

# CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 7

Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald  
i Malmö stad

White Spots – On Integration Policy, Management and  
Diversity in the City of Malmö

**Per Broomé**  
**Sofia Rönnqvist**  
**Tobias Schölin**



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska socialfonden



MALMÖ UNIVERSITY



# CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

## NUMBER 7

Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald  
i Malmö stad  
White Spots – On Integration Policy, Management and  
Diversity in the City of Malmö

**Per Broomé**  
**Sofia Rönqvist**  
**Tobias Schölin**

*Current Themes in IMER Research*  
Number 7

EDITORIAL BOARD Björn Fryklund, Maja Povrzanović Frykman,  
Anne Sofie Roald

EDITOR-IN-CHIEF Björn Fryklund, Malmö Institute for  
and Welfare (MIM) and School of International Migration and  
Ethnicity  
PUBLISHED BY Malmö Institute for International Migration and  
Ethnicity  
and Welfare (MIM) and School of International Migration and  
Ethnicity  
Relations (IMER), Malmö University

© Malmö University & the authors

Printed in Sweden

Holmbergs, Malmö 2007

ISSN 1652-4616 / ISBN 978-91-7104-074-9

Online publication, [www.bit.mah.se/MUEP](http://www.bit.mah.se/MUEP)

# CONTENTS

**PER BROOMÉ, SOFIA RÖNNQVIST, TOBIAS SCHÖLIN**

**Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald  
i Malmö stad** 7

*White Spots – On Integration Policy, Management and  
Diversity in the City of Malmö (SUMMARY)* 15

**PER BROOMÉ**

**Integrationspolitik utan ände** 17

Syfte 17

Teori och metod 18

Urbanpolitisk utveckling och integration 18

Konvergens mellan de olika perspektiven i Europa? 21

Organisationens val 22

Statlig styrning och kommunal anpassning i Malmö 25

Malmö stads anpassning till statlig styrning och den  
demografiska utvecklingen 29

Organisationens sociala ansvar 32

Det offentligas sociala ansvar 33

Malmö stads handlingsmönster i integrationsarbetet 34

Några drag i stadens ledarskap 38

Folket tycks lita på staten/kommunen men staten/kommunen  
litar inte på folket 40

Organisatoriska drag i integrationsarbetet 41

    Kodifieringen av flyktingen 41

    Skapandet av ett "flyktingfält" i stat och kommun 42

    Integration som social ingenjörskonst 42

Tre faser i ledarskapet 43

    Fas 1 – Förvirring 43

    Fas 2 – Analys och handlingar 47

    Fas 3 – Misslyckanden och omvärderingar 48

Ledarskapets utmaningar	52
Förlorad i politik	53
Förlorad i översättning	53
Förlorad i integration	55
Avslutning	57
<i>Integration Policy Ad Infinitum (SUMMARY)</i>	65

## **SOFIA RÖNNQVIST**

### **Mångfald, ledning och idéspredning i Malmö stads organisation** 68

#### INLEDNING 68

Cheferna och ödesfrågan 68

Mångfald, chefer och idéspredning – några perspektiv 69

Studiens bakgrund 71

Material och metod 72

#### MÅNGFALD SOM IDÉ 75

Ett mjukvaruproblem 75

Vårt dagliga möte 78

Mångfaldens dilemma 79

Kompetensdilemmat 83

Chefernas lösningar 85

#### IDÉERNA OCH ORGANISATIONEN – VARFÖR FÖRSVANN MÅNGFALDSFRÅGAN? 90

Mångfald, välfärd och kontroll – några perspektiv 90

Cheferna och pragmatismen 94

Mångfald och välfärd – nytta eller kontroll? 96

*The Role of Managers in Spreading the Diversity Idea in the City of Malmö (SUMMARY)* 103

