.

På regional nivå har traditionellt **länsstyrelserna** varit operativt ansvarig för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Nu har dessa uppgifter i många län förts över till regionala självstyrelseorgan (SSO) såsom i Skåne och Västra Götaland, eller till kommunala samverkansorgan (KSO). Skillnaden är att SSO är utvidgade landsting med direktvalda fullmäktigeförsamlingar som alltså också är huvudman för sjukvården, medan KSO:s ansvar varierar. I vissa län arbetar KSO i stort sett endast med regionala utvecklingsfrågor medan man i andra län har fört över tidigare landstingsuppgifter såsom kultur och naturbruksskolor. KSO ledning är indirekt vald av kommuner och landsting. I varje län finns ett regionalt ALMI där landsting (eller SSO/KSO) är delägare.

Strategidokument inom EU och Sverige

Den svenska regionala utvecklingspolitiken har gradvis blivit alltmer kopplad till den europeiska. På överordnad nivå finns **Lissabonstrategin/Lissabonprogrammet** som kan sägas vara EU:s långsiktiga tillväxtstrategi. Den har tillkommit för att kunna möta de ekonomiska, sociala och ekologiska utmaningar som EU och världen står inför. Målet med strategin är att EU år 2010 ska vara världens mest snabbast växande ekonomi med full sysselsättning och hållbar utveckling (alltså ett minst sagt ambitiöst mål!). Programmet konkretiseras i **EU:s sammanhållnings-**

politik som syftar till att bidra till ekonomisk och social sammanhållning genom att minska regionala skillnader och ojämlikheter mellan människor. Den kommande programperioden 2007–2013 syftar till att skapa konkurrenskraft och sysselsättning genom att ta tillvara de förutsättningar som finns inom hela europeiska unionen och skapa möjligheter för att regioner att bidra till Europas konkurrenskraft. Förbättrad infrastruktur, ökade investeringar i forskning och utveckling, främjande av innovationer och entreprenörskap är viktiga inslag i strategin.

I juni 2006 lade regeringen fast en **nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning**. ”Strategins prioriteringar är tvärsektoriella och förutsätter ökad sektorsamverkan”, slås fast. Här knyter man samman den europeiska sammanhållningspolitiken med statens regionala utvecklingspolitik. Strategin anger de nationella prioriteringarna och förtydligar samspelet mellan europeiska, nationella, regionala och lokala aktörer. På så sätt klargörs den regionala utvecklingspolitikens utgångspunkter, vilket ska underlätta arbetet på regional och lokal nivå. Verktyg som pekas ut för att genomföra strategin är bl.a. RUP, RTP och strukturfonderna.

Följande prioriteringar har gjorts i strategin.

- Innovation och förnyelse
- Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud
- Tillgänglighet
- Strategiskt gränsöverskridande samarbete.

Reglering

Det regionala utvecklingsarbetet regleras dels genom instruktioner och regleringsbrev till de ovan nämnda myndigheterna, dels i förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2003:595)¹³³. Den förordningen riktar sig visserligen främst till myndigheter verksamma inom detta politikområde, men innehåller därutöver

¹³³ I samband med att EU går in i en ny period för strukturfonder (sammanhållningspolitik) kommer även det svenska regelverket att delvis göras om.

mer generella avsnitt som vänder sig till samtliga statliga myndigheter.

18 §. Statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås genom att

1. i sin planering av verksamheten beakta de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen,

Också tidigare när perspektivet var mer inriktat på regional utjämning än på regional utveckling, har statsmakterna ställt krav på statliga myndigheter att ta regionala hänsyn, t.ex. när det gäller nedläggning av arbetsplatser i glesbygd. Detta krav återfinns i samma förordning direkt i anslutning till skrivningen ovan.

2. beakta möjligheterna till decentralisering av sin verksamhet,

3. i god tid samråda med länsstyrelsen om de avser att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden eller fatta beslut som är av väsentlig betydelse för den regionala utvecklingen i ett län, och

4. vid överväganden om verksamhetsminskningar, särskilt i de nationella stödområdena och EG:s strukturfondsområden, i samråd med länsstyrelsen och tillsammans med andra berörda myndigheter, kommuner, landsting och privata intressenter, undersöka möjligheten att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten inom området.

För att minska verksamheten på orter i de nationella stödområdena eller EG:s strukturfondsområden bör det finnas särskilda skäl.

I den fortsatta förordningstexten är man tillbaka till regional utveckling snarare än regionalpolitik av mer klassiskt snitt. Där sägs

19 § Statliga regionala myndigheter skall informera sig om målen för länets utveckling som de framgår av det regionala utvecklingsprogrammet, och skall redovisa för länsstyrelsen, och i förekommande fall samverkansorganet eller det regionala självstyrelseorganet, hur de i sin planering av verksamheten avser att bidra till att uppnå målen för länets utveckling.

20 § Statliga myndigheter skall på ett ändamålsenligt sätt bistå länsstyrelsen, och i förekommande fall samverkansorganet eller det regionala självstyrelseorganet, i det regionala utvecklingsarbetet.

21 § De statliga regionala myndigheterna skall löpande informera länsstyrelsen, och i förekommande fall samverkansorganet eller det regionala självstyrelseorganet, om pågående och planerad verksamhet som har betydelse för länet utveckling.

I förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken regleras projektmedelsanvändningen men däremot inte själva RTP-arbetet. RTP beskrivs endast indirekt, t.ex. enligt följande:

3 § Den centrala projektverksamheten skall vara förenlig med de regionala tillväxtprogrammen och främst bedrivs i nationella stödområden och EG:s strukturfondsområden för Mål 1 och 2. Den regionala projektverksamheten skall bedrivs i enlighet med de regionala utvecklingsprogrammen och i så stor utsträckning som möjligt inom de regionala tillväxtprogrammen.

Särskilda uppdrag och dialog som styrinstrument

Intressant nog är alltså inte den regionala utvecklingspolitikens flaggskepp, de regionala tillväxtprogrammen och utvecklingsprogrammen, reglerade i förordningstexter. Däremot finns ett rikligt material i form av skrivelser från Näringsdepartementet och vägledande material från Nutek. Dessutom ingår en kontinuerlig dialog mellan central och regional nivå i själva politikens bedrivande. Det kan här vara adekvat att tala om processtyrning.

En erfarenhet av den tidigare nämnda samrådsskyldigheten i samband med neddragning av offentlig verksamhet inom regionalpolitiskt känsliga områden är att denna sällan uppfattas som särskilt angelägen av sektormyndigheten. I många fall har det varit länsstyrelsen själv eller berörd kommun som får ta initiativet. Även om det i vissa sådana fall finns exempel på att en dialog mellan länsstyrelse och sektormyndighet lett till förändringar

i förhållande till ursprungliga planer bedöms detta styrinstrument som tämligen svagt. Det ömsesidiga intresset saknas ofta.

För att inte riskera liknande njugga intresse från de statliga sektormyndigheterna har statsmakterna därför valt att på annat sätt försöka engagera dessa i den regionala utvecklingen.

Ett exempel är det samordningsuppdrag inom regionala tillväxtprogram som gavs till ett 20-tal centrala statliga myndigheter vars verksamhet har stor betydelse för den regionala utvecklingen i uppdrag att identifiera områden för samordning mellan politikområdena. I uppgiften ingick att utveckla metoder för effektiv sektorsamverkan av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitikens måluppfyllelse¹³⁴. Nutek var sammanhållande när det gällde den senare delen av uppdraget (metoder för samverkan). Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 2003.

Rapportens slutsats är att uppdraget till de olika sektormyndigheterna att delta i det regionala utvecklingsarbetet och i arbetet att utveckla det regionala samarbetet inte fått det genomslag som eftersträvats. Det har dock uppfattats som positivt från flera myndigheter att de genom samverkansprocessen fått nya kontaktytor och ny kunskap. Verket konstaterar att det krävs effektivare metoder än vad som nu står till buds för att de regionala utvecklingsprogrammen verkligen ska kunna fungera som riktninggivare för det regionala utvecklingsarbetet.

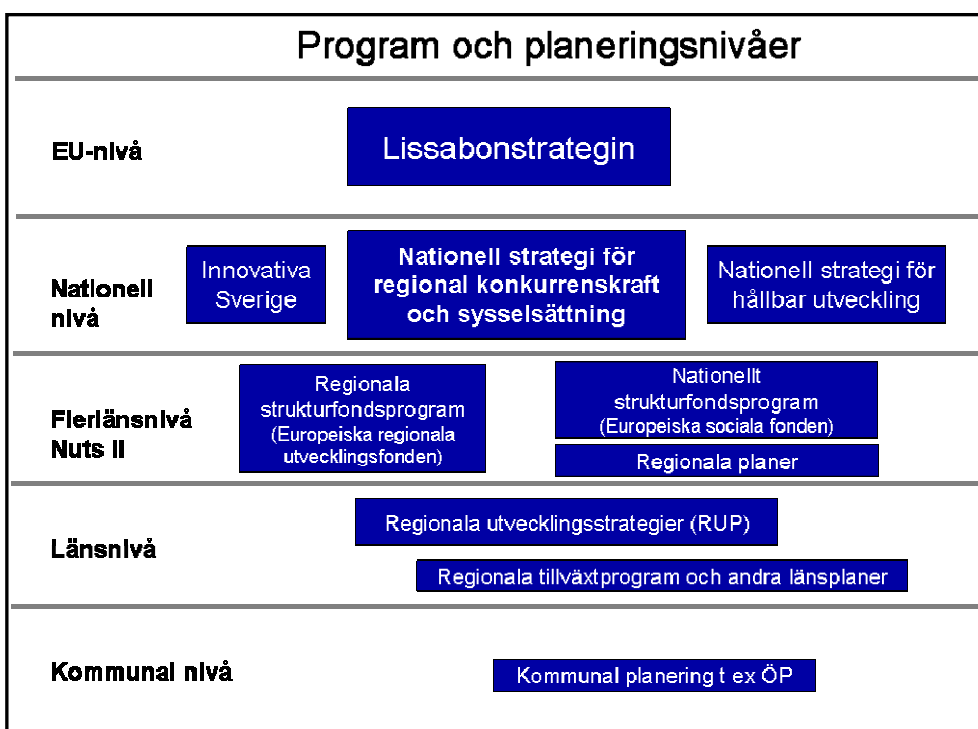
För att ytterligare understryka det angelägna i att de berörda statliga myndigheterna deltar aktivt i det regionala tillväxtarbetet har nu detta skrivits in i närmare 25 olika statliga myndigheters regleringsbrev. Uppgiften beskrivs oftast endast kort och i allmänna ordalag såsom att det ingår i verkets uppgift att delta i det regionala tillväxtarbetet.

¹³⁴ Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram. Bilaga 1 till Regeringsbeslut 2002-11-14- nr II 12

Planeringssystemet byggs nu ut ytterligare

För närvarande förbereds en ny omgång av regionala tillväxtprogram. Tanken är att dessa nu tydligare ska länkas till de kommande EU-programmen (som nu benämns EU:s sammanhållningspolitik). Tanken är att partnerskap i varje region¹³⁵ ska utforma överordnade strategier, s.k. Regionala utvecklingsprogram (RUP). Ramarna för dessa RUP:ar (både geografiska och ekonomiska) anges i en s.k. nationell strategi som har utformats av Näringsdepartementet. Strategin betecknas formellt som en bilaga till ett regeringsbeslut, inte som en proposition eller regeringsskrivelse.

Nedan illustreras planeringssystemets hierarkiska struktur.



Bilden visar inte själva planeringsprocessen, men i korthet är tanken att de regionala utvecklingsprogrammen sedan ska återföras till den nationella nivån som därefter förhandlar med regioner och sektorsmyndigheter och sedan sluter ett slags sam-

¹³⁵ I EU-statistiken är Sverige indelat i åtta s.k. NUTS 2 regioner. De nya EU-programmen har anpassats till dessa

hällskontrakt med berörda aktörerna. Ambitionen är att man på detta sätt tydligare drar in sektormyndigheterna i den regionala planeringen. De generella direktiven samt uppdraget i regleringsbrevet att delta i RTP-arbetet kompletteras med ekonomiska incitament – så är det tänkt i vart fall.

Reflektioner

Planer utan pengar får begränsade effekter

Erfarenheterna från 1970- och 80-talens länsplanering (och andra omfattande planeringssystem) var att dessa visserligen ledde till en betydande kunskapsuppbyggnad, men att det tvärsektoriella genomslaget var begränsat. Däremot har under samma tid mycket stora regeringsbeslut fattats avseende andra sektors bidrag till den regionala utjämningen. Omlokalisering av statliga myndigheter är ett exempel.

Generella direktiv ganska verkningslösa

Den slutsats man kan dra av de delar av förordningen om regionalt utvecklingsarbete som funnits länge och som handlar om att statliga myndigheter ska beakta möjligheterna till decentralisering av verksamhet och undvika att lägga ner arbetsställen i glesbygd är tämligen verkningslös. Ett skäl till förordningens dåliga genomslag är att den inte finns i den egna myndighetens instruktion eller regleringsbrev utan i en förordning som främst reglerar länsstyrelsernas verksamhet. Redan detta gör att det hos andra myndigheter kan uppfattas som något perifert. Men i de fall de berörda myndigheterna ändå är medvetna eller i någon mån söker beakta det förfaller det som att det mest betraktas som ett hinder eller ett rundningsmärke. Här står oftast starka ekonomiska intressen inom respektive myndighet mot regionala och lokala intressen att behålla jobb på orten.

Ekonomiska styrmedel inte oviktiga

När det gäller deltagande i RTP-arbetet är arbetet nu betydligt tydligare reglerat och intresset att delta i arbetet är större än varierande. Det bör dock noteras att tanken är att de olika sektor-

myndigheterna förväntas bidra med egna resurser för att främja den regionala utvecklingen. Men i och med att det finns vissa öronmärkta regionala utvecklingsmedel (den "lilla regionalpolitiken") samt i vissa fall ganska stora EU-medel är det många av de deltagande parterna som snarare ser det som att de själva kan vara med och "dela kakan än att bidra till degen". Det förefaller som myndigheter som ser att RTP kan förstärka deras egna position är mest positiva. Det gäller t.ex. myndigheter inom kulturområdet som kan lägga "regional tillväxt" till sin argumentarsenal för den egna verksamheten.

Vaga styrsignaler, kanske en möjlig metod som led i en läroprocess

Det tidigare nämnda samordningsuppdraget är intressant som ett exempel på att regeringen mer eller mindre avsiktligt sänder ut oklara styrsignaler och hoppas på att signalernas mottagare så småningom lyckas göra dem tydligare. Detta kan vara ett inslag i en inlärningsprocess där regering och myndighet samspelar. Arbetet med de regionala tillväxtavtalen, sedermera tillväxtprogrammen, kan delvis sägas vara av det slaget. Från att initialt varit väldigt oklart har arbetet nu funnit fastare former. Men strategin lyckades inte när det gäller samordningsuppdraget. Om otydligheten i uppdraget är alltför stort hjälper inte ens de mest ambitiösa försök att komma till några konkreta slutsatser.

Partnerskap som metod för tvärsektoriell samverkan

Begreppet partnerskap används i de strukturfondsprogram som syftar till att stimulera näringslivsutvecklingen i vissa utsatta regioner och landsbygdsområden, för Sveriges del Mål 1 och Mål 2. Begreppet används också inom det program som berör hela landet, Växtkraft Mål 3, med inriktning på arbetsmarknadsfrågor och kompetensutveckling.

I en rapport som utgavs av Statskontoret år 2001¹³⁶ gjordes en litteraturbaserad studie av partnerskap. Där summerades den gjorda genomgången på följande sätt.

¹³⁶ Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan. Statskontoret 2001:01.

Begreppet partnerskap används i många olika sammanhang och ibland med så vid innebörd att det nästan tappar all mening. En möjlighet är då att helt enkelt säga att partnerskap är ett annat ord för samverkanskonstellation. Det finns dock en viss skillnad som återfinns i de flesta beskrivningar och som också kan sägas ligga i själva ordet, nämligen att partnerskapet förväntas bestå under en längre tid. En tillfällig samverkansgrupp utgör inget partnerskap. Begreppet partnerskap betonar också att de samverkande parterna är jämställda. *Ett partnerskap är därmed en permanent samverkansgrupp där deltagarna samverkar på likvärdiga villkor.*

Viktiga delar i partnerskapstanken är att

- samarbetet avser ett territorium och syftar till att utveckla detta territorium
- både offentliga och privata parter deltar
- de offentliga parterna är både statliga och kommunala och kan representeras av såväl tjänstemän som politiker
- till de privata parterna hör både näringslivet, arbetsmarknadens parter och den informella sektorn
- de deltagande parterna är alla villiga att sätta in egna resurser i program och projekt som växer fram inom ramen för samarbetet
- samarbetet är långsiktigt och avser både planering, genomförande och uppföljning
- samarbetet är frivilligt
- partnerskapet i sig utgör ingen ny associationsform och är inte en juridiskt formaliserad samarbetsstruktur
- samarbetet är dock kodifierat i en avsiktsförklaring, avtal eller strategiskt dokument som undertecknande parter känner sig moraliskt bundna till
- samarbetet lämnar deltagande parters organisation och befogenheter opåverkade i sina huvuddrag.

I en nyligen publiceras statlig utredning¹³⁷ görs en empirisk studie av hur ett antal partnerskap inom (i första hand) regionalpolitiken har fungerat. Det allmänna intrycket är att samverkan över organisationsgränser och geografiska gränser uppfattas som lärorikt och stimulerande, men att partnerskapens roll och ansvar ofta uppfattas som oklara. De grupperingar som av deltagarna själva uppfattas som mest konstruktiva är de som förfogar över egna ekonomiska resurser och som har en tydlig koppling till genomförande. De mest "jordnära" – och uppskattade – partnerskapen var de som arbetade med lokala utvecklingsprojekt. De var mest gränsöverskridande med en god blandning av företrädare för stat och kommun, näringsliv och den sociala ekonomin (olika intresseorganisationer, föreningar och motsvarande). I rapporten varnades för risken att förekomsten av olika samverkansformer, antingen de kallas för partnerskap eller för något annat, skulle leda till att komplicerade parallella eller överordnade samverkansstrukturer byggs upp som i sig urholkar de olika deltagande organisationernas primära ansvar. Särskilt betonas vikten av att det finns fasta organisationsstrukturer inom vilka lärande kan äga rum.

¹³⁷ Svenska partnerskap – en översikt SOU 2006:04. Författad av Peter Gorpe.

Politik för global utveckling

Internationella konventioner

Millenniedeklarationen

En viktig utgångspunkt för svenskt utvecklingssamarbete är FN:s millenniedeklaration från år 2000. Utifrån denna deklaration har världens länder enats om en dagordning för global utveckling. Dagordningen omfattar åtaganden om fred och säkerhet, avrustning, utveckling och fattigdomsbekämpning, miljöhänsyn, mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning, skydd för särskilt utsatta m.m. Ur deklarationen har hämtats mer konkreta målsättningar, de s.k. millenniemålen, som anger åtta tidsbundna mål för global utveckling. Bland dessa kan nämnas målen om att halvera fattigdom och hunger till år 2015 samt att ett globalt samarbete förväntas ske genom ökat bistånd.

Millenniemålen kompletteras med ett antal delmål och ett knappt 50-tal indikatorer som grund för uppföljning av måluppfyllelse. En utvärdering har gjorts som visar på svårigheterna att uppnå samtliga mål på angivna tider.

Övriga internationella överenskommelser och konferenser

Förutom millenniedeklarationen ligger flera andra internationella överenskommelser till grund för den svenska politiken. Bland dessa kan nämnas:

- Den internationella konferensen i Monterrey 2002 om finansiering för utveckling som innebar en lansering av en helhets-syn på utveckling samt främjandet av resursflöden genom bl.a. investeringar och handel. Konferensen kan också sägas ha ökat samsynen kring vikten av nationellt ägarskap och ansvar för det egna landets utveckling.
- FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002.

- Konferens i Rom 2003 varvid en deklaration om samordning och harmonisering av utvecklingsarbetet antogs.
- Högnivåmötet i Paris år 2005 om biståndseffektivitet.

Dessa internationella överenskommelser utgör, tillsammans med millenniemålen, en gemensam värdegrund och dagordning för Sveriges arbete för en global utveckling.

Sveriges politik för global utveckling

Regeringen beslutade år 2003 om en ny svensk politik för global utveckling. Enligt beslutet ska Sverige sträva efter att föra en *sammanhållen politik* för global utveckling (PGU). Politiken ska utgå från en helhetssyn på utvecklingens drivkrafter och på de åtgärder som krävs för att uppnå en rättvis och hållbar utveckling i hela världen. Enligt regeringen bör politiken *omfatta alla politikområden*.

Det övergripande målet för politiken för global utveckling är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Politiken ska präglas av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv.

Förutom ett rättighets- och fattigdomsperspektiv skall politiken grundas på ett antal huvuddrag. Den ska främja och präglas av respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och god samhällsstyrning, jämställdhet mellan kvinnor och män, hållbart utnyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt och social utveckling och trygghet. Politiken ska också inriktas mot helhetssyn och samverkan på det globala planet. Det gäller främst områdena konflikthantering och globala gemensamma nyttigheter.