## **TOBIAS SCHÖLIN**

### **Bortförhandlade upptäckter – vård- och omsorgscheferas vardagsarbete och mångfaldsfrågan** 105

Syfte och metod 106

Praktiker, reproduktion och kontroll 107

    Yttre kontroll och chefernas skapade av kontroll 108

    Teoretiska utgångspunkterna preciserade 111

Vård- och omsorgschefernas vardag 112

    Vardag och möten – yttre kontroll, komplexitet och mångtydighet 112

    "Vi har fått höra att till varje pris hålla budgeten" 114

    "Vi har vissa lagar vi måste följa" 117

    "Det finns planer för fasen och hans moster i den här stan" 118

    Länsstyrelse, fackföreningar och andra kontrollerande aktörer 121

Gränsskapande yttre kontroll – kontrollnät, dilemman och förhandling 122

Inre kontroll som grund för organiseringen 126

En reproducerad vardag och organisationskartans vita fläckar 132

*Negotiating Away Discoveries – Healthcare Managers and Diversity Issues (SUMMARY)* 140

**OM FÖRFATTARNA** 142

**ABOUT THE AUTHORS** 143





# VITA FLÄCKAR – OM INTEGRATIONSPOLITIK, LEDNING, OCH MÅNGFALD I MALMÖ STAD

Per Broomé, Sofia Rönnqvist, Tobias Schölin

De tre artiklarna i denna skrift beskriver och analyserar hur mångfaldsfrågan på olika sätt har svårt att vinna utrymme i ledarnas praktik, hur upptäckterna av mångfalden och dess innehåll förminskas eller uteblir i Malmö stads organisation. I den första artikeln beskrivs hur integrationspolitiska handlingsalternativ som utgår från mångfaldstänkande har svårt att hävda sig gentemot handlingsalternativ som avser t.ex. introduktion och arbetsförmedling för invandrare. I den andra artikeln diskuteras en liknande problematik då mångfaldsfrågan identifieras som något som i huvudsak handlar om “att lägga mångfalden tillräta i samhället” medan mångfald som en intern organisationsfråga skjuts undan. I den tredje artikeln är det kampen mellan kärnverksamheten och mångfaldsperspektivet som står i centrum. I alla tre artiklarna visas att chefer och politisk ledning underskattar nyttan med mångfald för organisationen internt och externt. Artiklarna pekar på att detta är en viktig orsak till mångfaldsledningsidéns bristande genomslag i organisationens praktik.

SÖKORD: integration, organisation, mångfaldsmyter, mångfaldsinnehåll, vita fläckar

I såväl litteratur som praktik framhålls ofta ledarskapets betydelse när det gäller att sätta mångfaldsfrågan på dagordningen och driva den framåt inom organisationer. Mångfald ses framförallt som en utvecklingsfråga för organisationer – inte bara en fråga om ökad representation av minoriteter. I Peter Woods (2003) kritiska granskning av mångfaldsbegreppets uppkomst och spridning i USA driver han lite tillspetsat tesen att det ideologiska mångfaldsbegreppet föddes den 28 juni 1978. Det omskrivna rättsfallet “Regents of the University of California vs. Bakke” handlade om framtiden för positiv särbehandling och speciellt kvoter för etniska minoriteter i utbildningsväsendet. Fallet processades i högsta domstolen som vid den tidpunkten var oenig i frågan, vilket ledde till att domare Powell fick den utslagsgivande rösten och att ett slags kompromiss nåddes. Powell, som var skeptisk mot kvotering av minoriteter men också medveten om att en strikt antidiskrimineringsprincip kanske inte var tillräcklig för att skydda minoriteternas status i praktiken, fann en tredje väg. Han menade att det ligger i universitetets intresse att det finns en mångfald bland studenterna eftersom mångfald har ett värde i sig. I utbildning och arbetsliv är det värdefullt att ha personer med olika bakgrunder eftersom man kan lära av varandra, och om detta lärande kommer till stånd kommer också samhället att få en ökad tolerans för pluralism och bli mer harmoniskt. Det av Powell myntade ideologiska mångfaldsbegreppet var något nytt till skillnad

från det mer demografiskt orienterade synsättet som innebar att man på ett deskriptivt sätt talade om olika sorters skillnader i befolkningen. Nyttoperspektivet är alltså tongivande i diskussionen om mångfald även om frågor som rör diskriminering och rättvisa är angränsande och överlappande. I mångfalddiskussionens "hemland" USA är nyttoperspektivet på mångfald, ofta definierat i vinsttermer, tydligt uttalat eftersom de etniska minoriteterna är större, utgör viktiga marknader och har mer makt än i Sverige. Diskriminering av minoriteter är därtill kostsamt på grund av höga straffsatser för brott mot diskrimineringslagarna och mångfalddledning blir ett viktigt proaktivt förhållningssätt för organisationsledningar (Wrench 2002).

De drivkrafter som ligger bakom den amerikanska utvecklingen mot mångfald i organisationer och på arbetsplatser verkar trots den ovan nämnda legala startpunkten vara av mera spontan och ekonomisk än politisk och legal karaktär. Det är i första hand företagets behov av arbetskraft och marknadskrafterna generellt som driver processen. Mångfaldstänkandet skiljer sig genom sin nyttoorientering från – även om det utvecklats som en reaktion på eller följd av – det mångkulturella särbehandlingsstänkandet (*positive* och *affirmative action*) som länge präglat USA och även påverkat andra länders integrationspolitik. Särbehandlingsperspektivet utgår från att organisationer/samhällen inte kan eller vill härbärgera individuella olikheter utan drivs av en strävan att assimilera individen till organisations- och majoritetsnormer, vilket kräver skyddslagstiftning mot diskriminering av de primära dimensionerna av mångfalden, som ras, kön och etnisk bakgrund. Av mångfalddperspektivet framgår att det inom en organisation som rör sig mot ökad mångfald, precis som i samhället som helhet, finns ökad potential för givande korsbefruktningar och ökad risk för kommunikationsproblem och "subkulturer". Ledning av organisationer i mångfalddperspektivet bygger på förmågan att göra de individuella olikheterna i personalens mångfald till något effektivt, nyttigt och vinstgivande. Skillnaderna i perspektiven kan enklast klargöras med följande uppställning<sup>2</sup>:

<i>Särbehandling</i>	<i>Mångfald</i>
Politiskt initierad	Frivillig
Pådriven av lagstiftning	Pådriven av ekonomiska hänsyn
Kvantitativ	Kvalitativ
Förutsätter assimilering	Förutsätter integration och pluralism
Motverkande	Påverkande
Ras, kön, handikapp	Alla olikheter

Särbehandlingsperspektivet bygger på välfärdsstatens ambitioner att garantera lika möjligheter och lika rättigheter i samhället för individer/grupper med vissa karaktäristika, som ras, kön, handikapp osv. Kollektiv tillskriven tillhörighet till bestämda grupper är nödvändig för perspektivet. Med lagstiftning och andra tvångsåtgärder (exempelvis mot diskriminering och för lika representation) försöker staten förmå organisationer av olika slag att integrera individer från dessa grupper/kollektiv i sin personalstyrka. Assimilering i meningen bortträngning av vissa individuella olikheter är dock en förutsättning för denna integration då det som skiljer individerna åt inte får räknas.

I mångfaldsbegreppet ryms olika sorters "olikheter" och de dimensioner man vanligtvis räknar upp är etnicitet, kön, sexuell läggning, funktionshinder men ibland inkluderas också föränderliga kategorier såsom klass, ålder, civilstånd, utbildning m.m. Syftet med begreppet handlar om att dels lyfta fram de hinder som olika minoriteter stöter på i organisationer men också att lyfta fram fördelarna med att ha en heterogen arbetsstyrka. Mångfald handlar därför inte bara om en representation av olika demografiska grupper utan också om vilket utrymme och tolerans som finns för olikheter. Men även om listan kan göras lång har fokus huvudsakligen legat på en eller ett par faktorer och då vanligtvis "ras" eller etnicitet och kön. På samma sätt kan det sägas att mångfaldsdiskussionen i Sverige i huvudsak är begränsad till kön och i synnerhet etnicitet. Det finns en distinktion mellan intern och extern mångfald. Med intern mångfald åsyftas de relationer som finns inom organisationen medan extern mångfald handlar om förhållandet mellan organisation och det omgivande samhället. Det handlar då i första hand om organisationens förmåga att kommunicera med och tillgodose de behov som finns i olika grupper i samhället.