En rättvis och hållbar global utveckling kan enligt regeringen bara uppnås genom att många krafter drar åt samma håll. Därför ska *samstämmigheten* mellan olika politikområden stärkas i syfte att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande. För svensk del måste samstämmighet prägla både den nationella politiken och den som formuleras och drivs inom EU. Kopplingarna

mellan utvecklingssamarbetet och exempelvis säkerhets-, handels-, jordbruks-, folkhälso- och migrationspolitik bör enligt regeringen göras tydliga. Det Sverige säger och gör i ett sammanhang måste stämma med svenskt agerande i ett annat.

I ett internationellt perspektiv är den svenska politiken för global utveckling ambitiös. Sverige är det första landet i världen med att slå fast en politik där alla politikområden förutsätts arbeta för det gemensamma målet om hållbar och global utveckling.

Organisation och ansvarsfördelning

Ansvar för politiken för global utveckling ligger inom UD på den nyligen bildade enheten för utvecklingspolitik (UD/UP). På enheten arbetar totalt ca 18 personer. Av dessa arbetar 9 personer med politik för global utveckling och policystöd till Sida.

Biståndsministern har ett samordningsansvar för politiken.

Styrelsen för internationellt samarbete (Sida) har inte något specifikt ansvar för att verka för samstämmighet utanför sitt eget ansvarsområde, d.v.s. det svenska utvecklingssamarbetet.

Den svenska politiken för global utveckling är en tämligen ny företeelse och några närmare instruktioner om hur politiken ska genomföras har inte givits av riksdagen eller regeringen.

Den strategi som valts av UD är att i första hand att driva och söka integrera frågorna inom Regeringskansliet. Vidare har fem områden pekats ut som prioriterade (se nedan).

Enligt regeringen bör det svenska samhället i större utsträckning engageras för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till att konkret genomföra den svenska politiken för global utveckling. Myndigheter, kommuner, utbildningsväsende, enskilda organisationer, folkrörelser näringsliv har alla viktiga roller att spela. Ett särskilt forum, Forum för global utveckling, med företrädare för

olika delar av samhället ska utvecklas i syfte att främja en bred samhällsdialog om global utveckling och öka samstämmigheten.

Uppföljning

Genomförandet av politiken för global utveckling skall årligen redovisas till riksdagen i form av en resultatskrivelse. Nyligen utkom en andra sådan skrivelse¹³⁸. Någon uppföljning av politiken utöver den årliga skrivelsen har inte gjorts.

I skrivelsen pekas fem områden, utöver utvecklingssamarbetet, ut som prioriterade områden för det framtida arbetet. Dessa är miljöpolitik, jordbrukspolitik, handelspolitik, migrationspolitik och säkerhetspolitik. I skrivelsen formuleras också mål för ett stort antal andra områden. Dessa mål är tämligen allmänt hållna. Sverige ska t.ex. bidra till att stärka de mänskliga rättigheterna, verka för en omställning till ett hållbart samhälle, verka för att de fattigaste länderna ska uppnå en hållbar skuldbörda m.fl. I anslutning till respektive mål redovisas hur Sverige på olika sätt och inom olika fora har verkat för att uppnå dessa mål.

Reflektioner

Den svenska politiken för global utveckling är relativt ny. Den är också, i ett internationellt perspektiv, tämligen ambitiös. Det finns idag inga andra länder som på detta sätt har uttalat ett ansvar för samtliga politikområden att tillse att utvecklingssamarbete och övriga insatser gentemot omvärlden bedrivs samstämt.

Politiken har i mycket karaktären av en långsiktig politisk vision. En iakttagelse är också att den målhierarki som ligger till grund för politiken tämligen komplex och svårtolkad. Det gäller målstrukturen med ett övergripande mål, två perspektiv och åtta huvuddrag och hur dessa relaterar till varandra. De mål som uttrycks i den senaste skrivelsen till riksdagen är vidare allmänt

¹³⁸ Regeringens skrivelse 2005/06:204 Sveriges politik för global utveckling.

hållna och därmed svåra att följa upp i termer av effekter i förhållande till genomförda insatser.

Någon reglering av myndigheternas arbete med PGU finns inte och något ansvar för enskilda myndigheter har heller inte pekats ut. Enligt uppgift har dock UD i processandet av regleringsbreven inom Regeringskansliet verkat för att få myndighetshandläggare att lyfta in allmänna skrivningar om att beakta PGU i dessa. Någon uppföljning av hur många myndigheter som i dag har sådana skrivningar i sina regleringsbrev har dock inte genomförts.

Den strategi som valts för att driva politiken för global utveckling är främst:

- att söka driva och integrera frågorna inom Regeringskansliet.
- att rikta insatserna till de fem prioriterade områdena miljöpolitik, jordbrukspolitik, handelspolitik, migrationspolitik och säkerhetspolitik.

En ambition är att i ett nästa steg identifiera ytterligare strategiska områden och frågor som det finns ett politiskt intresse av att driva.

Ansvar för att driva frågor om PGU ligger idag inom UD på enheten för utvecklingspolitik. Biståndsministern har ett ansvar för att samordna PGU-frågor inom Regeringskansliet. Det finns dock ingen central myndighet med uppdrag att driva eller främja frågorna. Sida har t.ex. inget ansvar för att driva PGU-frågor utanför sitt eget verksamhetsområde, d.v.s. inom ramen för utvecklingssamarbetet.

Den resultatskrivelse som årligen ska lämnas till riksdagen om Sveriges politik för global utveckling har till uppgift att redovisa det arbete som under årets har bedrivits på området. Skrivelsen fungerar dock i dag också som ett viktigt instrument för att föra ut PGU-frågorna. Som nämnts pekar regeringen i den senaste skrivelsen ut fem områden som bör prioriteras inom den närmsta framtiden. Vidare formuleras mål för ett större antal områden. I

anslutning till dessa mål redovisas de prestationer som har gjorts för att uppnå respektive mål. Några resonemang om effekter av genomförda insatser redovisas dock inte.

I övrigt finns inga system för att följa upp politiken. Ett arbete med att etablera ett sådant system pågår dock.

Den svenska politiken kan jämföras med hur frågorna drivs i andra länder. I t.ex. Nederländerna och Finland har man, vad vi erfar, valt ett mer pragmatiskt system för att säkra att samstämmighet uppnås på området. I stället för att smeta ut ansvaret på departement och myndigheter har företrädare för utvecklings-samarbetet/biståndspolitikerna givits ett ansvar att säkra att samstämmighet uppnås i de internationella insatserna.

Hållbar utveckling

Globalt arbete och internationella konventioner

På global nivå sker ett arbete för hållbar utveckling inom FN. Detta inom ramen för den s.k. millenniedeklarationen med dess mål om att halvera fattigdomen i världen till år 2015 samt genom ett antal andra internationella konventioner, t ex FN-toppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling. Vidare kan OECD:s arbete med att ta fram statistik och indikatorer som speglar den sociala, ekonomiska och miljömässiga utvecklingen i medlemsländerna, räknas hit.

EU-arbete

Inom EU är hållbar utveckling ett övergripande mål. År 2001 antogs en första strategi för hållbar utveckling. Den har sedan dess vidareutvecklats och kompletterats. Den globala dimensionen har blivit allt viktigare för arbetet med hållbar utveckling inom EU. I ett förslag till en reviderad strategi som lämnats 2005 har sex huvudfrågor för arbetet identifierats: klimatförändring och ren energi, folkhälsa, social sammanhållning, demografi och migration, förvaltning av naturresurser, hållbara transporter samt global fattigdom och utveckling.

Nationell politik

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens politik och innefattar tre dimensioner; en ekonomisk, en social och en ekologisk. Målet om hållbar utveckling har i mycket karaktären av en vision om att skapa ett hållbart samhälle genom solidaritet och rättvisa i alla länder, mellan länder och mellan generationer.

En skrivelse om hållbar utveckling har lämnats till regeringen år 2006. I denna redovisas en strategi för arbetet som är en vidare-

utveckling av en tidigare strategi från år 2004. I strategin presenteras fyra *strategiska utmaningar* som ska stå i fokus för arbetet under den kommande mandatperioden. Dessa är:

- Att bygga samhället hållbart
- Att stimulera god hälsa på lika villkor
- Att möta den demografiska utmaningen
- Att främja hållbar tillväxt.

Varje strategisk utmaning är i sin tur nedbruten i ett antal mål. För den första strategiska utmaningen, Att bygga samhället hållbart, anges följande mål:

- att främja hållbar utveckling utifrån lokala och regionala förutsättningar,
- levande och trygga stadsmiljöer och stadskärnor lätt tillgängliga för alla,
- en god boendemiljö där människor känner delaktighet,
- att bryta social, ekonomisk och diskriminerande segregation i storstadsregionerna,
- att förverkliga rätten till bostad för alla utan diskriminerande åtskillnad.

För varje strategisk utmaning redovisas också vilka åtgärder som på nationell och internationell nivå vidtas för att uppnå målen. Åtgärderna består huvudsakligen av redogörelser för planerade eller pågående aktiviteter och insatser som kan kopplas till målen för hållbar utveckling. Exempel på åtgärder på nationell nivå som kopplas till målet Att bygga samhället hållbart är; arbetet med miljö kvalitetsmålen, en kommande proposition om en översyn av plan- och bygglagen, en kommande proposition om nationellt program för energieffektivisering etcetera.

Organisation och genomförande

För att samordna arbetet med hållbar utveckling har ett särskilt samordningskansli skapats inom Regeringskansliet. Kansliet var ursprungligen placerat inom Statsrådsberedningen men har flyttats till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Kansliets uppgift är att koordinera arbetet med hållbar utveckling inom Regeringskansliet, att fungera som idéskapare, att utveckla den nationella strategin och att utveckla Sveriges agerande internationellt. Samhällsbyggnadsministern har det samlade ansvaret för regeringens arbete med hållbar utveckling.

För att driva frågor om hållbar utveckling finns också ett Hållbarhetsråd. Rådet bildades 2005 och består av tolv ledamöter som är utsedda av regeringen och ett kansli. Rådets uppgift är primärt att stimulera det regionala och lokala arbetet genom att skapa forum för hållbar utveckling, lyfta fram verktyg som stimulerar till handling och att bedriva omvärldsbevakning för debatt och analys. Resultatet av omvärldsbevakningen fungerar även som underlag för regeringens arbete med den nationella strategin för en hållbar utveckling.

Verksförordningen ålägger alla statliga myndigheter att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en av dimensionerna för hållbar utveckling, nämligen den ekologiska.

För att omsätta visionen om en hållbar utveckling talar regeringen om delaktighet, ansvarstagande och ledarskap. Vidare påtalas att de statliga myndigheterna spelar en viktig roll i att omsätta nationella politiska beslut i handlingsplaner, riktlinjer eller föreskrifter. Länsstyrelserna förutsätts ha ett särskilt ansvar för den regionala nivån. Även landsting, kommuner och näringsliv anses spela en viktig roll.

Regeringen avser nu att identifiera myndigheter vars verksamhet har relevans för arbetet med en hållbar utveckling. Myndigheter med ett brett ansvarsområde anses särskilt viktiga liksom myndigheter av spjutspetskaraktär för hållbar utveckling. Även vissa

myndigheter med ansvar för en specifik sektor som bör samarbeta med andra sektorsmyndigheter anses väsentliga.

Tvärsektoriell samverkan och samordning av regeringens arbete med hållbar utveckling är enligt regeringen av stor vikt. Sedan 2004 har ett tiotal strategier och policydokument med direkt koppling till hållbar utveckling inom en rad områden tagits fram. Det gäller t.ex. frågor om hållbar utveckling i relation till landsbygdsutveckling, konsumentpolitik, innovation och förnyelse, utbildning, offentlig upphandling samt integration och global utveckling. Detta speglar regeringens mål om att hållbar utveckling ska beaktas inom alla politikområden.

En myndighet som enligt sin instruktion ska kunna tillhandahålla metoder och riktlinjer för hur myndigheter bättre kan integrera hållbar utveckling som ett horisontellt krav är VERVA.

Ett viktigt inslag i arbetet för hållbar utveckling är enligt regeringen att med s.k. hållbarhetsbedömningar kvalitetssäkra hållbarhetsaspekten i underlag och beslut i statsförvaltningen. Ett syfte med detta är tillförsäkra att alla politiska beslut balanserat beaktar ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser i ett långsiktigt perspektiv. För detta ändamål avser regeringen att utveckla en konsekvensanalysmodell.

I skrivelsen presenterar regeringen en uppsättning indikatorer för hållbar utveckling. Tolv av dessa har valt ut till huvudindikatorer:

Hälsa

1. Medellivslängd
2. Våld

Hållbar konsumtion och produktion

3. Energieffektivitet
4. Investeringar

Ekonomisk utveckling

5. Sysselsättningsgrad
6. Offentlig skuld

7. Tillväxt

Social sammanhållning

- 8. Ekonomisk utsatthet
- 9. Demografisk försörjningsbörda

Miljö och klimat

- 10. Växthusgaser
- 11. Farliga ämnen

Global utveckling

- 12. Bistånd

Regeringen avser att göra en halvtiduppföljning av de åtgärder som pekas ut i strategin. I denna uppföljning ska indikatorerna användas. Vidare ska de rapporter om möjligheter och hinder i arbetet med hållbar utveckling som Hållbarhetsrådet och länsstyrelserna lämnar användas.

Reflektioner

Politik för hållbar utveckling är ett mycket generellt formulerat politikområde. Samtliga statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer och individer förutsätts beakta hållbar utveckling i dess tre dimensioner. Dessa dimensioner kan i praktiken sannolikt fås att omfatta i stort sett alla samhällssektorer och frågor. Vidare är de mål som definieras inom ramen för de fyra s.k. strategiska utmaningarna tämligen oprecisa.

Arbetet med hållbar utveckling innebär i princip inte att någon ny kunskap tas fram. Det handlar istället om att beakta ett nytt perspektiv genom att sammanställa befintlig kunskap och belysa genomförda aktiviteter ur ett hållbarhetsperspektiv. Detta innebär att man kan tala om att ytterligare ett raster läggs ovanpå på andra existerande horisontella frågor och perspektiv.

En fråga är hur de sociala och ekonomiska dimensionerna av hållbar utveckling är definierade i förhållande till andra frågor.

Kan t.ex. begreppet socialt hållbar utveckling tillföra något nytt i förhållande till befintliga mål för t.ex. folkhälsopolitiken.

Hållbarhetskansliet inom Regeringskansliet har till uppgift att driva och samordna arbetet med hållbar utveckling. Meningen var från början att kansliet skulle placeras inom Statsrådsberedningen. Kansliet sorterar dock i dag under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Frågan är om detta innebär en risk för att arbetet med hållbar utveckling i alltför hög grad kommer att fokusera på den ekologiska dimensionen på bekostnad av övriga dimensioner.

Miljömålsarbete

Det övergripande målet för svensk miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagen fattade 1999 beslut om 15 nationella miljö-kvalitetsmål som i huvudsak ska vara uppnådda år 2020. Därefter har regeringen i olika beslut fastställt 17 delmål.

Organisation och ansvar

Regeringen har det övergripande ansvaret för miljökvalitets-målen och har utsett en ansvarig myndighet för varje mål samt för några tvärgående områden. Regeringen rapporterar om miljö-målsarbete till riksdagen en gång om året. För att samordna miljömålsarbetet och för att se till att berörda myndigheter använder sina resurser så effektivt som möjligt har regeringen in-rättat ett Miljömålsråd. Vart fjärde år lämnar Miljömålsrådet en fördjupad utvärdering till regeringen. Rådet är kopplat till Natur-vårdsverket. Samtliga miljömålsansvariga myndigheter samt näringsliv och miljöorganisationer är representerade i rådet.

Miljömålsrådets viktigaste uppgifter är att:

- följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljökvalitets-målen
- rapportera till regeringen om hur arbetet mot miljökvalitets-målen går och vad som ytterligare behöver göras
- samordna informationsinsatser från miljömålsmyndig-heterna
- övergripande samordna regional fördelning av miljökvali-tetsmål och delmål
- fördela medel till miljömålsuppföljning.

Miljömålsansvariga myndigheter

Regeringen har utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de 16 miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket har ansvar för tio mål medan Statens strålskyddsinstitut, Kemikalieinspektionen, Sveriges Geologiska Undersökning, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Boverket har huvudansvaret för var sitt mål.

Nedan redovisas de 16 miljömålen och ansvariga myndigheter.

Miljökvalitetsmål	Myndighet
Begränsad klimatpåverkan Frisk luft Bara naturlig försurning Skyddande ozonskikt Ingen övergödning Levande sjöar och vattendrag Hav i balans samt levande kust och skärgård Myllrande våtmarker Storslagen fjällmiljö Ett rikt växt- och djurliv	<i>Naturvårdsverket</i>
Säker strålmiljö Giftfri miljö Grundvatten av god kvalitet	<i>Statens strålskyddsinstitut</i> <i>Kemikalieinspektionen</i> <i>Sveriges geologiska undersökningar</i>
Levande skogar Ett rikt odlingslandskap God bebyggd miljö	<i>Skogsstyrelsen</i> <i>Jordbruksverket</i> <i>Boverket</i>
Övergripande miljömålsfrågor	
Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader	<i>Boverket</i>
Kulturmiljön	<i>Riksantikvarieämbetet</i>
Hälsofrågor	<i>Socialstyrelsen</i>
Regionalt miljömålsarbete	<i>Länsstyrelserna</i>

Det ansvar för miljömålsarbetet som regeringen lagt på vissa myndigheter fråntar inte övriga myndigheter ansvaret för miljömålsarbete. Så har vissa myndigheter t.ex. ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling.

Regional nivå

Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll på det regionala planet. De ska arbeta tillsammans med andra regionala myndigheter organ och i dialog med kommuner, näringsliv, frivilliga organisationer och andra aktörer. Länsstyrelserna ska i samråd med Miljömålsrådet anpassa, precisera och konkretisera miljömålen med hänsyn till de förutsättningar som finns i länen. Målet Levande skogar har Skogsstyrelsen, i samverkan med länsstyrelserna, ansvaret för. Länsstyrelserna ska också ge kommunerna underlag för och hjälpa dem att formulera lokala mål och åtgärdsprogram.

Kommunernas arbete

Kommunerna har flera uppgifter i arbetet för att uppnå miljökvalitetsmålen, dels genom sitt myndighetsarbete, sitt ansvar för samhällsplanering och genom åtgärder i sin egen verksamhet. Många kommuner har inlett arbetet med att utveckla lokala miljömål och strategier. Formerna för arbetet varierar. Vanligt förekommande är dock att arbetet sker inom ramen för arbetet med miljöledningssystem samordnat med det lokala Agenda 21-arbetet.

Näringsliv och miljöorganisationer

Även svenskt näringsliv, som generellt sett ligger långt framme vad gäller miljömedvetenhet, spelar en viktig roll i miljömålsarbetet. Näringslivet är genom Svenskt Näringsliv representerat i Miljömålsrådet.

De svenska miljöorganisationerna deltar på flera sätt i miljömålsarbetet, bl.a. som experter i Miljömålsrådet.

Europeiskt och internationellt arbete

Många av miljömålen kräver samarbete över nationsgränserna. Regeringen har beslutat att Sveriges miljöarbete inom EU ska prioritera områdena kamp mot förorening och klimatförändringar, arbete för en miljöorienterad produktpolitik, bevarande av biologisk mångfald och en ny kemikaliepolitik. Europeiska kommissionen antog 2001 en miljöstrategi som ska gälla de följande fem till tio åren. Inom EU arbetar främst tre institutioner med uppföljning:

- EEA, den europeiska miljöbyrån, ansvarar för information om det europeiska miljötillståndet.
- EU-kommissionen lade för ett par år sedan fram ett nytt handlingsprogram för miljön, Miljö 2010 – Vår framtid, vårt val. Programmet ska nu konkretiseras genom ett arbete med tematiska strategier för sju prioriterade områden.
- EUROSTAT, den europeiska statistiska centralbyrån, som tar fram dataunderlag till kommissionen. EUROSTAT ansvarar också för en sammanställning av de s.k. strukturindikatorerna som berör ekonomi, sociala aspekter och miljö i medlemsländerna. EUROSTAT leder också ett arbete med att tillsammans med länderna enas om en uppsättning indikatorer för hållbar utveckling.

På det internationella planet är OECD en viktig aktör i arbetet med att utveckla strategier och indikatorer.

Det internationella miljösamarbetet påverkas av lagligt bindande regler och åtaganden genom ett antal konventioner. Sverige har anslutit sig till ett 40-tal sådana konventioner på miljöområdet. Vidare har det nordiska samarbetet antagit ett miljöhandlingsprogram och en strategi för hållbar utveckling som kommer att öka det tvärssektoriella samarbetet. Dessutom verkar HELCOM, The Helsinki Commission, för att skydda Östersjön mot föroreningar.

Uppföljning och utvärdering

Miljökvalitetsmålen följs upp årligen. Vidare sker en fördjupad utvärdering vart fjärde år av Miljömålsrådet. En första sådan utvärdering genomfördes 2004. Syftet med de fördjupade utvärderingarna är att klarlägga om styrmedel eller mål för miljömålsarbetet behöver korrigeras. Underlaget ska också redovisa utvecklingen mot miljömålen och innehålla förslag om bl.a. åtgärder, styrmedel, resurser, organisation samt eventuell revidering av delmål eller uppföljningssystem. Utvärderingen bygger på underlagsrapporter från Miljömålsrådets representerade myndigheter och organisationer.

I den fördjupade utvärderingen 2004 bedöms att fyra av de femton miljömålen kommer att bli svåra att uppnå inom en generation. Genuint svåra att uppnå bedöms målen Giftfri miljö och Begränsad miljöpåverkan vara.

Vidare pekas i utvärderingen på att miljökvalitetsmålen tillkomst har inneburit att nya idéer, nya samarbeten och nya samverkansformer utvecklats och samarbetet mellan myndigheter bedöms ha fördjupats. Det konstateras dock att det är svårt att skapa en "samlad syntes" bland alla de viktiga detaljer som tillsammans utgör det omfångsrika arbetet med att målen till regional och lokal nivå och bidra med insatser för att uppnå målen och med att följa upp dem. Ett problem som påtalas är vidare att underlagen till utvärderingen har tagits fram för ett mål i taget, vilket har bidragit till att det har varit svårt att anlägga ett målövergripande perspektiv.

Bedömningar görs också om vikten av en pådrivande svensk roll inom EU, om behovet av att förbättra den fysiska planeringens roll i miljöarbetet, att vidareutveckla tillsynen etc. Dessutom lämnas förslag till förändrade delmål, bl.a. i syfte att göra målen mer träffsäkra och kommunicerbara.

Förslag till åtgärder i syfte uppnå miljömålen utgår från tre s.k. åtgärdsstrategier inom områdena effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp och hushållning

med mark, vatten och bebyggd miljö. Exempel på föreslagna åtgärder inom området effektivare energianvändning och transporter är; en differentiering av den årliga fordonsskatten för tunga fordon, en förtida introduktion av arbetsmaskiner med låga utsläpp och en kilometerbaserad vägskatt för godstransporter på väg.

Beträffande uppföljning påtalas att en effektiv sådan är viktig för att kunna följa utvecklingen i miljön och bedöma möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. De miljömålsansvariga myndigheterna har arbetat med att utveckla indikatorer för miljömålen. Enligt utvärderingen ska nu möjligheterna att presentera indikatorer på lokal nivå utvecklas. Vidare bedöms befintliga indikatorer inom vissa områden behöva ses över.

Sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling samt miljöledningssystem

Sektorsansvar

Parallellt med ansvaret för miljömålsarbetet har vissa myndigheter i dag ett s.k. sektorsansvar inom miljöområdet. Riksdagen beslutade nämligen år 1988 att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt område. En förstärkning av sektorsansvaret genomfördes 1998 då regeringen gav 24 myndigheter gavs ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling.

Miljöledning

I en rapport från Naturvårdsverket från 2004¹³⁹, som bygger på rapporter från de sektorsansvariga myndigheterna, konstateras att det särskilda sektorsansvaret, om det ska behållas, behöver bli tydligare, speciellt vad avser ansvarets innebörd, sektorsbegreppet och kopplingen mellan det sektorsansvaret, arbetet med miljökvalitetsmål och miljöledningssystem.

¹³⁹ Naturvårdsverket Myndigheternas miljöansvar, rapport 5352, februari 2004.

Som ett led i strävandena att uppnå en hållbar utveckling har regeringen beslutat att statliga myndigheter bör införa miljöledningssystem och att staten på detta vis bör vara ett föredöme i miljöarbetet. Alla statliga myndigheter inklusive Regeringskansliet har fått i uppdrag att införa miljöledningssystem. De första myndigheterna fick uppdraget under 1996 och de sista under 2001.

Reflektioner

Ett syfte med att ersätta de många olika miljömål som fanns tidigare med de 15 (16) miljö kvalitetsmålen var att göra miljöpolitikens mål tydligare och lättare att följa upp. Samtidigt har ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling byggts upp vid sidan av miljömålsarbetet. Dessutom förväntas statliga myndigheter utveckla system för miljöledning. Vidare ska mål, strategier och åtgärder för giftfria och resurssnåla kretslopp beaktas.

Av en utvärdering av myndigheternas särskilda sektorsansvar, som Naturvårdsverket har genomfört, framgår att ansvariga myndigheter upplever detta arbete som problematiskt. Närmare hälften av myndigheterna redovisar t.ex. problem med målkonflikter mellan sektorsansvaret och andra myndighetsuppdrag, mellan de olika dimensionerna i hållbar utveckling, mellan politikområden som inte samordnas etc. Vidare pekar myndigheterna på problem med att integrera miljöfrågor i den ordinarie beslutsprocessen, komplexiteten i uppsättningen av aktörer inom den egna sektorn samt problem med en otydlig rollformulering från uppdragsgivaren. Andra problem som påtalas gäller avgränsningar gentemot andra sektors- och miljömålsmyndigheter samt avsaknad av mandat för åtgärder på miljöområdet.

Av ovanstående framgår att det på miljöområdet finns flera parallella styrsystem. Fram träder bilden av ett komplicerat system med åtgärdsstrategier, miljömål, delmål, planer och åtgärdsförslag som delvis överlappar varandra och följer olika beslutsprocesser.

Ur ett organisationsperspektiv är det särskilda Miljömålsrådet, med ett kansli kopplat till Naturvårdsverket och med representation från ansvariga myndigheter, näringsliv och miljöorganisationer, en intressant lösning. Rådet har mandat att inte bara bedöma andra myndigheters arbete utan även att lämna förslag på förändringar av systemet.

Handikappolitik

Mål och inriktning

Enligt regeringen är handikappolitik ett sektorsövergripande politikområde vilket innebär att de handikappolitiska målen ska vara integrerade mål inom andra politikområden.

Handikappolitiken omfattar insatser för att undanröja hinder för delaktighet i samhället, insatser för att bekämpa diskriminering samt individuella stödinsatser. Ansvaret för individuella stödinsatser ligger främst på kommuner och landsting och omfattar stöd både enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Andra typer av individuella stödformer är bl.a. assistansersättning, personligt ombud och bilstöd.

För budgetåret 2007 föreslås statens utgifter inom politikområdet uppgå till cirka 15,5 miljarder kronor

Våren 2000 beslutade riksdagen om nationella mål, inriktning och en nationell handlingsplan för handikappolitiken för den närmaste 10-årsperioden.

De övergripande målen för handikappolitiken är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken¹⁴⁰, sträcker sig fram till år 2010 och involverar alla samhällsområden. Arbetet ska särskilt inriktas på att identifiera och undanröja hin-

¹⁴⁰ Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79).

der för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder, att förebygga och bekämpa diskriminering samt att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Arbetsområdet att skapa ett tillgängligt samhälle hör till de områden som är särskilt prioriterade fram till 2010. I en särskild skrivelse¹⁴¹ till riksdagen vart tredje år redogör regeringen för arbetet med den nationella handlingsplanens genomförande. En viktig del i handlingsplanen är enligt regeringen att förbättra villkoren för flickor och pojkar samt kvinnor och män med funktionshinder.

Myndigheter på området

För att uppnå de handikappolitiska målen krävs enligt regeringen insatser inom alla sektorer och på alla samhällsnivåer. Insatser av sektorsansvariga myndigheter spelar en central roll. Även andra myndigheter samt kommuner och landsting spelar en viktig roll för politikens genomförande. Den tidigare strukturen med ett delat ansvar mellan flera myndigheter och aktörer med olika roller ansågs som otillfredsställande. Enligt regeringen fanns det behov av en gemensam nationell funktion som kan samordna insatserna och säkerställa att handikappolitikens mål och ambitioner genomförs och utvecklas i samhället.

Mot den bakgrunden har myndighetsstrukturen på handikappområdet från och med år 2006 förändrats. Detta framför allt genom att en ny myndighet, Myndigheten för handikappolitisk samordning, med ett särskilt uppdrag kopplat till den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, har inrättats. Myndighetens uppgift blir att främja ett strategiskt och effektivt genomförande av den nationella handikappolitiken på såväl kort som lång sikt. En huvuduppgift kommer att vara att ansvara för den övergripande handikappolitiska samordningen. Detta innebär att myndigheten ska stödja, stimulera och förmå aktörer på olika nivåer att beakta de handikappolitiska målen i sin verksamhet. Vidare ska myndigheten ha en normerande roll för tillgänglighet

¹⁴¹ Skr. 2002/03:25. Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

och för verkställighet av den särskilda förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av handikappolitiken (se nedan).

Myndigheten ska också bistå regeringen med det underlag som behövs för en effektiv styrning av det handikappolitiska området, vilket bl.a. innebär att informera regeringen om utvecklingen mot de övergripande målen samt om sektorsmyndigheternas arbete inom ramen för deras sektorsansvar. Myndigheten ska vidare analysera lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med problem och bedöma vilka åtgärder som är mest effektiva utifrån de mål som ska uppnås. En viktig uppgift är vidare att, utifrån myndighetens ansvar för omvärldsbevakning, bedriva en aktiv uppföljning och utvärdering på eget eller på regeringens initiativ.

Den nya myndigheten inrättas genom att befintliga myndigheter på området omstruktureras. Det tillgänglighetscenter, som tidigare har legat inom Handikappombudsmannen (HO) förs över till den nya myndigheten liksom arbetet med bemötandefrågor. Tillgänglighetscentrets uppgift är att stödja statliga myndigheters arbete med att ta fram handlingsplaner för tillgänglighet, att bevaka att så sker samt att samordna sektorsmyndigheterna i detta arbete. Vidare kommer vissa uppgifter som i dag ligger inom **Hjälpmedelsinstitutet** (HI) att ingå i den nya myndighetens uppgifter.

Handikappombudsmannens huvuduppgift är att följa och bevaka rättigheter och villkor för personer med funktionshinder. Funktionshindrade har skydd mot diskriminering i arbetslivet, inom högskolan och i viss kommersiell verksamhet. HO har tillsynsansvar över dessa lagar och kan föra talan i domstol för enskilda som anser sig utsatta för diskriminering.

Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) avvecklas som självständig myndighet den 1 januari 2006 och myndighetens verksamhet med statsbidragsgivning kommer att övergå till politikområdet Hälso- och sjukvård. Sisus uppgift var bl.a. att förbättra förutsättningarna för utbildning och studier för personer med funktionshinder.

Särskild förordning

Samtliga statliga myndigheter har ett ansvar för genomförandet av handikappolitiken enligt en särskild förordning¹⁴². Enligt denna ska myndigheterna utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen och vara ett föredöme när det gäller bl.a. tillgänglighet för personer med funktionshinder. Enligt förordningen ska myndigheterna i dessa frågor, när det finns anledning till det, samråda med Handikappombudsmannen och/eller med Myndigheten för handikappolitisk samordning.

Uttalat sektorsansvar för vissa myndigheter

Utöver de generella krav som gäller alla myndigheter så har 14 sektorsmyndigheter ett särskilt ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken ska nås inom olika samhällssektor. Dessa myndigheter är:

- Arbetsmiljöverket
- Arbetsmarknadsverket
- Banverket
- Boverket
- Försäkringskassan
- Konsumentverket
- Luftfartsstyrelsen
- Post- och telestyrelsen
- Riksantikvarieämbetet
- Sjöfartsverket
- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Statens kulturråd
- Vägverket.

¹⁴² Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

Dessa myndigheter ska samordna och stödja andra myndigheter som verkar inom samma sektor, i arbetet med att genomföra handikappolitiken. Ansvaret finns inskrivet i myndigheternas instruktioner. Myndigheterna har tagit fram etappmål för sitt handikappolitiska arbete fram till år 2010. Etappmålen, som är verksamhetsanpassade, utgör grunden för regeringens styrning av dessa myndigheter i regleringsbrevet.

Förutom sektorsmyndigheterna har även **handikappörelsen** en viktig opinionsbildande och pådrivande roll på området.

Regeringskansliet

Samordningen av handikappolitiken sköts inom Regeringskansliet av Socialdepartementet. Inom Regeringskansliet finns också en interdepartemental arbetsgrupp för handikappfrågor som leds av Socialdepartementet. Arbetsgruppen ska bereda frågor som berör handlingsplanen för handikappolitiken. Arbetsgrupperna ska också utbyta information och bidra till ett samlat statligt agerande i departementens löpande arbete. I arbetsgruppen ingår företrädare för Social-, Justitie-, Finans-, Utbildnings-, Miljö- samt Näringsdepartementet.

Reflektioner

Den proposition som antogs av riksdagen år 2000 markerar ett perspektivskifte för handikappolitiken¹⁴³ och innebär att politiken ska övergå från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett medborgarperspektiv.

En omstrukturering på myndighetsnivå med stark betoning på samordning har nyligen genomförts. En ny myndighet, Handisam, verkar fr.o.m. den 1 januari 2006, och tar över vissa uppgifter från andra myndigheter. Myndigheten har ett tämligen brett mandat. Samordning av handikappolitiken är en central uppgift.

¹⁴³ Prop. 1999/2000:73.

Konventioner på området är FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet.

Handikappolitiken kan sägas drivas på två plan. För det första finns en tämligen stark lagstiftning på individnivå som ska garantera funktionshindrade visst stöd och vissa rättigheter. Parallellt med detta drivs frågor om tillgänglighet och attityder. Det är främst på det sistnämnda området som samarbete över sektorsgränserna krävs.

Handikappolitiken är exempel på ett område där fler styrmedel används samtidigt. Dels ska samtliga statliga myndigheter genom den särskilda förordningen på området beakta de handikappolitiska målen, dels har 14 statliga myndigheter givits ett särskilt sektorsansvar på området. Dessa myndigheters ansvar finns inskrivet i deras instruktioner.

Två uppföljningar har hittills gjorts av de sektorsansvariga myndigheterna. Dessa visar att de handikappolitiska målen behöver förtydligas, framför allt inom transportpolitiken.

En faktor som sannolikt har påverkat möjligheterna att driva handikappolitiken framåt är förekomsten av en tämligen stark handikapprörelse. Något uppföljningssystem med tillhörande indikatorer finns inte. Ett sådant är dock under uppbyggnad.

Det finns brister i myndigheternas efterlevnad av den särskilda förordningen på området. Mot bakgrund av detta har ett flertal myndigheter fått inskrivet i sina regleringsbrev att de handikappolitiska målen ska beaktas.

Barnpolitik

Allmänt

FN:s barnkonvention om barnets rättigheter utgör utgångspunkten för svensk barnpolitik. Politikområdet barnpolitik har på ett övergripande strategiskt plan till uppgift att initiera, driva på och samordna processer med målsättningen att barnkonventionen, dess anda och intentioner ska genomsyra alla delar av regeringens politik och alla samhällsverksamheter som rör barn och unga. Barnpolitik är inget sakpolitiskt politikområde, även om det finns vissa sakfrågor inom området, t.ex. internationella adoptionsfrågor. Med barn avses varje flicka och pojke under 18 år. Barnpolitiken har särskilda beröringspunkter med ungdomspolitik, framför allt avseende frågor om inflytande och delaktighet.

Reglering

FN:s barnkonvention trädde i kraft år 1990 och har således varit gällande i Sverige i drygt femton år. Konventionen innehåller olika slag av rättigheter; dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen tar också hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de rättigheter som syftar till att ge barnet skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Barnkonventionen innehåller fyra principer som ska vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en självständig betydelse. Det är principen om icke-diskriminering, principen om barnets bästa, principen om rätten till liv och utveckling samt principen om rätten att få komma till tals och bli respekterad.

Förutom genom barnkonventionen finns ingen reglering av svensk barnpolitik. Ett mindre antal statliga myndigheter har dock i sina regleringsbrev fått i uppdrag att verka för barnkonventionens genomförande.

Mål

Det övergripande målet för svensk barnpolitik är att:

”Barn och unga skall respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt deltagande och inflytande”.

Detta mål är enligt regeringen sektorsövergripande och berör flertalet politikområden.

Till grund för regeringens politik inom området ligger den strategi för att förverkliga FN:s barnkonvention som riksdagen antog 1999. Denna strategi har vidareutvecklats i en skrivelse till riksdagen 2004 och har sedan 1999 varit utgångspunkt för regeringens arbete.

Utifrån de grundläggande principerna i barnkonventionen är inriktningen på barnpolitiken vidare att:

- barnets bästa ska vara vägledande vid allt beslutsfattande och vid alla åtgärder som rör barn och unga
- inget barn får diskrimineras på grund av nationellt, etniskt eller socialt ursprung, kön, religion, funktionshinder eller annat skäl
- barn och unga ska tillåtas utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar
- barn och unga ska skall ges möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter i frågor som berör dem.

Organisation

Barnombudsmannen (BO) ska företräda barns och ungas rättigheter, har till uppgift att driva och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen i myndigheter, kommuner och landsting samt företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån Sveriges åtaganden enligt konventionen. BO inrättades 1993 och har sedan dess erhållit ett stärkt mandat samt förstärkta rättsliga befogenheter.

Enligt sin instruktion ska Barnombudsmannen inom sitt verksamhetsområde:

1. hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses
2. informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt
3. företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten
4. samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor, samt
5. följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

Barnombudsmannen har rättsliga befogenheter att uppmana förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter om åtgärder som vidtas för att förverkliga barnkonventionen i den egna verksamheten samt kalla dessa till överläggningar. Vidare ska BO särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt dess tillämpning stämmer överens med barnkonventionen och vid behov föreslå författningsförändringar. Barnombudsmannen ska också lämna en årlig rapport till regeringen.

Som exempel på insatser som BO genomfört kan nämnas enkätundersökningar till myndigheter och kommuner för att erhålla en bild av hur långt de kommit med arbetet med att leva upp till barnkonventionen. Vidare har ett arbete skett med att utveckla

arbetsmetoder för att öka barnperspektivet i beslutsfattandet på alla nivåer. En modell för detta, s.k. barnkonsekvensanalyser, har utarbetats.

Barnpolitiken är sektorövergripande, vilket innebär att huvuddelen av de insatser som rör barn och unga genomförs och redovisas inom andra politikområden. De flesta insatser genomförs vidare i kommuner och landsting. För att stimulera till kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt sprida goda exempel på hur barnkonventionen kan genomföras lokalt och regionalt har Barnombudsmannen på uppdrag av regeringen anordnat ett antal regionala konferenser. Under 2005 anordnades fem sådana konferenser.

Ett viktigt instrument för att nå ut med information och kunskap är myndighetens hemsida. BO arbetar i detta syfte alltmer med sin webbplats och sitt elektroniska nyhetsbrev.

Insatser inom politikområdet genomförs också av andra aktörer än Barnombudsmannen. Statistiska centralbyrån har t.ex. sedan 1999 i uppdrag att vidareutveckla statistiken om barn och unga. SCB publicerar också rapporter på området. Barns och ungas levnadsvillkor undersöks inom ramen för den s.k. levnadsnivåundersökningen (LNU) och i de årliga undersökningarna av befolkningens levnadsförhållanden (ULF). Ett annat exempel är Socialstyrelsens uppdrag att belysa problematik kring flickor som medvetet skadar sig själva. Regeringen har vidare avsatt 7,2 mkr för projektet FLICKA. Syftet med projektet har varit att tillsammans med ungdomar belysa den kommersialisering och sexualisering som flickor och pojkar konfronteras med i sin vardag. Ett ytterligare exempel är Folkhälsoinstitutets uppdrag att samla in, analysera och sprida kunskap om hur föräldrastöd av olika slag kan utformas för att göra verklig nytta¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Uppdraget avrapporterades i januari 2005 genom rapporten "Nya verktyg för föräldrar – förslag till nya former av föräldrastöd".

System för uppföljning

Regeringen tillsatte 2005 en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att utveckla indikatorer för att mäta och följa upp insatser inom barnpolitiken. Gruppen har nyligen avlämnat en delrapport¹⁴⁵ och en slutrapport ska presenteras den 31 december 2006. Arbetsgruppen utgår i sitt arbete från en struktur där målet för barnpolitiken har brutits ner i sex horisontella målområden:

1. Barnets rätt till en god levnadsstandard
2. Barnets rätt till bästa möjliga hälsa
3. Barnets rätt till en god utbildning
4. Barnets rätt till en trygg uppväxt
5. Barnets rätt till delaktighet i samhället
6. Barnets rätt till samhällets stöd och skydd.

Utifrån dessa målområden har ett antal delområden identifierats, inom vilka en eller flera indikatorer föreslås. Arbetsgruppen konstaterar att indikatorer kan utgöra viktiga verktyg i bland annat politiska beslutsprocesser. Dels är det med hjälp av olika indikatorer möjligt att beskriva ett läge eller en utveckling, dels möjliggör indikatorer en kvantifiering av politiska mål. Indikatorer anses vidare kunna vara centrala när man ska utvärdera resultat i relation till uppsatta mål. Utöver detta möjliggör indikatorer s.k. benchmarking i form av exempelvis goda exempel på regional, nationell och internationell nivå.

En uppföljning av barnpolitiken förutsätter information från ett stort antal områden och verksamheter. Frågan om indikatorer kan därför kopplas till barn och ungas förhållanden och till tillgången till data. När man vill följa upp barnpolitiken mer kontinuerligt måste dessutom en avvägning göras mellan å ena sidan det faktum att det i stort sett är omöjligt att sammanfatta förhållanden som rör barn och unga i ett fåtal övergripande indikatorer och å andra sidan de krav som måste ställas på indikatorer för att de

¹⁴⁵ Ett uppföljningssystem för barnpolitiken, Ds 2005:59.

ska fungera som verktyg vid uppföljning av politiken. Arbetsgruppen ska redovisa sitt arbete i december 2006.