Mångfaldsperspektivet har fått sitt genomslag i USA sedan början av 1990-talet, i organisering av arbetet i organisationer, privata, offentliga och ideella, vanligen under benämningen mångfaldsledning (*diversity management*). Amerikanska organisationer anses vara mer hierarkiska än svenska och i den amerikanska mångfaldsledningslitteraturen beskrivs därför i regel mångfald som en kulturförändring som initieras och genomförs från toppen av organisationen. (Broomé m.fl. 2001). Frågan är om det fungerar likadant i Sverige – i Malmö stad?

Malmö stad är en kommunal organisation som sedan slutet av 1990-talet försökt att sprida det nyttoorienterade mångfaldstänkandet inom den egna organisationen och därigenom vara en förebild för det övriga samhället. Tanken är att ökad etnisk mångfald i personalen ska leda till bättre service och en ökad anpassning till det omgivande samhället. Mångfaldstänkandet relateras också ofta till den privata

sektorns vinsttänkande i USA och andra engelskspråkiga länder. Vi kan ställa oss frågan om det nyttobaserade mångfaldstänkandet har en logik som kan översättas till den offentliga sektorn. Vår mening är att en sådan översättning är möjlig eftersom både privat och offentlig sektor är präglade av effektivitetskrav. Dessa krav tar sig olika uttryck – i privat sektor handlar det om vinstkrav och i den offentliga sektorn om organisatorisk effektivitet. Nyttan av mångfald i offentlig sektor kan inte definieras i termer av vinst men kan ses som ett sätt att öka organisationens effektivitet genom att den service och de tjänster som tillhandahålls håller en högre kvalitet och är bättre anpassade till de behov som finns i samhället.

Att forskargruppen inom projektet “Mångfald som personalidé” ([www.equalnews.se](http://www.equalnews.se)) nu riktar intresset mot frågor som rör mångfald och ledning inom Malmö stad har med våra tidigare studier, som har behandlat politisk mångfaldsretorik, mångfaldsbegrepp inom skola och äldreomsorg samt mångfaldsidéns genomslag i några utvalda delar av organisationen (Broomé m.fl. 2004). En övergripande slutsats av dem är att mångfaldsidén har svårigheter att nå ut i kommunens olika verksamheter och att organisationen snarast hanterar frågan på ett pragmatiskt sätt, men att pragmatiken också leder till skilda förhållningssätt. Det riktar ljuset mot mångfaldsfrågan ur ett ledningsperspektiv och hur mångfaldsledningsambitionerna påverkar integrationspolitik och chefsarbete i den kommunala organisationen i Malmö.

De tre studier som presenteras i denna skrift har tillkommit som ett resultat av det samarbete som skett mellan forskargruppen och Malmö stad inom ramen för ovan nämnda projekt. Detta samarbete har gett oss forskare möjligheter att komma nära den kommunala organisationen, och därigenom givit oss tillgång till kvalitativt material från intervjuer och observationer. De artiklar som publiceras här, baseras på ovanstående studier och belyser den politiska ledningens och organisationens chefers betydelse för mångfaldsfrågan utifrån olika perspektiv. Den första artikeln, “Integrationspolitik utan ände”, behandlar den politiska ledningen och den kommunala organisationens arbete med integrationspolitiken och vilken plats mångfaldsfrågan har i detta sammanhang. Denna studie baseras på intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i organisationen. Här har såväl den sittande politiska ledningen som oppositionen kommit till tals. Även om intervjuerna med politiker utgör kärnan i denna artikel så har även tjänstemän intervjuats. Dessa har haft olika roller i Malmö stads invandringsmottagnings- och integrationsarbete. Den andra artikeln, “Mångfald, ledning och idéspredning i Malmö stad”, belyser högre chefers idéer om mångfald och deras roll i spridningen av mångfaldsidén. I denna studie