Reflektioner

Riksrevisionen genomförde år 2004 en granskning som fokuserade om regeringen och myndigheterna har följt strategin för att förverkliga barnkonventionen. Av granskningen framgår att regeringen, myndigheterna och kommunerna hittills inte helt följt riksdagens strategi. Det är t.ex. sällsynt med barnkonsekvensanalyser i samband med beslut som rör barn och unga inom olika samhällssektorer. Det är vidare endast ett fåtal myndigheter och kommuner som har utvecklat en strategi för hur barnkonventionen ska genomföras i den egna verksamheten.

Riksrevisionen lämnar ett antal rekommendationer till regeringen. Nuvarande mål behöver enligt revisorerna operationaliseras inom flera områden. Regeringen bör formulera mer precisa mål knutna till regeringens strategi och förbättra redovisningen av utfall i förhållande till strategin.

Vidare bör regeringen ge Barnombudsmannen i uppdrag att utarbeta en tydlig strategi för sin kommunikation med berörda aktörer. Befintliga krav på berörda myndigheter är vidare enligt revisorerna inte alltid verksamhetsanpassade och ger stort utrymme för tolkningar, inte minst vad gäller resultatredovisning. Regeringen bör därför anpassa och precisera kraven på myndigheterna. Riksrevisionen anser också att regeringen bör låta utvärdera genomförandet på statlig och kommunal nivå.

Orsakerna till en bristande genomslag för barnpolitiken kan bero på att politiken är alltför otydligt formulerad och svår att omsätta i praktiken. Och att detta är en bidragande orsak till att myndigheter och kommuner har svårt att till sig budskapet.

En fråga av intresse är vidare om roll- och ansvarsfördelningen mellan Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen är optimal. Är det t.ex. möjligt att ytterligare utveckla samverkan mellan myndigheterna?

Bilaga 12

Tvärsektoriell styrning och samordning på regional nivå

Länsstyrelsernas sektorövergripande uppgifter

I denna bilaga beskrivs hur några tvärsektoriella områden hantearas på regional nivå. Inom den statliga förvaltningen finns i princip endast två organ på regional nivå som hanterar frågor som ligger inom flera sektorer. Det är domstolarna och länsstyrelserna. Domstolarnas roll är dock inte sektorsamordnande även om de kan hantera ärenden som ligger inom flera olika samhällssektorer. Länsstyrelserna har däremot en utsagd roll som sektorsamordnande myndighet.

Följande områden kommer att behandlas i detta avsnitt.

- Regional utveckling
- Jämställdhet
- Hållbar ekologisk utveckling (miljö)
- Integration
- Folkhälsa

I och med att begreppet hållbar utveckling nu används i mycket vid mening – som framgått av en tidigare bilaga – kan man säga att alla dessa uppgifter ingår i detta begrepp. Den regionala utvecklingen är en del av (hållbar) ekonomisk utveckling och jämställdhet och integration är delar av (hållbar) social utveckling. Länsstyrelsen är således den enda statliga myndighet som arbetar över hela spektrumet hållbar utveckling.

Länsstyrelsernas tvärsektoriella och samordnande ansvar uttrycks i länsstyrelseinstruktionen:

2 § Länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen skall utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.

De tre första av de nämnda samhällsområdena ligger inom länsstyrelsens ansvarsområde enligt dess instruktion. Ansvaret för integrationsområdet anges inte i instruktionen utan i de årliga regleringsbrev. Vidare finns en särskild överenskommelse mellan länsstyrelserna och Integrationsverket om introduktion för nyanlända invandrare.

Regional utveckling

Regelverk

Organisation och regelverk inom detta område har beskrivits i bilaga 6. Här görs en kort rekapitulation.

Det politikområde som tidigare kallades för regionalpolitik kallas numera regional utveckling, vilket markerar att området har blivit bredare. Satsningar inom många olika politikområden påverkar utvecklingen inom landets olika regioner. De viktigaste av dessa områden – eller sektorer – är infrastruktur, utbildning och forskning samt arbetsmarknadspolitik. Därför ingår det som ett bärande element i den regionala utvecklingspolitiken att sektormyndigheter inom dessa områden (och några till) också ska se som sin uppgift att beakta den egna sektorns effekter på den regionala utvecklingen. Detta finns inskrivet i förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2003:595) där det heter:

18 §. Statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås genom att

1. i sin planering av verksamheten beakta de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen,

Också tidigare när perspektivet var mer inriktat på regional utjämning än på regional utveckling har statsmakterna ställt krav på statliga myndigheter att ta regionala hänsyn, t.ex. när det

gäller nedläggning av arbetsplatser i glesbygd. Detta krav återfinns i samma förordning direkt i anslutning till skrivningen ovan.

2. beakta möjligheterna till decentralisering av sin verksamhet,

3. i god tid samråda med länsstyrelsen om de avser att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden eller fatta beslut som är av väsentlig betydelse för den regionala utvecklingen i ett län.

En bedömning som görs av de flesta länsstyrelser är att denna samrådsskyldighet sällan uppfattas som särskilt angelägen av sektormyndigheten. I många fall är det länsstyrelsen själv eller berörd kommun som får ta initiativet. Även om det i vissa sådana fall finns exempel på att en dialog mellan länsstyrelse och sektormyndighet lett till förändringar i förhållande till ursprungliga planer bedöms detta styrinstrument som tämligen svagt. Det ömsesidiga intresset saknas ofta.

Regionala tillväxtprogram

Det för närvarande viktigaste instrumentet för regional utveckling är de s.k. regionala tillväxtprogrammen (RTP). Dessa utformas av ett antal parter i samverkan under ledning av länsstyrelse, självstyrelseorgan, SSO eller kommunalt samverkansorgan, KSO. Dessa är inte reglerade i någon särskild förordning utan främst i olika sorters informations och vägledande material från Näringsdepartementet och Nutek. Dessa utgör, i kombination med en aktiv dialog mellan dessa centrala organ och den regionala nivån, det huvudsakliga styrinstrumentet. I förordningstext sägs endast (2003:595) att:

20 § Statliga myndigheter skall på ett ändamålsenligt sätt bistå länsstyrelsen, och i förekommande fall samverkansorganet eller det regionala självstyrelseorganet, i det regionala utvecklingsarbetet.

I förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken regleras projektmedelsanvändningen men inte heller där själva RTP-arbetet. RTP beskrivs endast indirekt, t.ex. enligt följande:

3 §Den regionala projektverksamheten skall bedrivas i enlighet med de regionala utvecklingsprogrammen och i så stor utsträckning som möjligt inom de regionala tillväxtprogrammen.

För att understryka det angelägna i att olika sektormyndigheter medverkar i det regionala utvecklingsarbetet har därför styrningen kompletterats. Till de ovan nämnda regionala dialogerna inbjuds regelmässigt de mest berörda myndigheterna, oftast dessas regionala kontor. Därutöver gav regeringen för ett par år sedan ett antal centrala myndigheter, vars verksamhet har stor betydelse för den regionala utvecklingen, i uppdrag att identifiera områden för samordning mellan politikområdena. De skulle även utveckla metoder för effektiv sektorsamverkan av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitikens måluppfyllelse¹⁴⁶. Ett 20-tal myndigheter utpekades i detta beslut. Nutek var sammanhållande. Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 2003.

Rapportens slutsats var att uppdraget till de olika sektormyndigheterna att delta i det regionala utvecklingsarbetet och i arbetet att utveckla det regionala samarbetet inte fått det genomslag som eftersträvats. Det har dock uppfattats som positivt från flera myndigheter att de genom samverkansprocessen fått nya kontaktytor och ny kunskap. Verket konstaterar att det krävs effektivare metoder än vad som nu står till buds för att de regionala utvecklingsprogrammen verkligen ska kunna fungera som riktningsgivare för det regionala utvecklingsarbetet. Nu har kraven på medverkan skärpts i och med att närmare 25 myndigheter fått inskrivet i sina regleringsbrev att de ska medverka i RTP och RUP-arbetet. Vidare kommer planeringssystemet utvecklas så att man tänker sig att också föra in ekonomiska incitament i styrningen – myndigheter som bidrar mycket i RTP ska belönas med högre anslag är tanken. Om detta också blir fallet återstår att se.

¹⁴⁶ Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram. Bilaga 1 till Regeringsbeslut 2002-11-14- nr II 12.

Från generella direktiv till utvecklade dialoger och strukturerade partnerskap

Den slutsats man kan dra av de inledningsvis nämnda styrmedlen är att de inte är att rekommendera. De generella direktiven uppfattades som ganska tandlösa. I de fall de berörda myndigheterna förde diskussioner om t.ex. nerdragning av service i glesbygd med berörda kommuner och länsstyrelse förföll det ofta som ett hinder eller ett rundningsmärke.

Det planeringssystem som nu är under uppbyggnad liknar visserligen tidigare system (som avskaffades för drygt 15 år sedan) men innehåller flera nya inslag. Nu ingår i flera sektormyndigheters instruktion kravet att de ska medverka i RTP-arbetet. Detta borde vara mer förpliktigande än att ha styrningen i en förordning som främst reglerar länsstyrelsernas verksamhet. Den utvecklade dialogen inom ramen för RTP mellan central nivå (främst Nutek och Näringsdepartement) och olika sektormyndigheter tillsammans med kommuner och företrädare för den sociala ekonomin har säkert bidragit till ett större intresse. Intresset varierar dock. Exempelvis har en av de viktigaste aktörerna, länsarbetsnämnden, i många län minskat sitt engagemang beroende på att anslaget "otraditionella åtgärder" som tidigare kunde användas ganska fritt har tagits bort. Den hårdare styrningen inom Arbetsmarknadsverket som helhet har också bidragit till att "ovidkommande" regionala hänsyn givits mindre utrymme¹⁴⁷.

Andra myndigheter som ser att RTP kan förstärka deras egna position verkar mer positiva. Det gäller t.ex. myndigheter inom kulturområdet som kan lägga "regional tillväxt" till sin argumentarsenal för den egna verksamheten.

Det är egentligen inte korrekt att säga att den regionala utvecklingen kan styras. Offentliga aktörer har vissa instrument som kan påverka förutsättningarna för utveckling. Området kännetecknas av att både mål och medel är tämligen otydliga. Sam-

¹⁴⁷ I och med att länsarbetsnämndernas ställning som egna myndigheter kommer att tas bort, som föreslagits i 2006 års budgetproposition, kommer rimligtvis denna tendens att förstärkas.

banden mellan offentliga åtgärder och effekt på tillväxt och sysselsättning är inte särskilt välkända. Tvärtom pågår det en ständig diskussion bland politiker, forskare och andra insiktsfulla bedömare om vilka metoder som fungerar bäst. Man kan snarare säga att de valda metoderna varierar beroende på "sanningen för dagen". Just nu är begrepp som regionförstoring, kluster och innovationssystem mest aktuella.

Det framstår dock som uppenbart att det inte går att utpeka en enda instans eller myndighet som "ansvarar" för den regionala utvecklingen. Den är snarare resultatet av en mängd samverkande faktorer där offentliga aktörer endast rör över vissa. Makten och mandatet att påverka är spritt på många olika offentliga organ – politiska och administrativa, centrala, regionala och lokala.

Detta är bakgrunden till den viktigaste tvärsektoriella styrmetoden inom området som skulle kunna kallas för "etablera arenor för samverkan". Detta har gjorts genom krav på s.k. partnerskap i det regionala utvecklingsarbetet. Begreppet partnerskap används i de strukturfondsprogram under perioden 2000–2006 som syftar till att stimulera näringslivsutvecklingen i vissa utsatta regioner och landsbygdsområden, för Sveriges del Mål 1 och Mål 2. Begreppet används också inom det program som berör hela landet, Växtkraft Mål 3, med inriktning på arbetsmarknadsfrågor och kompetensutveckling.

I en rapport som utgavs av Statskontoret år 2001¹⁴⁸ gjordes en litteraturbaserad studie av partnerskap. Där summerades den gjorda genomgången på följande sätt.

Begreppet partnerskap används i många olika sammanhang och ibland med så vid innebörd att det nästan tappar all mening. En möjlighet är då att helt enkelt säga att partnerskap är ett annat ord för samverkanskonstellation. Det finns dock en viss skillnad som återfinns i de flesta beskrivningar och som också kan sägas ligga i själva ordet, nämligen att partnerskapet förväntas bestå under en längre tid. En tillfällig samverkansgrupp eller ett projekt utgör

¹⁴⁸ Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan. Statskontoret 2001:01.

inget partnerskap. Begreppet partnerskap betonar också att de samverkande parterna är jämställda. *Ett partnerskap är därmed en permanent samverkansgrupp där deltagarna samverkar på likvärdiga villkor.* Andra viktiga egenskaper hos partnerskapen är att de är *områdesbaserade*, att både *offentliga* (politiker och tjänstemän) och *privata* (näringsliv, organisationer) parter deltar. Parterna förväntas *bidra* med egna resurser, ekonomiskt eller personellt.

De regionala utvecklingsuppgifterna har i allt fler fall förts över från länsstyrelser till utvidgade landsting (självstyrelseorgan) eller till kommunala samverkansorgan. Det innebär att uppgiften att ta fram RTP och RUP samt att hålla i det regionala partnerskapet har förts över från statlig till kommunal nivå. Frågan har dock ställts om det är rimligt att ett kommunalt organ också har ett tvärsektoriellt samordningsansvar som också avser statliga myndigheter. Svaret har blivit att länsstyrelserna har ett ansvar för sektorsamordning inom det statliga området även inom regional utveckling, trots att om denna verksamhet i huvudsak förts över till annan huvudman. Förutsättningarna för länsstyrelsernas del att spela den rollen är dock inte idealiska. I realiteten saknas reella instrument för sektorövergripande samordning inom ett område där en annan huvudman förfogar över de viktigaste styrmedlen även om uppgiften finns inskriven i Länsstyrelsens instruktion. Länsstyrelserna lämnade år 2005 ett förslag till regeringen hur detta uppdrag skulle kunna utföras. Frågan kommer i första hand att tas om hand inom Ansvarskommittén.

Jämställdhet

Regeringens styrmedel

Länsstyrelsernas uppgifter inom jämställdhetsområdet regleras i **instruktionen**.

§ 43 Vid länsstyrelsen skall det finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Han eller hon skall utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken

främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekter i länsstyrelsens uppgifter.

Arbetet styrs också av **regleringsbrevet**. I regleringsbrevet för 2005 sägs bl.a. att:

Länsstyrelsen skall integrera ett jämställdhetsperspektiv genom att i all sin verksamhet belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns villkor i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

Redovisa gällande handlingsplan för länsstyrelsens arbete med jämställdhetsintegrering samt med utgångspunkt från denna, genomförda insatser och dess omfattning, uppnådda resultat och eventuella svårigheter i arbetet.

Kopplat till regleringsbrevet är ett **återrapporteringskrav**. En del i regeringens styrning av länsstyrelserna är att ge reaktioner på de årliga återrapporteringarna. Jämställdhetsenheten i Regeringskansliet har vid några tillfällen gjort en sådan återkoppling. Denna granskning har skett gentemot vissa fokuserade områden (effektiva processer, samverkan och stöd till externa aktörer).

Jämställdhetsarbetets ambitionsnivå styrs naturligtvis av de **ekonomiska resurser** som tilldelas respektive länsstyrelse i regleringsbrevet. Den interna fördelningen mellan olika sakområden inom länsstyrelsen görs inte av regeringen utan av länsledningen. Det generellt knappa resursläget och den till stora delar ärendestyrd verksamheten inom länsstyrelserna gör det svårt för dessa att avsätta särskilt stora resurser för jämställdhet. Den initiala signal som gavs när de s.k. jämställdhetsexperterna inrättades var att en person per länsstyrelse skulle räcka för att klara jobbet – oberoende av länets storlek – finns säkert också kvar som ett arv inom strukturen.

Ytterligare ett styrmedel är **uppdrag** till länsstyrelserna. Redan i regleringsbrevet 1995/96 fick länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta en **jämställdhetsstrategi** för det samlade jämställdhetsarbetet i länet. Strategierna skulle inte begränsa sig till åtgärder

inom den egna myndigheten utan avse hela länet och involvera andra viktiga aktörer i länet och utarbetas i samverkan med dessa. Senare uppdrag till länsstyrelserna har varit inriktat på att stimulera dessa till att gå vidare och genomföra åtgärder som angivits i strategierna.

Ytterligare ett styrmedel är **bidrag till särskilda projekt**. Jämställdhetsministern har ett särskilt sådant anslag till sitt förfo-
gande. Bidrag delas ut till olika frivilligorganisationer och projekt, men också till projekt som bedrivs av länsstyrelserna. Ungefär en femtedel av medlen går till länsstyrelseprojekt.

Nutek förfogar också sedan länge över ett särskilt bidrag till kvinnliga resurscentra inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Årligen har mellan 25 och 50 miljoner fördelats.

Därutöver förfogar länsstyrelserna (och självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan) över **medel för regional utveckling** (totalt per år drygt en miljard exklusive EU-medfinansiering i förekommande fall). En del av regeringens styrning består i riktlinjer inom detta politikområde. Det utsägs sedan lång tid tillbaka i regleringsbrev till länsstyrelserna att dessa särskilt ska beakta jämställdhetsaspekter i sitt arbete inom området regional utveckling. Till denna anvisning kopplas ett avrapporteringskrav:

- i vilken utsträckning kvinnor respektive män som representerar i länet under året haft inflytande över genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet
- vilka insatser som, utöver arbetet med tillväxtprogrammen, vidtagits för en ökad jämställdhet i det regionala utvecklingsarbetet
- hur stöd till lokala och regionala resurscentra för kvinnor har uppmärksammats.

ESF-rådet har under programperioden 2000–2006 förfogat över betydande belopp inom EU-programmen EQUAL och Mål 3 som kan användas inom jämställdhetsområdet. Det kan nämnas att Länsstyrelsen i Stockholms län driver ett mångmiljonprojekt ”Stockholm jämt” finansierat av ESF-rådet. Tidigare bedrev läns-

styrelsen i Stockholm ett annat och uppmärksammat projekt ”kvinnofrid” till stor del med extern finansiering.

Ytterligare ett styrmedel – eller snarare ett stöd – är **information och utbildning** som lämnas till länsstyrelserna från regeringens jämställdhetsenhet.

Hur väl fungerar styrmedlen?

Uppdraget att utforma en **jämställdhetsstrategi** har givit länsstyrelsen legitimitet att arbeta inom området och givit dem ett mandat att samla olika aktörer inom länet till samråd. Strategierna har utvärderats och intrycket i stort är att dessa fungerat väl som en kunskapsbakgrund och en beskrivning av aktuella förhållanden inom länet vad avser jämställdhet. Däremot bedöms inte strategierna ha haft lika stor betydelse för det operativa jämställdhetsarbetet inom länsstyrelserna eller hos andra aktörer inom länet. Själva arbetet med att ta fram strategin bidrog dock till en ökad samsyn och i viss mån kraftsamling hos olika aktörer inom länet. Många länsstyrelser har låtit göra utvärderingar av strategierna. En vanligt återkommande observation är att strategidokumenterna ofta har varit alltför omfattande och haft alltför höga och otydliga ambitioner. En rekommendation är att hellre jobba med små steg och mätbara mål.

Det i bilaga 3 beskrivna uppdraget om **jämställdhetsintegrering** uppfattas som ett starkt verktyg för det interna arbetet inom länsstyrelsen. Det innebär att varje enhet inom länsstyrelsen måste gå igenom sin verksamhet för att se i vad mån det finns något område där jämställdhetsaspekten är tillämplig. Länsstyrelsernas jämställdhetsexperter kan också få metodstöd i detta arbete från jämställdhetsenheten inom regeringskansliet.

Kravet att genomföra en jämställdhetsintegrering gäller dock bara den egna myndighetens verksamhet. Länsstyrelserna har inte samma möjlighet att ställa krav på t.ex. andra regionala statliga organ eller på kommuner och landsting. Där är man i princip hänvisad till att utgå från länsstyrelsens allmänna uppgift att

samordna statliga, kommunal och landstingskommunal verksamhet inom länet.

Möjligheterna för länsstyrelserna att få ekonomiska **resurser för projekt** kan bedömas som ganska goda i och med att det finns flera olika finansiärer, som nämnts i avsnittet ovan. Länsstyrelsernas möjligheter begränsas främst av de begränsade egna personella resurserna inom länsstyrelserna.

Rent konkret sker påverkansarbetet genom olika **nätverk, planeringsansatser och projekt**. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Stockholms län inom ramen för det ovan nämnda projektet ”Stockholm jämt” har byggt upp en s.k. **plattform** där de viktigaste regionala aktörerna finns företrädade. Denna grupp kommer att fortsätta att fungera som en samordningsgrupp för det regionala jämställdhetsarbetet. Det är dock svårt inom stora län att få till stånd samordning och samsyn mellan de många – och starka – olika aktörerna. Ett alternativ är att bygga upp flera olika mindre nätverk. Exempelvis arbetar länsstyrelsen i Stockholms län med andra med **specialinriktade nätverk**, t.ex. ett sådant där kommunala jämställdhetshandläggare ingår och ett annat med rektorer. Erfarenheterna från detta arbete visar att dessa ofta uppvisar en viss valhänthet och är trevande när det gäller vilka metoder som ska tillämpas. Det uppfattas därför som värdefullt att utbyta erfarenheter. Balansen mellan att ställa tydliga krav å ena sidan och vara tolerant och öppen å den andra är inte alltid så lätt att finna.

En annan metod som länsstyrelserna själva kan arbeta med är att ta fram **fakta och debattunderlag** som intresserar pressen och som sedan leder till att medborgargrupper ställer krav på t.ex. kommunerna, på åtgärder inom skolan mm.

Hållbar utveckling, miljöfrågor

Begreppet hållbar utveckling

Hållbar utveckling används i dag ofta som ett mycket övergripande begrepp som i sig innefattar både miljö (ekologisk utveckling), ekonomi (hållbar tillväxt) och sociala aspekter. I all enkelhet är innebörden att vi människor på jorden ska leva på avkastningen av våra resurser och inte tära på kapitalet (både det fysiska, det monetära och det sociala) eftersom senare generationer då kommer att ha sämre förutsättningar att klara sig bra. I realiteten görs dock avsteg från principen i tämligen stor skala. All utvinning av fossila bränslen och mineraler torde i princip vara omöjlig om principen efterlevdes stenhårt. Möjligen går det att argumentera för att vissa avsteg från den ekologiska hållbarheten är nödvändiga för att vi ska kunna leva upp till den hållbara tillväxten och inte heller äventyra den sociala tillväxten.

Hållbar utveckling som ett analytiskt redskap har brister. Det är ett positivt värdeladdat och mycket allmänt hållet begrepp. Det är endast i vissa situationer som begreppet kan omvandlas till ett tydligt argument för ett visst beslut eller en viss åtgärd. Ett tydligt exempel är utfiskning av sjöar och hav. Ett annat är avverkning av skog utan återplantering. Det senare exemplet visar att våra lagstiftare agerat efter hållbarhetsprincipen långt före den formulerades.

I de flesta fall torde företrädare för vitt skilda åsikter kunna använda argumentet att just deras politik, deras förslag till åtgärd eller deras metod bäst ger uttryck för principen hållbar utveckling. Är det en hållbar utveckling att genom regionalpolitiska medel hålla liv i glesbygd eller är den riktiga hållbara utvecklingen att acceptera att inte hela landet kan leva och i stället satsa samhällsresurser på platser med tillväxtpotential? Är nolltolerans och en restriktiv kriminalvård där de intagna hålls i förvar och därmed inte kan vålla skada mer socialt hållbart än en mjukare kriminalvård där samhället satsar stora resurser på rehabilitering även om resultaten i många fall är magert?

Det är därför tveksamt om det alls är meningsfullt att betrakta hållbar utveckling som ett sektorövergripande område. Man skulle lika gärna kunna hävda att långsiktig planering eller allmän klokskap är ett sådant politikområde. Möjligtvis kan man säga att den tankegång som ligger bakom begreppet stryker under behovet att i olika sammanhang anlägga ett helhetsperspektiv, som både avser långsiktiga konsekvenser och konsekvenser inom andra områden än de som man i första hand tänker på – konsekvenser i andra och tredje led – samt konsekvenser för olika grupper i samhället, inte bara ett diffust genomsnitt.

Inte heller inom miljöområdet är det självklart vilket alternativ som är mest hållbart. Vindkraft må vara bra med tanke på klimatpåverkan med kraftverken kan förstöra orörd natur – om inte för evigt så i vart fall för några generationers vildmarksturister eller fritidsboende.

Av ovan nämnda skäl behandlas nedan inte det vida begreppet hållbar utveckling. I stället ska vi helt kort se på de styrmedel som används inom miljöområdet och markanvändning.

Miljövård och planering – två paradigmer

Styrning av mark och miljö grundas på två olika tankemönster och styrfilosofier, vilket gör dem svåra att sammanfoga¹⁴⁹. Utgångspunkten för miljöparadigmet är naturvetenskapligt och bygger på att det faktiskt går att fastställa ”vad naturen tål”. Ett beslut som har påverkan på miljön bör därför vila på expertkunskap och central överblick.

Inom planparadigmet däremot ses mark och miljö som kan användas av oss människor – miljön på en folktom planet har inget värde i sig. Däremot har olika grupper av människor – och människor under olika generationer – olika och inte nödvändigtvis förenliga intressen. Planeringens uppgift är att utveckla processer där dessa intressen får komma till tals och metoder för

¹⁴⁹ Denna text bygger helt på PM till Ansvarskommittén. ”Styrning av markanvändning och miljö” av Lars Emmelin och Peggy Lerman.

avvägningar. Planering handlar om politik och intressen, förhandlingar och avvägningar. Att verka för hållbar utveckling inom detta paradigm handlar om att bygga upp processer som säkerställer att olika intressen, olika grupper, olika tidshorisonter och olika delar av samhället ges möjligheter att komma till tals.

Dessa olika tankemönster eller styrfilosofier går igen i lagstiftning, utbildning och professionskultur. Miljöbalken bygger på den ena och Plan- och bygglagen på den andra.

Styrmedel inom miljö och inom markanvändning

De styrinstrument som används inom miljöområdet är kvantitativt inriktade och har ofta en absolut karaktär, vilket är naturligt nog med tanke på paradigmet. Det gäller miljökvalitetsmål, gränsvärden, miljökvalitetsnormer, fastställande av maximalt tillåtna utsläppsmängder, fastställande av kontrollprogram och tillsynsparametrar. MKB (Miljökonsekvensbeskrivningar) som är ett av de viktigaste redskapen inom miljöpolitiken är oftast kvantitativt inriktade och mycket detaljrika.

Styrmedlen inom planområdet har i huvudsak två inslag – en roll och ansvarsfördelning mellan individ, kommun och stat samt ett utpekande av vissa riksintressen. Ett fåtal av dessa är så viktiga att de anges i själva lagtexterna (t.ex. de orörda älvarna). De andra formuleras av berörda sektorsmyndigheter och utgör inspel i den rollfördelning som preciseras i Plan- och Bygglagen.

Länsstyrelsen är en samverkansarena

Grunden i rollspelet är att kommunen har det s.k. planmonopolet när det gäller bebyggelse. Trafikverken har ett planeringsansvar när det gäller infrastruktur, men dessa planer måste stämma överens med de kommunala. De olika planförslagen ska processas genom att olika intressen ges möjlighet att framföra sina synpunkter. Länsstyrelsen utgör en samrådsarena när det handlar om viktigare planer. De olika sektorsmyndigheterna lägger fram sina

anspråk i form av riksintressen (som inte är absoluta utan mer eller mindre förhandlingsbara). Under processen vägs de olika parternas intresse, inklusive riksintressena mot varandra. Länsstyrelsen är i det här fallet den neutrala parten, ibland spelledare, ibland domaren, men kanske mest förhandlare mellan olika parter och olika sektorer. Verksamheten inom planområdet torde vara ett av de mest genuint sektorsövergripande i den svenska samhällsorganisationen.

I de plandokument som så småningom ställs ut till allmänhetens och andra intressenters beskådande ingår olika slags partsinlagor som remissvar och under lag såsom MKB, allt i syfte att säkerställa öppenhet. I regelverket för planprocessen ingår möjlighet för olika sakägare att överklaga.

Integrationspolitik

Regeringens styrmedel

År 1999 fick några av landets länsstyrelser ett uppdrag att arbeta med integrationsfrågor. De tre storstadslänen fick för detta ändamål extra medel. Även i vissa andra län har särskilda resurser avsatts för integrationsfrågor. Uppgiften att arbeta med integration är dock inte utsagd i länsstyrelseinstruktionen utan återfinns i stället i regleringsbreven.

I 2006 års regleringsbrev till länsstyrelserna (inte enbart i storstadslänen) anges att:

Länsstyrelserna skall redovisa resultatet av den samverkan som utvecklats i länet mellan myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer för att åstadkomma en effektivare och snabbare etablering för nyanlända kvinnor, män, flickor och pojkar.

Av redovisningen skall särskilt framgå hur länsstyrelserna bidragit till att det tagits emot nyanlända invandrare i länets kommuner samt en ökad samverkan kring sysselsättning, utbildning, svenskundervisning, praktikplatser och boende. Länsstyrelserna

skall också redovisa om det finns hinder för samverkan samt lämna förslag på hur samverkan på regional nivå samt inom och mellan län skulle kunna utvecklas och effektiviseras. En kortfattad delredovisning skall lämnas till Integrationsverket och regeringen (Justitiedepartementet) senast den 1 augusti 2006 och därefter i årsredovisningen.

Storstadslänen pekas därutöver ut särskilt

Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län skall vidareutveckla arbetet med att förbättra den regionala samverkan mellan statliga myndigheter och andra aktörer i länet bl.a. kring arbete, anskaffning av praktikplatser, utbildning och boende i syfte att åstadkomma en mer effektiv och regionalt baserad etablering av nyanlända kvinnor och män.

Länsstyrelserna skall redovisa hur de håller sig underrättade om hur den löpande verksamheten vid de statliga myndigheterna och andra aktörer i länet följer arbetet med nyanlända, samt vilka insatser och initiativ som vidtagits för en ökad regional samordning kring nyanlända.

Redan innan länsstyrelserna fick detta uppdrag hade man möjlighet att inom **anslaget för regional utveckling** samt vissa andra specialanslag möjlighet att ge ekonomiskt bidrag till projekt med invandrarinriktning. Länsstyrelsen i Stockholm stödde t.ex. Internationella Företagarföreningen i dess etableringsfas. Här liksom när det gäller jämställdhet begränsades länsstyrelsernas möjlighet att agera av de relativt sett små bidragen till storstadsregionerna.

I stället för att komplettera de regionala utvecklingsmedlen valde regeringen att göra **riktade ekonomiska satsningar** till vissa kommuner eller utsatta bostadsområden, först den s.k. Blomman-satsningen, därefter Nationella exempel och sedan Storstads-satsningen. Dessa bidrag, som uppgick på mer än två miljarder under ett par år, administrerades direkt från Regeringskansliet.

Också mångmiljardsatsningen **Kunskapslyftet** innehöll betydande integrationsinslag. En stor del av de personer som fick

kompletterande utbildning var lågutbildade invandrare, särskilt kvinnor.

Egna initiativ

Regeringen eller Integrationsverket har inte givit länsstyrelserna någon styrning eller något stöd utöver detta. De har således inte haft samma starka politiska uppbackning som inom jämställdhetsområdet. Länsstyrelserna har därför varit hänvisade till egna initiativ för att finna sin roll inom integrationspolitiken. Nedan beskrivs kortfattat arbetet inom Stockholms länsstyrelse.

Länsstyrelsen har vid tre tillfällen **inventerat pågående integrationsaktiviteter inom länet, främst inom kommunerna**¹⁵⁰. Slutsatser som vunnits genom dessa inventeringar och genom andra kontakter och genom olika projekt har successivt vidarebefordrats till regeringen och till Invandrarverket. Länsstyrelsen har t.ex. konstaterat att ett sätt att göra språkutbildningen mer effektiv är att utveckla specialkurser för invandrare med olika bakgrund – svenska för akademiker, svenska för företagare, svenska för vårdpersonal. Sådana språkkurser kan kombineras med arbetsplatsintroduktion och leder mycket snabbare till att invandrare får arbete. Detta upplägg kräver dock att den gängse modellen där varje kommun ansvarar för svenskutbildningen revideras. Det krävs större upptagningsområden. Inte ens Stockholms stad är tillräckligt stor i vissa sammanhang. Det är bl.a. denna iakttagelse som lett till ett regeringsuppdrag till Integrationsverket att förbättra samordningen av arbetet i samband med nyanlända invandrare. Ett stort problem när det gäller kommunernas relation till invandrare är att dessa ofta initialt får kontakt med kommunernas socialförvaltningar och redan från starten löper risken att bli beroende av bidrag.

Länsstyrelsen har också konstaterat att många kommuner likställer introduktion, som är en såråtgärd inom integrationsarbetet som pågår under en begränsad period, och integration,

¹⁵⁰ Se t.ex. Integration – en mångfald av arbetssätt och förutsättningar. Rapport 2003:01 samt Introduktion och integration i utveckling. Rapport 2004:27. Länsstyrelsen i Stockholm.

som innebär en ständigt pågående och ömsesidig process som berör alla invånare i samhället och som omfattar sociala, etniska, religiösa och kulturella aspekter. Detta leder till att personer som bott i Sverige längre än två år har blivit en osynlig grupp, trots att de fortfarande är långt ifrån väl integrerade i samhället.

Länsstyrelsen har också funnit att det visserligen finns många goda exempel på samverkan mellan olika aktörer som kan bidra till att öka integrationen, men att det fortfarande finns hinder för samverkan och områden som skulle kunna utvecklas. Man menar att en gemensam regional strategi för introduktion och integration borde utformas. Exempelvis är Stockholms län en av de län där man inte har något avtal om flyktingmottagande med Integrationsverket. I stället har avtal slutits kommunvis.

I syfte att påbörja en sådan process har länsstyrelsen och berörda aktörer arbetat för att bygga upp det man kallar för en **integrationsplattform**. Detta arbete har dock visat sig svårare än förväntat. Det finns motsättningar mellan olika kommuner – t.ex. de som redan har en stor andel invandrare och de som har en mer homogen etnisk sammansättning, och mellan stora och små kommuner. Det har dock varit möjligt att samla ett nätverk **av kommunernas flyktingsamordnare** för ömsesidigt informationsutbyte.

Samarbetet inom ramen för mindre principiella frågor har dock fungerat väl. Ett exempel är den s.k. **Rekryteringsbazaren** som genomförts årligen sedan 2001 som en stor mässa i Kulturhuset. Här samverkar många olika parter finansiellt och operativt. Syftet med bazaren är att etablera en ny mötespunkt mellan arbetsgivare och arbetssökande inom länet och då med särskild inriktning på arbetssökande med utländsk bakgrund.

Landshövdingen Mats Hellström har under våren år 2006 begärt hos regeringen att Stockholms län ska bli ett pilotlän när det gäller nyanlända invandrare. Förslaget innebär att Länsarbetsnämnden får ett huvudansvar regionalt under denna fas eftersom det viktigaste steget i riktning mot integration är arbete. I dagsläget saknas det en ansvarig samordnande myndighet. Inte-

grationsverket fick 2006 20 milj. i extra anslag för insatser för att förbättra introduktionsfasen.

Slutligen kan det vara intressant att notera att det under programperioden 2000–2006 har funnits en viktig och kunskapsrik regional aktör inom integrationsområdet i de regionala ESF-kontoren. På Stockholmskontoret har gjorts en sammanställning av pågående och avslutade integrationsprojekt i Stockholms län med stöd av ESF-rådet. Intressant nog har denna sammanställning inte tillkommit efter ett återrporteringskrav eller liknande uttalat intresse från central nivå, utan helt på eget initiativ. Totalt har ESF-rådet lagt ner mer än 100 miljoner på detta slags projekt. De sammanlagda kostnaderna för projekten är mer än de dubbla beloppen som ESF-rådet har lagt ner.

Sammantaget kan dock konstateras att länsstyrelsernas uppdrag inom detta område är ganska otydligt. I flera fall har det lett till att de olika handläggarna inom området fått söka sig fram till sina egna specialintressen, man engagerar sig i vissa projekt eller i specifika integrationspolitiska frågeställningar snarare än att fungera som ett slags systemövervakare och ”integratör”.

Folkhälsa

Länsstyrelserna har inga explicita uppgifter inom folkhälsoområdet. Å andra sidan kan man säga att nästan samtliga verksamheter som bedrivs vid länsstyrelsen har bäring på folkhälso målen. De flesta insatser påverkar folkhälsan indirekt. Nedan sammanfattas några av alla de insatser som länsstyrelsen arbetar med. Texten är i huvudsak hämtad från en rapport från länsstyrelsen i Stockholms län¹⁵¹.

Samhällsbyggande

I en växande storstadsregion som Stockholm är samhällsbyggandet en viktig faktor för folkhälsan i ett längre perspektiv. Hur

¹⁵¹ Utveckling av Länsstyrelsens folkhälsoarbete Rapport 2005: 20.

samhällsbyggandet sker är beroende av många aktörer och faktorer. Länsstyrelsen har många olika roller i detta arbete; ge underlag, råd, verka för och sätta gränser. Ett av de viktigaste kriterierna enligt PBL vid länsstyrelsens granskning av kommunala planer är bedömningen om dessa strider mot hälsa och säkerhet. Den fysiska infrastrukturen liksom tillgång, lokalisering och utformning av bostäder har en stor betydelse för både folkhälsan och regionens tillväxt. Ett viktigt mål är att undanröja hinder för att öka bostadsbyggandet och balansera olika intressekonflikter mot varandra. Utvecklingen av regionen riskerar att innebära ökad trafik med därtill hörande miljöbelastning. När en helhetsbedömning ska göras måste olika intressen och aspekter, inte minst folkhälsan, måste vägas mot varandra.

Tillvarata kompetensen hos människor med utländsk bakgrund

En annan fråga som tydligt påverkar människors hälsa är möjligheten till inflytande i samhället och att kunna påverka sin livssituation. Denna fråga är central i länsstyrelsens integrationsarbete. (Se beskrivningen i föregående avsnitt).

Miljömålsarbetet

Länsstyrelsens miljöarbete påverkar folkhälsan. Arbetet bedrivs främst genom egen tillståndsprövning av miljöstörande verksamheter eller medverkande i miljödomstolens eller andra organs tillståndsprövningar. Även egen tillsyn och tillsynsvägledning är viktiga verktyg i länsstyrelsens miljöarbete. Här berörs frågor om buller, luft, kemikalier, allergier med mera som berör inomhus- som utomhusmiljön både lokalt och globalt. Även länsstyrelsens arbete med avfall, avlopp, förorenad mark etc. har bäring på folkhälsomålen, eftersom dessa frågor i slutändan påverkar människors hälsa och livskvalitet. Som grund för länsstyrelsens arbete finns också de nationella miljömålen.

För många förändringar av miljön krävs att det utarbetas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Även i detta arbete har länsstyrelsen en central roll. Länsstyrelsen ska tillhandahålla

underlagsmaterial för den som ska göra en MKB. I praktiken har länsstyrelsen även funktionen som "ansvarig myndighet" som EU-direktiven kräver. I detta arbete ingår att på olika sätt främja MKB som ett verkningsfullt och effektivt instrument för att tydliggöra miljökonsekvenser, och därmed folkhälsokonsekvenser, för olika beslutsfattare.

Skydd av kultur- och naturmiljö

Andra frågor i anslutning till miljö och folkhälsa som länsstyrelsen arbetar med är kulturmiljö och naturvårdsfrågor. Detta arbete är omfattande, särskilt arbetet med att skydda värdefull tätortsnära natur. Myndigheten arbetar också för att få fler människor att komma ut i naturen. Det kan vara allt från att anlägga strövstigar som att genom informationsmaterial sprida kunskap om vilka områden man kan besöka. På motsvarande sätt sker ett aktivt arbete med att skydda, ta tillvara och utveckla länets kulturmiljöer samt informera om dessa.

Miljöövervakning och miljömålsarbete

Länsstyrelsens arbete med regional miljöövervakning bidrar med kunskap om miljötillståndet i länet. Stora delar av miljöövervakningen har nära koppling till människors hälsa.

Kvinnofrid

Att förebygga och motverka våld mot kvinnor är en mycket viktig fråga inom länsstyrelsen. Inom ramen för detta arbetar länsstyrelsen med Operation kvinnofrid, en utbildningssatsning mot länets skolor och med att utveckla stödinsatser för ungdomar utsatta för så kallat hedersrelaterat våld.

Alkoholtillsyn och förebyggande insatser

Alkoholen är ett av de allvarligaste hoten mot folkhälsan. Den svenska alkoholpolitiken har p.g.a. det ökade internationella utbytet försvagats under de senaste åren. Detta gör att kommunerna fått en viktig roll när det gäller att utveckla det alkohol- och

drogförebyggande arbetet samt begränsa tillgängligheten av alkohol. Länsstyrelsen samordnar insatser för alkohol och narkotikaförebyggande arbete i länet.

Social omsorg

Folkhälsopolitiken syftar till att främja hälsan för framför allt särskilt utsatta grupper. Socialtjänsten har ett ansvar för dessa grupper och ska arbeta för att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Länsstyrelsen verkar för att samhället är rättssäkert och att kommunerna följer socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Det görs genom tillsyn och genom att följa och bidra till utveckling av socialtjänsten.

Mat och livsmedelskontroll

Livsmedelsförsörjning är både en folkhälsofråga och beredskapsfråga. Länsstyrelsen verkar för en god hantering och säkerhet genom hela livsmedelskedjan från jord till bord genom en regional tillsyn. Myndigheten har en regional beredskap för allvarliga sjukdomar som smittar från djur till människa. Länsstyrelsen har också regional tillsyn över salmonellakontroll på fjäderfä, insmugglade djur, hantering av animaliska biprodukter etc.

Finns inspiration att hämta?

Miljö- och planområdena

Det är tveksamt om det går att dra några fruktbara paralleller mellan dessa områden och integrationspolitiken. Visst kan generella metoder som miljökvalitetsmål ses som en modell för målformulering i största allmänhet. Men resonerar man på det viset kan man lika gärna hämta inspiration från trafiksäkerhet eller vilken sektor som helst. Det väl utvecklade systemet för tvärspektoriell samordning som byggts upp inom planområdet ter sig också svårt att kopiera. Där handlar det om att identifiera

betydande strukturbildande beslut (vägar, bostäder, grönområden) och finna en lämplig balans mellan de förväntade konsekvenserna av dessa på människors välfärd och hälsa och på samhällets utvecklingsmöjligheter i stort.