har såväl politiker som tjänstemän intervjuats. Men eftersom intresset i denna artikel riktas mot hur idéer sprids och färdas inom den starkt decentraliserade kommunala organisationen har också stadsdelchefer intervjuats. Avslutningsvis har chefer på lägre kommunalnivå med ansvar för det kommunala arbetet med arbete och integration intervjuats. I centrum för den tredje artikeln, "Bortförhandlade upptäckter – vård- och omsorgschefer vardagsarbete och mångfaldsfrågan", står chefers upplevelser av yttre kontrollkrav och de inre förhandlingar som sker när chefer prioriterar olika områden i förhållande till mångfaldsfrågan. Denna artikel är baserat på intervjuer med chefer för en specifik kommunal kärnverksamhet, vård- och omsorgssektorn.

De tre artiklarna problematiserar skeenden på olika nivåer och har även något olika tidsperspektiv. Den första artikeln har ett historiskt perspektiv på arbetet med integrationsfrågor i Malmö stad och på mångfaldsfrågan i detta sammanhang. Även den andra artikeln lyfter fram idéhistoriska aspekter av mångfaldsidéns påverkan på chefsarbetet. Den tredje artikeln fokuserar på nuläget och chefers synsätt på och arbete med mångfald.

Några röda trådar löper genom dessa artiklar och binder dem samman till en enhet. Den första är intresset för ledningsfrågan vilket i sin tur leder till att gemensamma problematiker blir uppenbara även om de analyseras på olika organisatoriska nivåer. Den andra röda tråden behandlar de förutsättningar och problem som finns i politiska organisationer. I artiklarna diskuteras hur statens agerande, politiska idéer och de olika krav som ställs på offentliga verksamheter påverkar mångfaldsfrågans ställning och innehåll. I detta sammanhang kan de ledningsmodeller som presenteras i den s.k. mångfaldsledningslitteraturen te sig alltför enkla och instrumentella. Medan privata organisationer i första hand måste förhålla sig till marknader, styrs de offentliga organisationerna inte bara av de politiska idéer som formuleras i kommunfullmäktige utan också av statliga direktiv och riktlinjer samt serviceåtaganden mot befolkningen. De politiska idéer som styr offentlig sektor är resultat av kompromisser och är inte sällan vaga och motstridiga, vilket knappast underlättar organisatoriskt förändringsarbete. Den tredje röda tråden behandlar det som vi kallar "mångfaldsledningens vita fläckar". Vit fläck som begrepp associerar till ett geografiskt område, en plats som man vet finns men som ännu är utforskad. Därför kan man göra antaganden och fantisera om dess innehåll. Det uppstår spekulationer och mytbildning som bygger på begränsad kunskap, observationer, överflygningar, snabba nedslag och möten med urinvånare, snapshots eller kanske rena fantasier. Nyfikenhet på innehållet har lockat människor att företa upptäckts-

färder till de vita fläckarna, men också andra motiv spelar roll, inte minst möjligheten att utvinna vinster av upptäckterna.

Artiklarna beskriver och analyserar hur mångfaldsfrågan på olika sätt har svårt att vinna utrymme i ledarnas praktik, hur upptäckterna av mångfalden och dess innehåll i organisationen förminskas eller uteblir. I den första artikeln beskrivs hur integrationspolitiska handlingsalternativ som utgår från mångfaldstänkande har svårt att hävda sig gentemot handlingsalternativ som avser t.ex. introduktion och arbetsförmedling för invandrare. Mångfaldsfrågan blir en vit fläck i kommunens integrationspolitik. *En myt om den vita fläckens innehåll, som påverkar integrationspolitiken, är att mångfaldens potential är känd, kulturellt ordnad och kan representeras kvantitativt. En annan myt är att den sociala ingenjörskonsten kan hantera den vita fläckens innehåll.* I den andra artikeln finns en liknande problematik då mångfaldsfrågan identifieras som något som i huvudsak handlar om “att lägga mångfalden tillrätta i samhället” medan mångfald som en intern organisationsfråga skjuts undan. Mångfaldsfrågorna internt blir en vit fläck för cheferna. *En myt, som berör organisationen, är att innehållet i den interna vita fläcken kartläggs och infogas i organisationen av sig själv.* I den tredje artikeln är det kampen mellan kärnverksamheten och mångfaldsperspektivet som står i centrum. Kärnverksamheten upplevs av cheferna som det centrala. Mångfaldsfrågan blir en vit fläck genom att den läggs utanför kärnverksamheten. *En myt är att det främmande innehållet i den vita fläcken kan avgränsas från att påverka den existerande organisationen.* Alla tre artiklarna pekar på det faktum att chefer och politisk ledning inte identifierar nyttan med mångfald för organisationen internt och externt, mer än i mycket allmänna termer. Troligen ligger i denna iakttagelse en viktig orsak till mångfaldsledningsidéns bristande genomslag i organisationens praktik.

Malmö har en lång historia av invandring och integrationsarbete. Ambitionerna har växt i takt med invandringens omfattning och är höga framförallt hos den politiska ledningen och också hos många chefer i den kommunala organisationen. Erfarenheterna är omfattande av olika integrationspolitiska idéer, liksom av praktiskt integrationsarbete. När vi presenterar kritiska analyser av integrationspolitik och mångfaldsledning innebär det inte ett underkännande av ambitioner eller insikter utan markerar snarare de faktiska svårigheter som integrationspolitik och mångfaldsledning i en stor kommunal organisation innebär. Kommunens integrationserfarenheter leder till ständiga omprövningar av politiken och interna policys, varav mångfaldstänkande och mångfaldsledning är en sådan omprövande ansats. Omprövningar, nya idéer och åtgärder – utan ände – tycks vara det

naturliga inslaget i integrationsfrågan. Detta syns i den politiska retoriken, men också i olika planer och åtgärder för integration. En orsak till detta är att integrations- och mångfaldsfrågor bearbetas reaktivt utifrån uppdykande problem – när man upptäcker problem tvingas man agera. Mindre uppmärksammade är de möjligheter som mänsklig mångfald erbjuder. Om dessa i högre grad utgör underlag för organisationens arbete och för politiken, kan de leda till ett alternativt arbetssätt för organisationen – en proaktiv hållning. Malmös devis “Mångfald – möten – möjligheter” tolkas oftast som att mångfalden är självklar och att den i möten visar på de möjligheter, också självklara, som ligger i olikheterna. Men inget av detta är självklart. I själva verket arbetar såväl politiken som organisationen i huvudsak utifrån de problem och svårigheter med mångfalden, som ständigt dyker upp på samhällsscenen, utom möjligen i högtidsstunder då man prisar mångfalden. Om inte mångfaldens möjligheter är självklara och dess negativa sidor uppmärksammas mest, förstärker det troligen en negativ bild av olikheterna i samhället. Låt oss bara som ett tankeexperiment ändra devisen till “Mångfald – upptäckter – värden och välfärd” och låta politik och organisation arbeta efter den. Upptäckterna och deras värde beskrivs och nyttan/välfärdsutbytet uttrycks och beaktas. De vita fläckarna och deras innehåll får utgöra grunden för organisationens integrationsarbete – inte de svarta hålen hotande och oberäknliga krafter.

## NOTER

- <sup>1</sup> Detta är, även om det som sagt innebär en förskjutning av initiativet från politikerna till företagen och organisationerna, i linje med traditionerna i USA, där (jämfört med Europa) staten haft ett mindre och företagen ett större ansvar för hanteringen av sociala problem och välfärdsarrangemang. Se vidare Carlson 2000.
- <sup>2</sup> Se Kandola & Fullerton (1998:13) och Loden & Rosener (1991:198). Jfr. Cox & Beale (1997:16-18). Kolumnen för positiv särbehandling syftar på s.k. EEO- och AA-program (*equal employment opportunity* respektive *affirmative action*).