Integrationspolitikens väsen är annorlunda. Där handlar det om mängder av mer eller mindre små beslut och åtgärder som sammantaget påverkar graden av integration.

Det område där det finns ett samband mellan integration och markanvändning och miljö är bostadsbyggande och samhällets fysiska miljö. Sett i backspegeln kan konstateras att stora delar av miljonprogrammets bebyggelse har kommit att domineras av olika invandrargrupper. Dessa områden har inte fungerat som en god miljö för integrering utan snarare förstärkt segregationen i samhället. Hade en förutseende bebyggelseplanering kunnat förhindra detta? Det kan finnas inslag i en stadsbyggnadspolitik som skapar bättre förutsättningar för en mer gästvänlig offentlig miljö i största allmänhet, både för svenskfödda och för invandrare. Därmed skulle de segregeringande krafterna försvagas. Det kan handla om mer stadsgator, kvartersmiljöer och torg där en blandning av stadens olika funktioner eftersträvas där handel och småföretagare blandas med boende.

Det som inom Stockholms stad kallades för ytterstadssatsningen handlade mycket om att uppgradera utsatta förortsområden. Också senare statliga satsningar har haft den inriktningen. Det handlar om påtagliga ändringar som fysisk upprustning av byggnader och miljöer, ändrade upplåtelseformer som stimulerar till en socioekonomiskt mer blandad befolkning och det kan handla om mindre, men viktiga förändringar som skapar bättre förutsättningar för socialt samspel inom området – gemensamma tvättstugor, kolonilotter, idrottsplatser m.m.

Slutsatsen blir alltså att det finns ett samband mellan integration och bebyggelseplanering, men att det inte handlar om inlån av metoder eller tankesätt utan mer om att finna former som säkerställer att integrationsperspektivet hålls levande inom plan- och bebyggelseplaneringen.

Jämställdhet

Beskrivningen ovan visar tydligt att de två områdena integration och jämställdhet behandlas tämligen olika trots deras principiella likheter. Länsstyrelserna har inte alls på samma sätt fått en tydlig roll som understöds av tydliga styrmedel från regeringen. Styrmedlen inom området regional utveckling är inte lika tydliga, men å andra sidan understöds det regionala utvecklingsarbetet av ett ganska utvecklat myndighetssystem och ett planerings- och rapporteringssystem som kanske snarare kan beskrivas som överdimensionerat än svagt utvecklat.

Jämställdhet som modell för integration

De styrmetoder och ansatser som återfinns inom jämställdhetsområdet låter sig ganska direkt överföras till integrationsområdet. De erfarenheter som gjorts kan då tas tillvara.

Ett första steg skulle i så fall vara att infoga främjande av integration som en av länsstyrelsernas **instruktionsmässiga uppgifter**. För närvarande anges detta endast i regleringsbrevet för vissa länsstyrelser.

Denna uppgift måste ges ett innehåll. En början kunde då vara att ge landets länsstyrelser i uppdrag att tillsammans med andra aktörer inom länet utforma en **regional integrationsstrategi**. Därigenom kommer man att bygga upp regional kunskap inom området. Former för erfarenhetsutbyte regionalt kommer att utvecklas. Erfarenheterna för jämställdhetsstrategierna bör tas tillvara. Man bör således undvika principiella och storvulna ansatser och snarare lyfta fram möjliga och mätbara åtgärder som olika aktörer i regionen kan ta ansvar för.

Redan nu finns möjligheter att stödja integrationsprojekt inom ramen för de **regionala utvecklingsmedlen**. Problemet är här att de län som har den största andelen invandrare har de lägsta regionala anslagen. Dessa anslag styrs fortfarande i allt väsentligt av regionalpolitiska parametrar. Stockholms län med 30 % av landets invandrare har historiskt sett fått mindre än en procent av

de regionala anslagen. En slutsats är således att den regionala fördelningsnyckeln måste göras om för att detta styrmedel i realiteten skulle kunna användas. Vikten av att regionalt arbeta för en bättre integration tas även upp i en nyligen gjord OECD-studie som särskilt lyfter fram att Sverige inte har lyckats ta tillvara den mångkulturella potential som finns i landet och särskilt i dess storstadsområden¹⁵². Vårbudgeten 2006 innehöll en extra miljard till landsbygdsutveckling. Motsvarande regionala satsningar inom storstadslänen kopplade till systemet för regional utveckling skulle vara ett intressant alternativ.

EU:s socialfondsmedel som har administrerats av **ESF-rådet** har däremot i huvudsak fördelas på basis av folkmängd vilket gör att storstadslänen har haft goda möjligheter att initiera projekt med integrationsinriktning.

Uppdraget till länsstyrelserna att arbeta med **jämställdhetsintegrering** är inte överförbart på samma sätt även om det är har varit verkningsfullt. För det första avses här endast länsstyrelsernas interna arbete och även om länsstyrelserna är en ganska stor statlig arbetsplats så utgör de en mycket liten del av den totala regionala arbetsmarknaden. Uppdrag av karaktären jämställdhetsintegrering bör i stället lämnas till samtliga statliga organ. Dock måste man hitta ett annat och mer passande begrepp – integrationsintegrering fungerar inte.

Poängen med att ge ett sådant uppdrag till samtliga statliga myndigheter är att ge dessa en möjlighet att gå igenom sin verksamhet och sortera ut områden där integrationsaspekter kan vara aktuella. För de flesta uppgifter, främst ärendegrupper som styrs av strikta regelverk finns inget utrymme för tillkommande perspektiv eller horisontella mål. Där blir uppgiften i princip att bocka för ”inte aktuellt”. Det viktiga med en genomgång av det här slaget är att man identifierar de delar av myndighetens arbete som är mer av initiativkaraktär eller som innehåller sådana tolkningsmöjligheter att ett tvärsankteriet perspektiv som integration kan ha betydelse.

¹⁵² OECD Territorial review. Stockholm. 2006.

I ett sådant uppdrag bör också ingå att granska om de regler som styr myndighetens verksamhet har negativa effekter för vissa grupper, t.ex. olika invandrarkategorier. Ett hypotetiskt exempel kan vara om vissa branscher, såsom handel och restaurang, inte är berättigade till företagsstöd. Syftet med en sådan regel kan vara fullt legitimt, t.ex. att stödet främst är till för att stimulera industri eller exporterade verksamheter och att undvika överretablering. Likväl blir effekten att branscher där många invandrare är verksamma exkluderas. Samma sak kan sägas om trygghetslagstiftningen. Den syftar till att skapa trygghet för de anställda, men leder till att tröskeln för de arbetslösa att få jobb blir högre. Eftersom relativt sett fler invandrare är arbetslösa än arbetskraften i övrigt innebär dessa lagar att invandrarnas inträde på arbetsmarknaden görs svårare.

En sådan **genomgång av verksamheter och regelverk** inom olika myndigheter kan rimligtvis inte göras varje år. Det borde räcka att göra en sådan genomlysning som ett engångsprojekt – som i och för sig kan upprepas med några års mellanrum då uppgifter och regler har ändrats. Då kan de relevanta delarna av myndighetens verksamhet identifieras och – inte minst – kan de icke relevanta delarna föras bort. Risken med de återkommande och inte preciserade generella krav som i dag riktas mot myndigheterna är att alla krav i den riktningen devalveras.

Partnerskap för integration

När det gäller önskemålet att finna **goda former för samverkan** kan konstateras att regeringen inom området regional utveckling har ställt mycket stora krav på att sådana samverkansformer, s.k. partnerskap, ska utvecklas. Några motsvarande krav på systematisk samverkan mellan aktörer inom integrationsområdet ställs inte. Däremot har Integrationsverket systematiskt arbetat för att bygga upp ett system av överenskommelser på central, regional och lokal nivå, vilket beskrivs i huvudtexten.

Ett uppdrag till Integrationsverket (9 februari 2006 Ju22006/1330/IM) handlar om att utveckla bättre samverkansformer inom integrationsområdet. I uppdraget sägs bl.a.:

Det övergripande målet är att finna former för hur man kan samverka regionalt för att ge nyanlända kvinnor och män ett tidigt och utifrån individuell bakgrund, effektivt och arbetslivsinriktat stöd som koordineras med utbildning i svenska.

Uppdraget avser alltså i första hand introduktionsfasen, men som tidigare har visats begränsas inte samverkansbehovet till denna fas.

Det ligger nära till hands att se på erfarenheterna från de regionala partnerskapen inom området regional utveckling och kompetensutveckling (Mål 3). Länsstyrelserna har också mer eller mindre framgångsrikt sökt bygga upp s.k. plattformar för integration och för jämställdhet.

Som nämndes i avsnittet om planering finns det en gedigen tradition av tvärsektoriellt arbete inom länsstyrelsen även om den fysiska planeringsprocessen skiljer sig från integrationsprocessen. Det är inte omöjligt att planeringsprocessen kan berikas av att mångfaldsperspektiv förs in i den. Då finns en naturlig koppling mellan länsstyrelsen som arenahållare inom flera olika sektorövergripande områden. Detta förutsätter dock att länsstyrelsernas uppgifter inom integrationsområdet blir något tydligare än vad de är i dagsläget. Tanken bör då vara att länsstyrelsen får ett slags roll att övervaka ”systemet” för integration inom olika samhällsområden och på olika nivåer i länet, snarare än att driva specifika projekt.

Kravet på **utvärderingar och analyser** som återfinns inom andra tvärsektoriella områden förefaller inte heller vara lika högt ställda – i vart fall om man studerar den regionala och lokala nivån. Det finns många erfarenheter av tidigare integrationsåtgärder – Storstadsåtgärden, Blommanpengarna och förortsåtgärder dessförinnan och Kunskapslyftet har nämnts, liksom ESF-rådets många olika projekt. Det verkar inte finnas något system för lokal och regional erfarenhetssammanfattning.

Storstadsåtgärden har utvärderats mycket omsorgsfullt, men inom andra områden saknas motsvarande kunskaper. En naturlig uppgift som kunde ges till landets länsstyrelser vore att – i sam-

råd med de viktigaste aktörerna – bygga upp sådana regionala erfarenhetsbaser. Detta skulle vara en naturligt del i processen att bygga upp en förståelse för hur hela systemet fungerar.

Bilaga 13

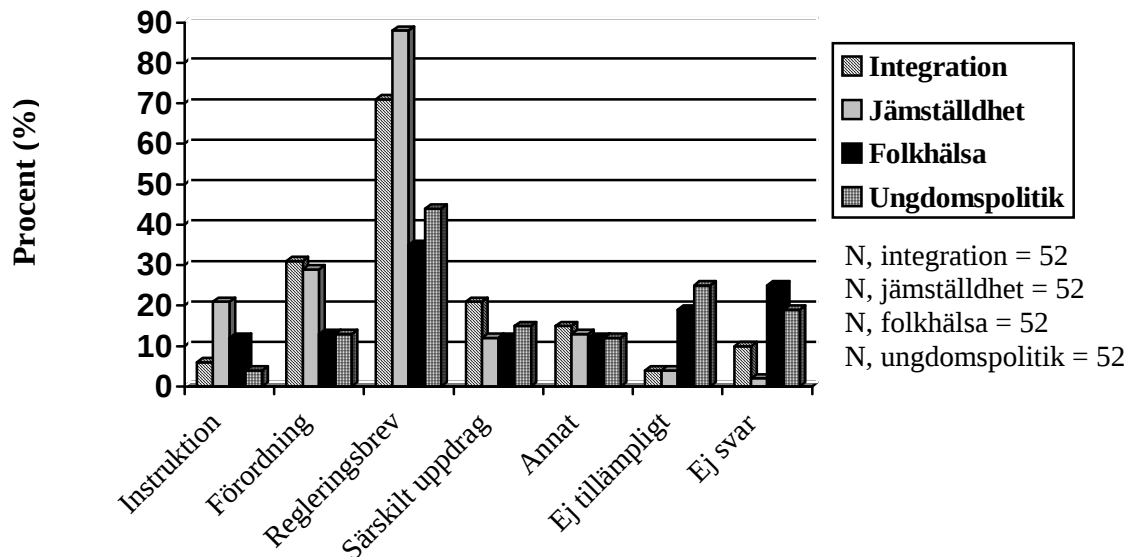
Statskontorets enkät

Statskontoret har i anslutning till denna rapport genomfört en enkätundersökning. För utformningen av enkäten och för sammanställning av enkätsvaren har Statskontoret anlitat Sifo Research AB. Målgruppen för enkäten är statliga myndigheter inom politikområdena utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, näringspolitik, ersättning vid arbetsoförmåga, arbetslivspolitik, kulturpolitik, regional samhällsorganisation och rättsväsende. Därutöver har ett antal myndigheter med ett särskilt utpekat ansvar inom fyra tvärsektoriella områden särskilt valts ut. Gemensamt för urvalet av myndigheter är de att i sin verksamhet i hög grad kan förväntas beröras av tvärsektoriella frågor. Urvalet är således inte slumpmässigt utan selektivt. Enkäten har ställts till myndighetschefer och berör huvudsakligen myndigheternas arbete med integration, jämställdhet, folkhälsa och ungdomspolitik.

Av 67 tillfrågade myndigheter har 52 besvarat enkäten. Detta ger en svarsfrekvens på 78 procent. Undersökningsresultatet kan i den bemärkelsen betraktas som representativt för den samlade målgruppen. En påminnelse har tillsänts berörda myndigheter efter svarstidens utgång.

I enkäten har inte någon distinktion gjorts mellan myndigheternas interna och externa arbete med de tvärsektoriella frågorna. Vi har i det följande valt att redovisa enkätsvaren utifrån hur frågorna är ställda i enkäten.

Fråga 1. Var är Era eventuella uppgifter beträffande dessa tvärsektoriella frågor reglerade? (Flera svar per fråga/område möjliga. Minst en markering per område).



Svaret på fråga ett speglar myndigheternas upplevda reglering inom politikområdena integration, jämställdhet, folkhälsa och ungdomspolitik. En viss osäkerhet finns i svaren, vilket visar sig då många myndigheter t ex svarat att man inte är reglerad via förordning. Utgår man från verksförordningen är dock alla myndigheter skyldiga att beakta såväl jämställdhet som integration, vilket borde innebära att alla myndigheter skulle ha kryssat i att man är reglerad via förordning på åtminstone dessa två politikområden.

Vad som kan utläsas från svaren är att politikområdena jämställdhet och integration dominerar vad gäller reglering via förordning och i regleringsbrev hos myndigheterna i urvalsgruppen. På motsvarande sätt dominerar politikområdena folkhälsa och ungdomspolitik beträffande huruvida myndigheterna anser att de inte kan ge något svar på eller att det inte är tillämpligt i deras verksamhet. Politikområdena integration och jämställdhet är överlag mer reglerade.

Fråga 2. Hur hanteras och hur organiseras arbetet med frågorna inom Er myndighet? (Ser ni t.ex. arbetet som en integrerad del av den ordinarie verksamhet? Har en särskild organisation, t ex en enhet, skapats för ändamålet? Har särskilda personer givits ett ansvar för frågorna)?

Ungefär hälften att myndigheterna anger att de arbetar med dessa som en integrerad del av ordinarie verksamhet. Ett vanligt svar är att man arbetat med frågorna *"som integrerad del av ordinarie verksamhet"*. Detta utan att ange någon närmare precisering av ansvarsfördelning och organisation. En myndighet har därutöver angivit att det finns en nivåskillnad av integrering mellan olika områden: *"Samtliga områden är integrerade i den ordinarie verksamheten. En del områden mer än andra."* Vilka frågor som är mer respektive mindre integrerade anges dock inte.

En tolkning är att många myndigheter har funnit formerna för sitt arbete och integrerat frågorna i sin ordinarie verksamhet. Problemet med att tolka dessa svar ligger i att informationen *"Som integrerad del av ordinarie verksamhet"* inte ger någon ytterligare konkretisering av hur arbetet sker integrerat.

Signifikant för svaren på fråga två är att myndigheternas arbete med jämställdhet beskrivs mer utförligt än de andra tvärsektoriella områdena. En förklaring till detta kan vara att myndigheterna funnit sina former för arbetet med jämställdhet och att arbetet kan anses som etablerat och därmed enklare att redogöra för. Signifikativt för svaren är även att myndigheterna oftast anger att jämställdhetsfrågorna genomsyrar verksamheten eller ingår i ordinarie arbetet, medan man ofta beskriver andra tvärfrågor i formen av projekt eller insatser:

"Integration har bedrivits i ett projekt som utarbetat en rapport enligt uppdrag i regleringsbrev. Jämställdhet ingår som en integrerad del i ordinarie verksamhet."

"Jämställdhet är sedan flera år integrerat i den ordinarie verksamheten. Vad gäller integration är detta också integrerat men kräver vissa särskilda satsningar, som t.ex. projekt."

Myndigheterna uppger olika former för organisation av arbetet med tvärsektoriella frågor. Det finns skillnader beträffande vilken organisation som byggts upp runt frågan och dels var huvudansvaret ligger. Även när det gäller organisation av de olika tvärsektoriella frågorna kan jämställdhet särskiljas från övriga frågor. Arbetet med jämställdhet är ofta organiserat på hela personalstyrkan medan en särskild avdelning har folkhälsa och ungdomspolitik på sitt bord. Det finns även exempel på att integration och jämställdhet är särskilt utstående:

”Personalfunktionen samordnar integrations- och jämställdhetsfrågor. Folkhälsofrågorna samordnas på en sakavdelning.”

Vad gäller ansvarsfördelningen anger vissa myndigheter att ansvaret för frågan ligger hos särskilda utpekade personer, en arbetsgrupp eller enhet alternativt på varje verksamhetschef. Till ansvarsuppdraget finns det ibland en stödfunktion, det kan vara en sakkunnig i frågan, särskilda resurspersoner i en arbetsgrupp eller ett externt råd som lämnar synpunkter på verksamheten. Hur dessa kombineras är olika.

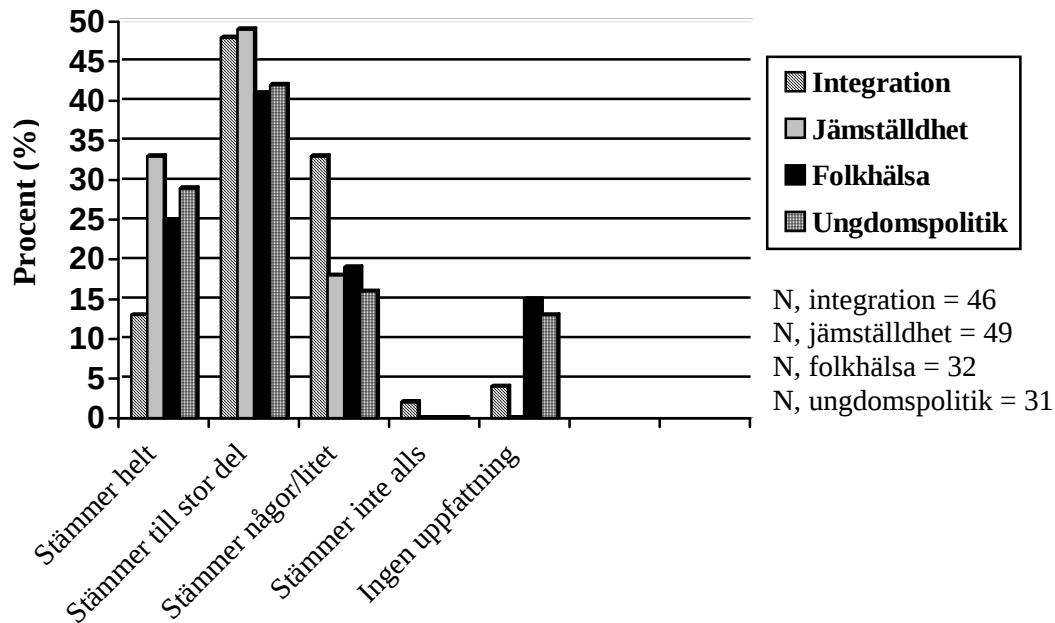
Vad gäller stödfunktionen av att ha sakkunniga eller specialkompetens i verksamheten finns detta enligt svarsmyndigheterna nästan uteslutande för jämställdhet (och främst inom de åtta länsstyrelser som ingår i vårt urval av myndigheter).

Handlingsplaner och återrappporteringskrav verkar också skapa förutsättningar för samverkan för frågorna inom myndigheterna:

”[...] där särskilda återrappporteringskrav formulerats i regl. brev har oftast en särskild arbetsgrupp organiserats.”

**Fråga 3. Hur väl stämmer följande påstående:
(Endast en markering per område!)**

Vi är nöjda med vårt arbete med dessa frågor.