## LITTERATUR

- Broomé, Per, Benny Carlson & Rolf Ohlsson (2001) *Bäddat för mångfald*. Stockholm: SNS Förlag.
- Carlson, Benny (2000) *Den amerikanska välfärdsvägen*. Stockholm: Timbro.
- Cox, Taylor Jr. & Ruby L. Beale (1997) *Developing Competency to Manage Diversity: Readings, Cases & Activities*. San Fransisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Kandola, Rajvinder & Johanna Fullerton (1998) *Diversity in Action. Managing the Mosaic*. London: Institute of Personnel and Development.
- Loden, Marilyn & Judy Rosener (1991) *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*. New York: McGraw-Hill.
- Wood, Peter (2003) *Diversity – The Invention of a Concept*. San Fransisco: Encounter Books.
- Wrench, John (2002) *Diversity Management, Discrimination and Ethnic Minorities in Europe. Clarification, Critiques and Research Agendas*. Norrköping: CEUS.



# WHITE SPOTS – ON INTEGRATION POLICY, MANAGEMENT AND DIVERSITY IN THE CITY OF MALMÖ

## Summary

Malmö has a long history of immigration and integration work. Ambitions have kept pace with immigration and are high among the political leadership and many managers of municipal organisations. Experience relating to different integration policy ideas and practical integration work is considerable. It is important to stress that our presentation of critical analyses of integration policy and diversity management is by no means a denigration of these ambitions or insights, but rather indicates the difficulties of implementing integration policy and diversity management measures in a large municipal organisation. The municipal authority's integration experiences lead to the continual revision of its own internal integration policies, of which the diversity idea and diversity management are included. Revisions, new ideas and measures – ad infinitum – seem to be natural features of integration policy. This is particularly evident in the political rhetoric, as well as in the different integration plans and measures. One reason for this is that integration and diversity issues are dealt with reactively as problems arise, i.e. the discovery of a problem triggers some kind of action. In contrast, the opportunities and possibilities that human diversity offers are given very little attention.

The three articles appearing in this issue describe and analyse how diversity issues have difficulty in being included in management practices and how the discoveries of diversity and its content are either curtailed or fail to materialise in the organisation of the City of Malmö. The first article describes how integration policy alternatives arising from the diversity idea are difficult to establish in relation to, for example, alternatives relating to the introduction programme and employment opportunities for immigrants. The issue of diversity is a white spot in the municipality's integration policy. *One myth about the white spot's content, and which affects integration policy, is that the potential of diversity is known, culturally ordered and can be quantitatively represented. Another myth is that so called social engineering*

*can deal with the content of the white spot.* A similar problem arises in the second article, when the diversity issue is identified as something primarily concerned with “arranging diversity in society”, while diversity issues are dismissed in the internal organisation. Internal diversity issues thus become a white spot for managers. *One myth, which affects the organisation, is that the content of the internal white spot is charted and included in the organisation of its own accord.* The third article deals with the struggle between whether it is core work or the diversity perspective that is in focus. Core work is experienced by managers as the most central. The diversity issue thus becomes a white spot in that it is placed outside the core work frame. *One myth is that the unfamiliar content of the white spot can be prevented from impacting the existing organisation.* All three articles point to the fact that managers and political leaders have difficulty in identifying the benefits of diversity for the internal and external organisation in anything other than general terms. This observation probably reveals an important reason as to why the diversity issue has not been picked up by management and put into practice.

KEYWORDS: integration policies, organisation, diversity, myths, white spots

# INTEGRATIONSPOLITIK UTAN ÄNDE

Per Broomé

I denna artikel diskuteras begreppsmässiga utvecklingen i den statliga integrationspolitiken i Sverige, från utlänning och arbetskraftsinvandring på 1950- och 1960-talet, via flykting och flyktingmottagning på 1970-talet, invandrare och introduktion på 1980-90-talet, till mångfald och integration på 2000-talet. I vilken utsträckning integrationspolitiken drivs av centrala statliga direktiv eller av den kommunala nivåns erfarenheter, kapacitet och förmåga? Om integrationsarbete i huvudsak är en angelägenhet för kommun och offentliga myndigheter eller om andra aktörer i samhället är delaktiga? Vilka idéer, strategier och handlingsmönster som över tiden präglar integrationspolitiken? Hur ledarskapet på lokal nivå agerar vid ökad invandring och reagerar på dess effekter i utformningen av kommunens integrationsarbete?