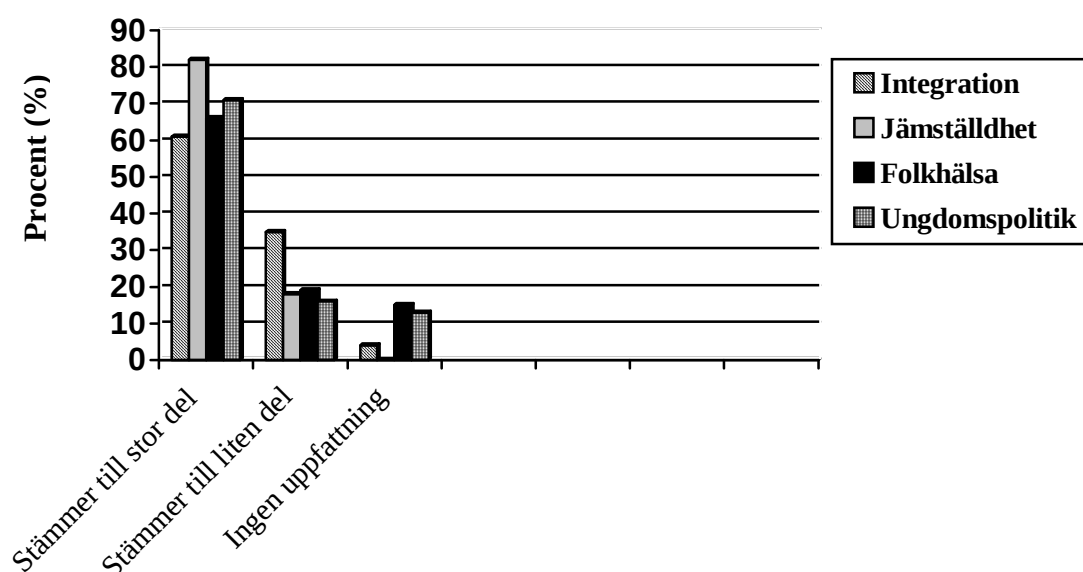
Av 46 myndigheter instämmer 13 % av myndigheterna (6 st) helt med frågan om de är nöjda med sitt arbete med integrationsfrågor. 48 % av myndigheterna (22 st) instämmer till stor del och 33 % av myndigheterna (15 st) instämmer något. En myndighet anger att det *inte* stämmer att man är nöjd och 2 myndigheter har ingen uppfattning om man är nöjd eller inte med sitt arbete.

Av 49 myndigheter instämmer 32 % av myndigheterna (16 st) helt med frågan om de är nöjda med sitt arbete med jämställdhet. 49 % av myndigheterna (24 st) instämmer till stor del och 18 % av myndigheterna (9 st) instämmer något.

Av 32 myndigheter instämmer 25 % (8 st) helt på frågan om de är nöjda med sitt arbete med folkhälsopolitik. 41 % av myndigheterna (13 st) instämmer till stor del och 19 % av myndigheterna (6 st) instämmer något. 5 myndigheter har ingen uppfattning om man är nöjd eller inte.

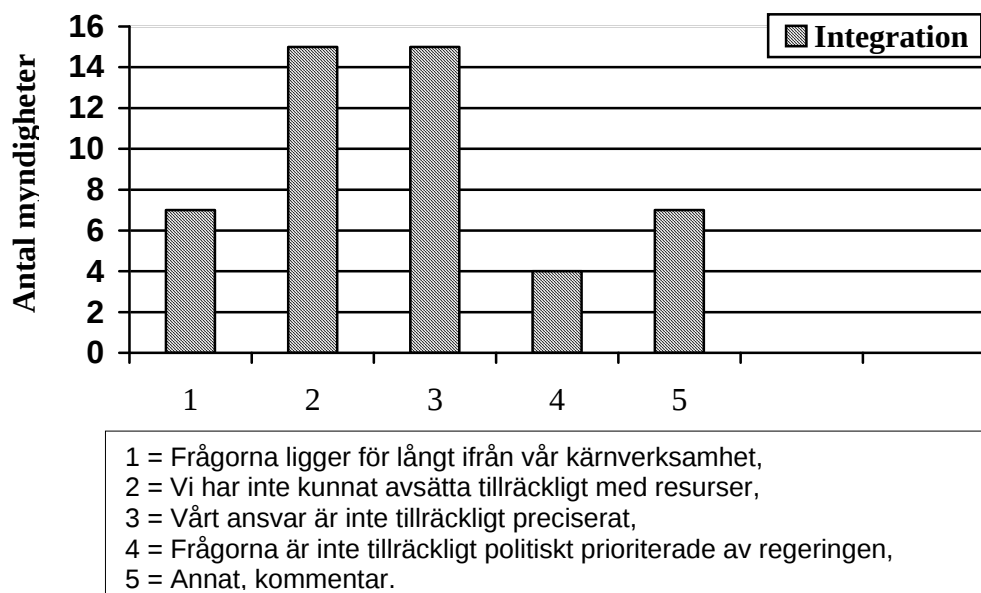
Av 31 myndigheter instämmer 29 % (9 st) helt på frågan om de är nöjda med sitt arbete med ungdomspolitik. 42 % av myndigheterna (13 st) instämmer till stor del och 16 % av myndigheterna (5 st) instämmer något. 4 myndigheter har ingen uppfattning om man är nöjd med sitt arbete eller inte.

Stapeldiagram vid hopslagning av grupp ett och två (stämmer helt, stämmer till stor del) samt tre och fyra (stämmer något/litet, stämmer inte alls):



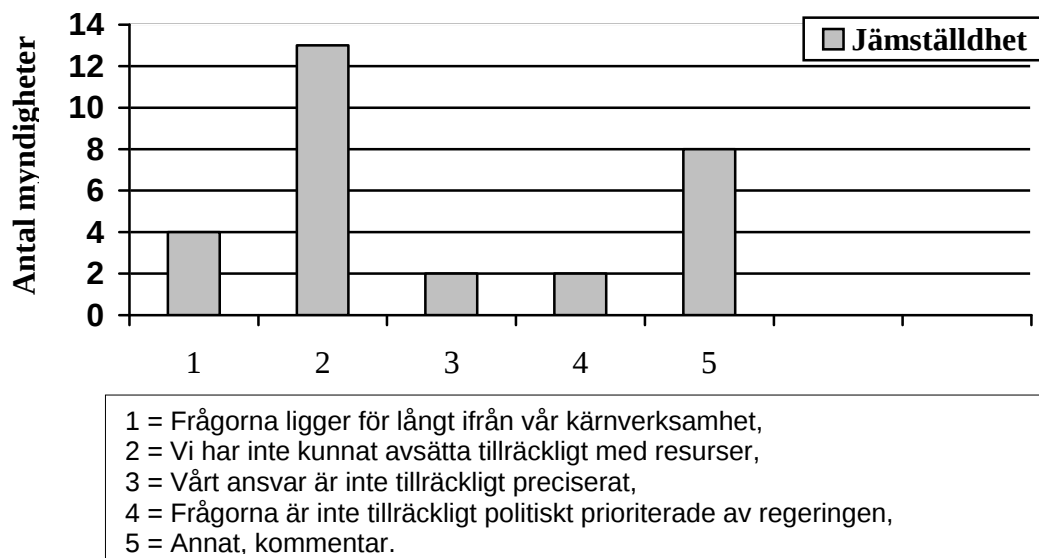
Det kan konstateras att fler myndigheter är berörda av jämställdhets-, och integrationsfrågor än folkhälso-, och ungdomsfrågor. En fjärdedel av myndigheterna är mindre nöjda med sitt arbete med tvärssektoriella frågor. Myndigheterna verkar dock minst missnöjda med jämställdhetsarbetet. Vad gäller integration uppgår över en tredjedel att man inte är så nöjd med sitt arbete.

Fråga 4. I den mån Ni inte är helt nöjda med arbetet, vad beror detta på? (Flera svar är möjliga. Minst en markering per område).



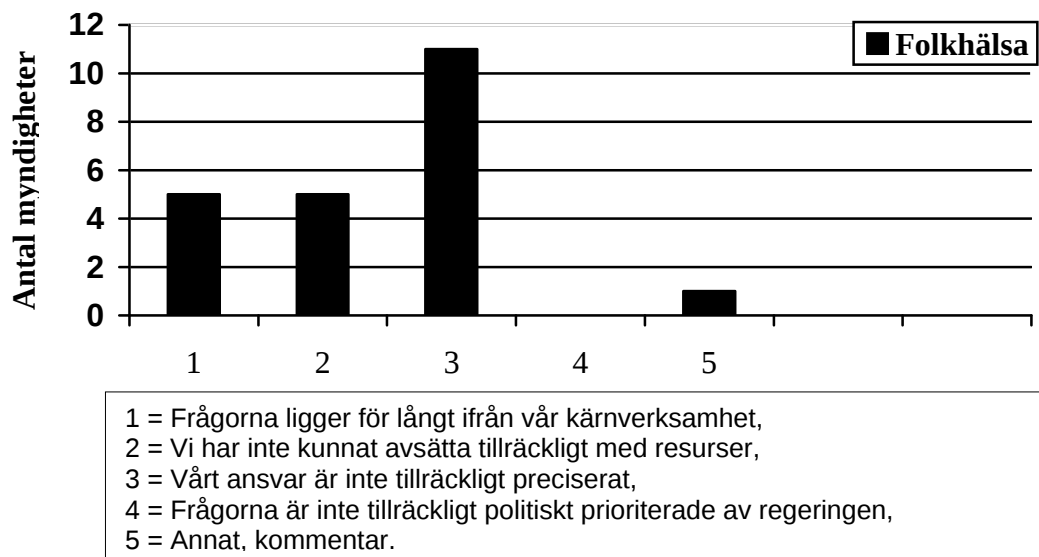
Av 50 myndigheter som är berörda av integrationspolitiska krav, har 48 stycken svarat på frågan om man inte är nöjd med sitt arbete med integration. Av dessa 48 fördelar sig svaren till varför man är inte är nöjd jämnt mellan argumentet att myndigheten inte kunnat avsätta tillräckligt med resurser (31%) och argumentet att myndighetens ansvar inte är tillräckligt preciserat (31 %).

I en kommentar till varför en myndighet inte anser sig nöjd med arbetet med integration hänvisas till att integrationsfrågorna är mycket komplexa och, förutom en intensiv samverkan mellan olika myndigheter, kräver ett omfattande samspel med privata och offentliga arbetsgivare, samt förändring av attityder hos befolkningen. Det vill säga att det är svårt att nå framgång då så många faktorer påverkar arbetet med frågorna.



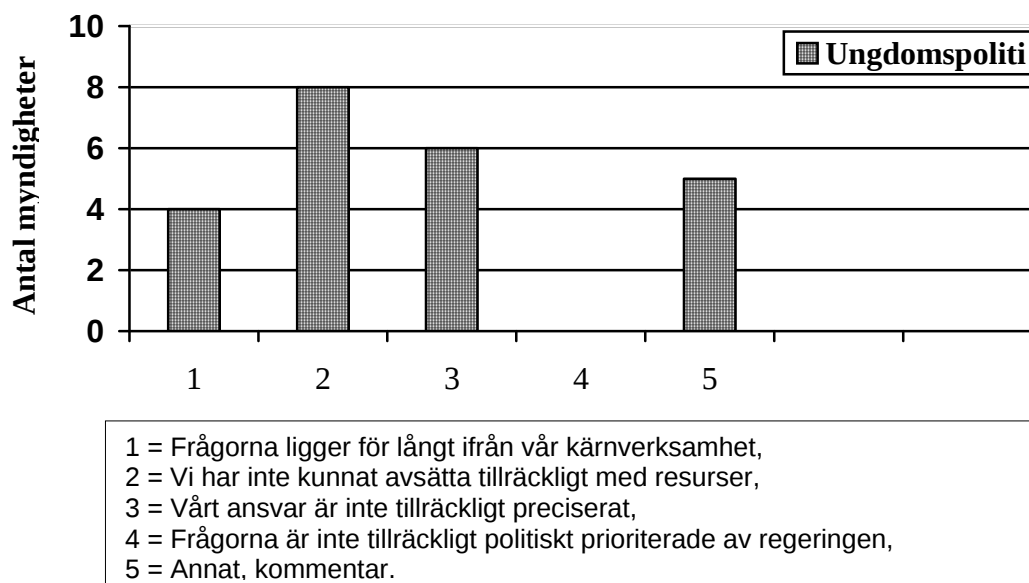
Av 50 myndigheter som är berörda av jämställdhetskrav, har 29 svarat på frågan om man inte är nöjd med sitt arbete med jämställdhet. Av dessa 29 har 13 (45 %) svarat att anledningen till att man inte är nöjd är att man inte kunnat avsätta tillräckligt med resurser. En relativt stor andel myndigheter har angivit andra anledningar än enkätens svarsalternativ till att man inte är nöjd med jämställdhetsarbetet.

En myndighet anger att man inte kan vara nöjd med jämställdhetsarbetet på grund av att graden av framgång styrs av faktorer som ligger utanför verkets påverkansmöjligheter. En annan myndighet anger att man arbetat så länge med jämställdhetsfrågan att det är svårt att hitta nya sätt att angripa frågan.



Av 42 myndigheter som är berörda av krav på folkhälsa, har 22 svarat på frågan om man inte är nöjd med sitt arbete med folkhälsan. Av dessa 22 myndigheter är det hälften (50 %) som anger att orsaken till att de inte är nöjda är för att deras ansvar inte är tillräckligt preciserat. Ingen av de 22 berörda myndigheterna anser att anledningen till att de inte är nöjda med arbetet beror på att frågorna inte är tillräckligt politiskt prioriterade av regeringen.

I en kommentar till varför en myndighet inte är nöjd med arbetet med folkhälsofrågan anges brister när det gäller att uppfylla målet om en hälsofrämjande hälso- och sjukvård.

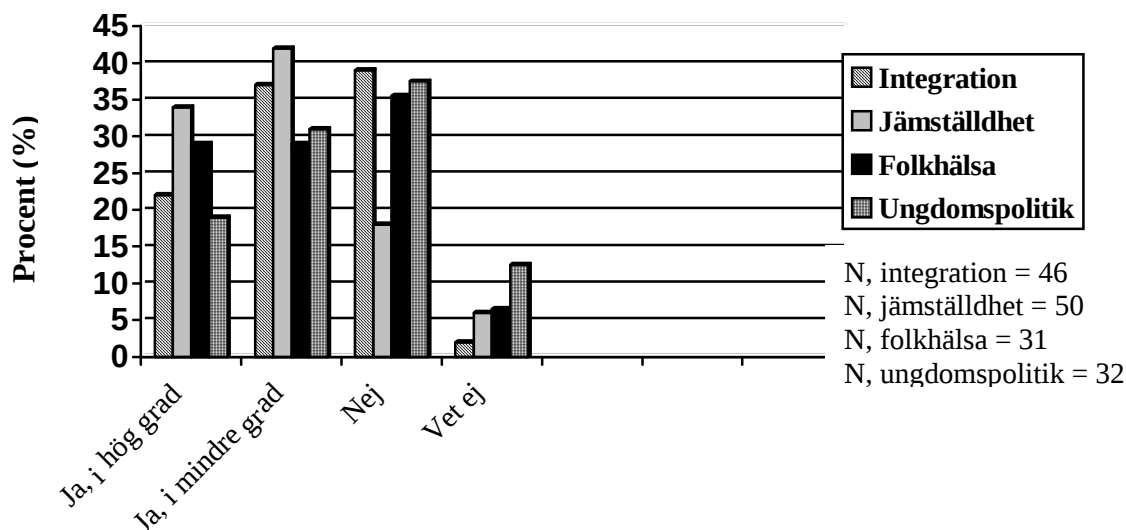


Av 39 myndigheter som är berörda av ungdomspolitik har 23 svarat på frågan om man inte är nöjd med sitt arbete med ungdomspolitiken. Dessa 23 myndigheter har angivit olika anledningar till varför man inte anser sig nöjd med arbetet. Svaren fördelar sig relativt jämt mellan att frågorna ligger för långt ifrån kärnverksamheten, att man inte anser sig kunna avsätta tillräckligt med resurser, att myndighetens ansvar inte är tillräckligt preciserat och av andra anledningar. Dock har ingen myndighet ansett att det beror på att frågorna inte är tillräckligt prioriterade av regeringen.

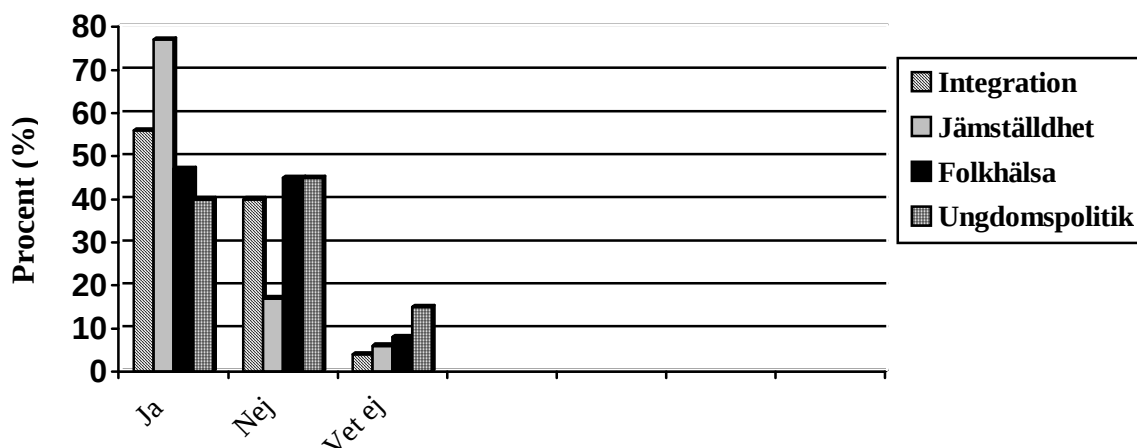
I en kommentar till varför man inte anser sig nöjd över arbetet med området ungdomspolitik anger en myndigheter att det beror på att det förekommer en viss ryckighet i samverkan med andra aktörer.

En myndighet har i sitt svar ställt frågan: ”Vad är ungdomspolitik?” Vilket indikerar att alla tvärsektoriella frågor inte når ut till alla myndigheter respektive inte berör alla myndigheters verksamheter.

Fråga 5. Har Ni fått återkoppling från regeringen på Ert arbete med de sektoriella frågorna? (Endast en markering per område).



Stapeldiagram vid hopslagning av grupp ett (ja, i hög grad) och två (ja, i mindre grad):



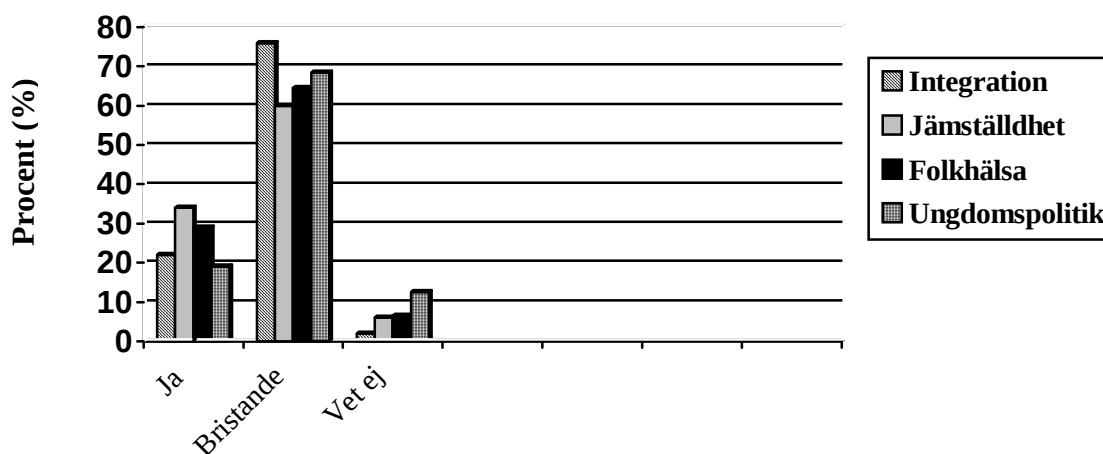
Jämställdhetspolitiken utmärker sig med att 77 % (40 st) av myndigheterna har fått någon form av återkoppling och 17 % (9 st) anger att man inte fått någon återkoppling.

Inom såväl folkhälsopolitiken som ungdomspolitik anger ungefär lika många myndigheter att man fått återkoppling som att

man inte fått någon sådan. Det gäller även för integrationspolitiken. Anmärkningsvärt är att så mycket som 15 % av myndigheterna som är berörda av ungdomspolitik inte vet om man fått någon återkoppling på sitt arbete.

Av svaren går att utläsa att det är mer än en tredjedel som inte fått någon återkoppling alls när det gäller integration, folkhälsa och ungdomspolitik.

Stapeldiagram vid hopslagning av grupp två (ja, i mindre grad) och tre (nej):



Om man betraktar ”en mindre grad av återkoppling” och ”ingen återkoppling” som en bristande återkoppling framkommer ett tydligt mönster; återkopplingen är överlag bristande inom alla fyra tvärssektoriella områdena i vårt urval av myndigheter.

Fråga 6. För dessa tvärsektoriella frågor, utom för jämställdhet, finns i dag en särskild sektorsmyndighet. Vilken roll anser Ni att en sådan myndighet primärt bör ha?

(Flera svar möjliga. Minst en markering per område).

	Integration	Jämställdhet	Folkhälsa	Ungdomspolitik
Att stödja berörda myndigheter i deras arbete med att införliva frågorna i verksamheten	33	29	24	24
Att bygga upp kunskap på området	42	37	30	28
Att samlat följa upp och utvärdera utvecklingen på området	35	30	23	24
Att granska och bedöma de insatser som görs av enskilda myndigheter	7	7	3	4
Annat, se kommentar	1	2	3	1
Ingen uppfattning	1	3	6	6

* Tabell angivet i antal kryss

De flesta myndigheter som svarat på denna fråga anser att en sektorsmyndighets roll bör vara att bygga upp kunskap på området. Även rollen som utvärderare och stödjande för myndigheters arbete med frågorna är respondenterna positiva till. Däremot indikerar svaren att övervägande delen myndigheter ställer sig tveksamma till att sektorsmyndighetens roll som granskande och bedömande av enskilda myndigheter. Dock finns det myndigheter som kryssat i detta svarsalternativ.

Bland övriga kommentarer finns ytterligare förslag på vad en sektorsmyndighet ska göra eller inte göra:

”För Ali:s FoU och kunskapsförmedlingsverksamhet behövs sektorsorgan att både samråda och samarbeta med, men även som mottagare av våra kunskapsrön.”

”Konstruktionen med särskilda myndigheter för tvärpolitiska frågor är tveksam. Regeringskansliet borde i stället samordna frågorna och styra myndigheterna mer verksamhetsanpassat utifrån varje myndighets uppdrag.”

”Länsstyrelsen skulle kunna ha en regional tillsynsfunktion inom integration och jämställdhet samt ett regionalt ansvar för folkhälsans alla mål likt ansvaret kring de regionala miljömålen. För allt arbete ovan så krävs det resurser.”

”Jämställdhet: att tillse att uppdrag och projektmedel fördelas på ett sätt som syftar framåt och leder till förändring...”

Fråga 7. Har Er myndighet ytterligare tvärsektoriella frågor att beakta än de ovan angivna?

Nej	26,5 % (13 st)
Ja	73,5 % (36 st)

Med tanke på vårt urval, d.v.s. myndigheter som kan antas beröras av krav på att beakta tvärsektoriella frågor, är det inte förvånande att så många av myndigheterna uppger att de har fler krav än de fyra som är listade i frågeformuläret.

Av de myndigheter som svarat ja på frågan om de har fler tvärsektoriella frågor att beakta än integration, jämställdhet, folkhälsa och ungdomspolitik, uppger de flesta att de har en eller två ytterligare frågor att beakta. Somliga anger att de har upp till sex frågor att beakta utöver de fyra som efterfrågas i enkäten. De

vanligast förekommande frågorna som myndigheterna uppger att de har att beakta är i fallande ordning handikappolitik, miljö och hållbar utveckling.

Två myndigheter har angett att de arbetar med äldrepolitik och en annan har skrivit att den har att göra insatser mot ekonomisk brottslighet. Detta belyser det faktum att definitionen av tvärsektoriella frågor rymmer många aspekter och inte är enhetlig.

Fråga 8. Nedan följer några påståenden om tvärsektoriella frågor i allmänhet. Hur väl stämmer dessa?

(En markering för respektive påstående).

	Vår myndighet har för många tvärsektoriella frågor att beakta	Regeringen bör tydligare ange prioriteringar mellan olika tvärsektoriella frågor	Tvärsektoriella frågor kräver en starkare styrning från regeringen än i dag	Berörda myndigheter bör i större utsträckning själva få bestämma hur frågorna ska hanteras
Stämmer helt	12,5	23	8	17
Stämmer till stor del	15	25	33	27
Stämmer något/litet	33	25	21	25
Stämmer inte alls	37,5	17	25	17
Ingen uppfattning	2	10	13	14

* Tabell angiven i procentuell fördelning

De tillfrågade myndigheterna anser inte att de har för många tvärsektoriella frågor att beakta. Drygt 70 % av myndigheterna har svarat att så inte är fallet. För de andra frågorna är svaren inte lika entydiga.

Fråga 9. Övriga eventuella kommentarer med anledning av undersökningen:

Några exempel på kommentarer återges nedan i citatform.

”Verkligheten är tvärsektoriell. Vårt problem, som myndighet, är att regelverket inte är tvärsektoriellt uppbyggt. Det begränsar våra möjligheter, trots vårt uppdrag att jobba över gränserna...”

”Den tvärsektoriella styrningen borde samordnas bättre i Regeringskansliet och införlivas med annan styrning.”

”Problemet är snarast avsaknad av tydlig målstyrning kopplad till myndighetens verksamhetsområde.”

”Regeringen bör tänka över hur ofta återrapporteringen skall ske. En stark styrning och prioritering innebär att myndigheterna i alla fall kan bestämma hur frågorna hanteras.”

”Tvärsektoriella frågor kräver en starkare styrning från regeringen än i dag: I form av tydligare målstyrning. Berörda myndigheter bör i större utsträckning själva få bestämma hur frågorna ska hanteras: ”Hur” bör hanteras av myndigheterna.”

”Som forskningsråd stöder vi forskning inom tvärsektoriella områden. Hur vi gör det bör regeringen inte lägga sig i.”

Bilaga 14

Kartläggning av tvärsektoriella krav i myndigheters instruktioner och regleringsbrev

Syfte

Syftet med denna kartläggning är att erhålla en bild av hur statliga myndigheter styrs av krav på att beakta tvärsektoriella frågor i sin externa verksamhet. Vi har sökt besvara följande frågor:

- Hur stor spridning har kraven på att beakta de tio tvärsektoriella frågorna?
- Hur är kraven fördelade mellan myndigheter?
- Hur är kraven formulerade?

Kartläggningen avser myndigheters instruktion och regleringsbrev, med fokus på regleringsbreven. Studien är ingen totalundersökning av tvärsektoriella krav utan fokuserar på de områden som valts ut för Statskontorets granskning.¹⁵³

Hur vanligt förekommande är kraven?

I nedanstående tabell visas krav på att beakta tvärsektoriella frågor i myndigheternas instruktioner respektive regleringsbrev.

¹⁵³ Barnpolitik, folkhälsopolitik, global utveckling, handikappolitik, hållbar utveckling, integrationspolitik, jämställdhetspolitik, miljömålsarbete, regional utveckling och ungdomspolitik.

Tabell 1 Krav på myndigheter att beakta tvärsektoriella krav i instruktioner och regleringsbrev. Fördelat på områden.

Område	Instruktion	Regleringsbrev ¹⁵⁴
Barnpolitik	3	15
Folkhälsopolitik	8	17
Global utveckling	4	24
Handikappolitik	22	88
Hållbar utveckling	7	30
Integrationspolitik	6	28
Jämställdhetspolitik	21	94
Miljömålsarbete	13	39
Regional utveckling	11	39
Ungdomspolitik	3	22

Av tabellen framgår att det finns förhållandevis få instruktioner med krav på att beakta barnfrågor och förhållandevis många instruktioner med krav på att beakta såväl handikappfrågor som jämställdhetsfrågor. Samma mönster uppstår vad gäller regleringsbreven; det är förhållandevis få myndigheter som har krav på att beakta barnfrågor och förhållandevis många som har krav på att beakta jämställdhetsfrågor och handikappfrågor.

Vi kan konstatera att det finns likheter mellan instruktioner och regleringsbrev. Vad gäller instruktionerna har kraven på två tvärsektoriella frågor (handikappfrågor och jämställdhetsfrågor) nått ut till över dubbelt så många myndigheter som det tredje största tvärsektoriella området. Det är således många områden med liten spridning och två områden (handikappfrågor och jämställdhetsfrågor) med förhållandevis stor spridning. När vi ser till de tvärsektoriella frågornas spridning i regleringsbreven är mönstret det samma. Samma två områden har stor spridning medan spridningen i det tredje största området ungefär är hälften så omfattande.

Vad kan förklara skillnaden i spridning? En möjlig förklaring till skillnaden vad gäller spridning i instruktionerna är förekomsten av utpekade sektors- myndigheter med ansvar för att beakta en

¹⁵⁴ I de fall där en instruktion eller ett regleringsbrev varit riktat till universitet och högskolor, domstolsverk alternativt till länsstyrelser, har dessa räknats som en träff. Detta innebär att ett regleringsbrev inte med nödvändighet motsvaras av en myndighet.

viss tvärsektoriell fråga inom den egna sektorn. För miljömålsarbetet, som har förhållandevis många krav i myndighetsinstruktionerna, avser vissa av kraven ett antal myndigheter som pekats ut som ansvariga för de 16 miljömålen. Samma sak gäller för handikappolitiken, där 14 utpekade sektorsansvariga myndigheters ansvar regleras i instruktion.

Även inom jämställdhetsområdet finns förhållandevis många krav i myndigheters instruktioner. Här kan sannolikt arbetsstrategin mainstreaming¹⁵⁵ spela en roll för spridningen av perspektivet i myndighetsinstruktionerna. Ofta står det kortfattat i instruktionen att myndigheten skall: ”främja jämställdhet mellan kvinnor och män” eller ”integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten”. Det kan även tänkas att jämställdhetsfrågornas spridning har ett samband med att krav nyligen ställts på att det inom varje politikområde skall genomföras jämställdhetsanalyser.

En förklaring till det stora antalet handikappolitiska krav i regleringsbreven är sannolikt att det i regleringsbreven för 2005, med påminnelse år 2006, är inskrivet att myndigheterna skall upprätta en handlingsplan för genomförandet av handikappolitiken. Exakt samma formulering återfinns i flertalet regleringsbrev för myndigheter som har ett tvärsektoriellt krav på handikappolitik:

Glesbygdsverket skall i samråd med Myndigheten för handikappolitisk samordning upprätta handlingsplaner för hur lokalerna, verksamheterna och informationen vid myndigheten skall bli tillgänglig för personer med funktionshinder enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Dessa handlingsplaner skall redovisas till Myndigheten för handikappolitisk samordning senast den 1 mars 2007.

En del av skillnaden i spridning mellan olika tvärsektoriella frågor kan sannolikt även förklaras av att vissa områden är mindre

¹⁵⁵ Strategin innebär att jämställdhet skall uppnås genom att förändra normer, omfördela makt och resurser i den ordinarie verksamheten och att jämställdhet skall ingå som en naturlig del i verksamheten. Detta perspektiv menar vi sannolikt även skall genomsyra instruktioner och regleringsbreven i den mån det är relevant.

till sin omfattning och att frågan därmed berör färre myndigheters verksamhet. Färre myndigheter har t.ex. en koppling till barnpolitik än till jämställdhetspolitik.

Hur fördelar sig kraven i regleringsbreven mellan myndigheterna?

Sammanlagt 150 myndigheter berörs av krav på att beakta de tio tvärsektoriella frågorna i sina regleringsbrev.¹⁵⁶ I nedanstående frekvenstabell går att utläsa att 2 myndigheter har 9 tvärsektoriella krav att beakta och 43 myndigheter har endast ett krav att beakta. Detta ger en variationsbredd på 9¹⁵⁷.

Tabell 2 Fördelning av antal myndigheter med antal tvärsektoriella krav i regleringsbreven för år 2006

Antal krav	Antal myndigheter
1	43
2	39
3	35
4	15
5	7
6	4
7	1
8	4
9	2
10	0
Summa	150

Tabellen visar att myndigheterna har i genomsnitt 2,7¹⁵⁸ tvärsektoriella krav att beakta i regleringsbreven. Vi kan också konstatera att det är få myndigheter som har fler än fyra krav att beakta.

¹⁵⁶ Länsstyrelser, domstolar, universitet och högskolor har alla räknats som *en* myndighet. I realiteten är därför antalet myndigheter som berörs långt över 150 stycken.

¹⁵⁷ Variationsbredd: $9 - 0 = 9$.

¹⁵⁸ Medelvärde: $402/150 = 2,68$.

Hur är de tvärsektoriella kraven formulerade i regleringsbreven?

För att få en bild av hur vanligt förekommande krav på rapportering och uppföljning är i regleringsbreven har vi delat in kraven i två kategorier; avser kraven endast ett beaktande av en fråga eller medföljer även någon form av krav på resultat eller aktivitet. Med denna kategorisering innebär ett beaktandekrav att kravet *endast* är ett krav på att myndigheten ska värna ett värde eller beakta ett perspektiv. Den andra kategorin innebär att det med kravet dessutom medföljer någon specificering av aktivitet som återrapportering av uppnådda resultat, upprättade handlingsplaner eller liknande.

Den sistnämnda kategorin inrymmer dock ett stort spann beträffande hur detaljerad styrningen är. Inom samma kategori finns krav som är mycket preciserade och konkreta i hur rapporteringen skall se ut och krav där mycket av ansvaret för utformningen av rapporteringen överlämnas helt åt myndigheterna.

Det visar sig att den övervägande andelen krav är sådana som anger en aktivitet eller åtgärd. Det enda område som avviker från detta mönster är hållbar utveckling. Inom detta område är cirka 50 procent av kraven inte specificerade utan handlar om ett beaktande av perspektivet.

Det finns flera exempel på beaktandekrav. Vad som är karaktäristiskt för dessa är att de anger aspekter, perspektiv eller liknande som skall värnas i den externa verksamheten. Ett exempel är följande citat ur ett regleringsbrev:

”Rapporten i uppdrag 7 skall beakta relevanta jämställdhets- och könsaspekter på de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen.”

Ett annat exempel på beaktandekrav utan krav på återrapportering är följande citat hämtat från bostadskreditnämndens regleringsbrev avseende hållbar utveckling:

Alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Den andra kategorin, som avser krav på någon form av aktivitet, har som tidigare nämnts en större spännvidd. Framför allt två varianter kan urskiljas. En variant där kraven inte är preciserade och en där precisionsgraden är högre. Två exempel på den första varianten; krav med medföljande krav på aktivitet:

Inför regeringens resultatskrivelse till riksdagen 2007 skall Naturvårdsverket rapportera till regeringen senast den 31 oktober 2006 om hur man inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer har arbetat för att bidra till genomförandet av den svenska politiken för global utveckling sedan föregående rapportering.

Statens institutionsstyrelse skall redovisa på vilket sätt barns och ungas rätt att komma till tals och få möjlighet till inflytande enligt artikel 12 i FN:s barnkonvention beaktas i utformningen av behandlingsplaner.

Exempel på den andra varianten; krav med medföljande krav på aktivitet och en mer utförlig konkretion av kravet:

Arbetsmiljöverket skall följa upp utvecklingen av unga kvinnors och mäns levnadsvillkor avseende politikområdesmålet. Målgruppen för uppföljningen är ungdomar mellan 16 och 25 år. Uppdraget skall redovisas i årsredovisningen avseende budgetåret 2006. Uppföljningen skall innehålla en kvantitativ redovisning samt en kommentar till utvecklingen med avseende på följande indikatorer:

- andel sysselsatta 16-25-åringar som anger att de har lågt inflytande i arbetet,*
 - andel sysselsatta 16-25-åringar som anger att det ställs höga krav i arbetet,*
 - andel sysselsatta 16-25-åringar som anger att de varje vecka har möjlighet att utvecklas och lära sig något nytt i arbetet,*
 - anmälda arbetssjukdomar per 1000 förvärvsarbetande i åldrarna 16-25 år,*
 - anmälda arbetsolyckor per 1000 förvärvsarbetande i åldrarna 16-25 år.*
- Årsredovisningen skall, utöver Regeringskansliet (Näringsdepartementet), även tillställas Ungdomsstyrelsen.*

Mer detaljerade krav såsom den ovan, förekommer mer sällan i myndigheternas regleringsbrev och kan snarast ses som undantag. Det övervägande antalet är formulerade som den första varianten, d.v.s. krav med medföljande krav på aktivitet utan konkretion.

Vad är då mer karaktäristiskt för kravformuleringarna? Framträdande är två typer av formuleringar. Den ena är att flera tvärspektoriella perspektiv vävs samman och den andra är att stor del av operationaliseringen överläts till myndigheterna själva.

Ofta förekommande är att de olika kraven eller formuleringarna av krav vävs samman och nämns i samma kontext i regleringsbreven:

”[U]ppföljningen skall redogöra för hur hållbar utveckling, med fokus på jämställdhets-, integrations-, och miljöperspektivet har beaktats och utvecklats inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen.”

Ett annat exempel på detta fenomen är följande krav:

”[H]ur hållbarhetsperspektiven avseende ekonomi, jämställdhet, integration och miljö har beaktas och integreras i analyserna.”

Det är också vanligt att ansvaret för hur kravet skall tillgodoses lämnas öppet och vilar på myndigheten själv:

”Verket för förvaltningsutveckling skall redovisa hur man avser att beakta ett jämställdhetsperspektiv i de utvecklingsinsatser som verket genomför och som riktar sig till den statliga förvaltningen.”

Ytterligare exempel på detta är formuleringen av följande krav:

Målet är att främja en samhällsutveckling som kännetecknas av jämställdhet mellan kvinnor och män, respekt och tolerans och där etnisk, kulturell, språklig och religiös mångfald tillvaratas som en positiv kraft samt att bidra till minskad diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

[...]Granskningsnämnden för radio och TV skall redovisa åtgärder som vidtagits i den interna och externa verksamheten för att uppnå målet.

Inför regeringens resultatskrivelse till riksdagen 2007 rörande politiken för global utveckling skall Svenska institutet rapportera till regeringen senast den 31 oktober 2006 om hur man inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer har arbetat för att bidra till genomförandet av den svenska politiken för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2003/04:112) sedan föregående rapportering.

Hur är de tvärsektoriella kraven formulerade i myndigheternas instruktioner?

Även i myndigheternas instruktioner är skrivningarna överlag av beaktandekaraktär. Vanliga nyckelord är: främja, stödja, bistå, beakta...konsekvenser, samlat ansvar samt några nyckelord som signalerar aktivitet: ansvara för, aktivt stimulera, pådriva, bidra till...genom att.

Utöver vad som präglar krav i instruktioner mer generellt finns det åtminstone två olika typer av formuleringar av krav.

För det första utmärker sig myndigheter vars krav i instruktionen ligger nära myndigheternas kärnverksamhet. Formuleringarna i dessa instruktioner blir mer inriktade på vad myndigheten har ansvar över och mer detaljerade kring uppdraget. Ett exempel är politikområdet folkhälsa och instruktionen för strålskyddsinstitutet: "[S]kall inom sina ansvarsområden främja hälsa och motverka ohälsa. Institutet skall beakta de konsekvenser som dess beslut och verksamhet kan få i fråga om folkhälsa för olika grupper av befolkningen."

Den andra gruppen innehåller olika myndigheter för vilka instruktionerna är tämligen allmänt hållna. Framför allt inom områdena jämställdhetspolitik och regional utvecklingspolitik förekommer myndighetsinstruktioner av denna karaktär. Inom jämställdhetspolitiken skall man "främja jämställdhet mellan kvinnor och män", "integrera ett genusperspektiv" och "arbeta för jämställdhet mellan kvinnor och män". Inom regional utvecklingspolitik ska myndigheten "svara för att de krav beaktas som ställs

på verksamheten med hänsyn till regionalpolitiken” och ”medverka i politiken för regional utveckling”. Oftast är ansvaret och uppgifterna inte mer utvecklade än så.

Metod

Undersökningen har genomförts genom sökningar i Statsliggaren samt Riksdagens rättsdatabaser (SFST) efter ett antal sökord som tagits fram för varje politikområde. Sökorden skall ses som indikatorer på att myndigheten har ett krav på sig.

Tänkbara mätproblem

Det finns en risk att vi inte lyckas fånga in myndigheter vars krav är formulerade på annat sätt än de sökord vi använder i denna studie. Därmed finns det en osäkerhet om vi underskattar antalet krav på myndigheterna.

Problem med eventuella underskattningar hänger även ihop med att de begrepp vi söker efter inte alltid är så klart definierade. Till exempel är begreppet integration ett sådant svårdefinierat begrepp som inte så lätt låter sig fångas upp av några enkla sökord. Det finns ytterligare en rad sökord som skulle ha kunnat användas för att hitta kraven på integration, som till exempel mångfald, men risken med att använda fler mångfacetterade och öppet definierade sökord är att fler irrelevanta krav riskerar att fångas upp som leder till att bruttolistan av påträffade krav skulle öka enormt.

Vi har gjort några stickprov bland myndigheter som inte visat sig ha några krav på sig. Resultatet tyder på att inga myndigheter *med* krav har exkluderats. När vi letar upp myndigheter vars regleringsbrev inte kommit med i undersökningen, visar det sig nämligen att de inte innehåller några krav på de tio generella frågor vi eftersöker. Urvalet av myndigheter är därmed relativt tillförlitligt.

Våra indikatorer

Tabellen nedan visar vilka sökord vi använt oss av när vi sökt efter krav för respektive område i instruktioner och regleringsbrev.

Tabell 3 Sökord för respektive tvärssektoriellt område

Område	Sökord
Barnpolitik	Barnpolitik*, barnkonsekvensanalys*, barnkonvention* barnperspektiv
Folkhälsopolitik	Folkhäls*
Global utveckling	Global utveckling
Handikappolitik	Handikapp*, funktionshin*, tillgänglighet
Hållbar utveckling	Hållbar utveckling
Integrationspolitik	Integration*, integrering*, etnisk diskriminering*
Jämställdhetspolitik	Jämställd*, gender*, genus*, kön*, könsperspektiv, kvinnor och män
Miljömålsarbete	Miljömål*, miljökvälité*, miljöpolitik*
Regional utveckling	Regional utveckling*, regionalpolitik*, regionala tillväxtprogram*
Ungdomspolitik	Ungdom*, ungdoms*