SÖKORD: integrationspolitik och -program, mångfaldsledning, *government*, *governance*, Malmö stad

## Syfte

Den begreppsmässiga utvecklingen i den statliga integrationspolitiken är en resa i sig själv; från utlänning och arbetskraftsinvandring på 1950- och 1960-talet, via flykting och flyktingmottagning på 1970-talet, invandrare och introduktion på 1980-90-talet, till mångfald och integration på 2000-talet. Begreppsutvecklingen avspeglar många frågor. I denna artikel är jag främst intresserad av att diskutera några av dessa: I vilken utsträckning integrationspolitiken drivs av centrala statliga direktiv eller av den kommunala nivåns erfarenheter, kapacitet och förmåga? Om integrationsarbete i huvudsak är en angelägenhet för kommun och offentliga myndigheter eller om andra aktörer i samhället är delaktiga? Vilka idéer, strategier och handlingsmönster har präglat integrationspolitiken? Hur ledarskapet på lokal nivå agerar vid ökad invandring och reagerar på dess effekter i utformningen av kommunens integrationsarbete?

Ledarskapets idéer, strategier och den kommunala organisationens handlingsmönster för integration beskrivs i denna artikel som resultat av ekonomisk och demografisk omvandling, upptäckter av den etniska mångfalden och dess effekter i staden, lagstiftning beträffande det mångkulturella samhället och statlig integrationspolitik, särbehandlings- och mångfaldsperspektiv samt det egna systemets inneboende förutsättningar beträffande uppgifter, roller och kompetens. Syftet med artikeln är att granska och diskutera förhållningssätten till integration hos det politiska ledarskapet och den kommunala organisationen i Malmö stad. Ledarskap ses inte som något individuellt, vilket är det vanligaste sättet att studera det, utan som ett kollektivt och politiskt

fenomen. Ledarskapets särdrag urskiljs genom de åtgärder, policies, beslut och händelseförlopp som kan urskiljas över tiden och vars bakomliggande idéer och antaganden om verkligheten kan tolkas.

Det är samma integrationspolitiska skeende, från början av 1970-talet till början av 2000-talet, som beskrivs och diskuteras i artikeln; som strategi och handling och som ledarskap och organisering. Ambitionen här är inte att ge en heltäckande beskrivning av integrationspolitikens alla områden och åtgärder på statlig eller kommunal nivå, snarare fångas några drag i denna som är väsentliga för artikelns syfte. Av praktiska skäl används begreppet integrationspolitik övergripande även om artikeln sträcker sig tidsmässigt över perioder då andra begrepp använts som flyktingpolitik och invandrapolitik. Skiftningarna i integrationsbegreppet och integrationspolitiken speglas i stället genom de politiska beslut och handlingar som berör invandrare och etniska minoriteter.

### **Teori och metod**

Empirin beträffande den kommunala integrationspolitiken är hämtad från Malmö stad, från dokument som beskriver de politiska besluten och åtgärderna för integration samt på statlig nivå från relevanta dokument. Från en femårig utvärderings- och forskningsverksamhet om Malmö stads organisation finns också en mängd information om organisationens arbete med integration i staden och i den egna organisationen. Inte minst många samtal med politiker och tjänstemän kring integrationsfrågor inom ramen för forskningsprogrammet har gett underlag för beskrivningen och analysen av ledarskapet. För denna artikel har gjorts tre särskilda intervjuer med ledare i Malmö för att fånga en sammanhängande berättelse och informerade perspektiv på integrationspolitikens utveckling i Malmö.

Integrationspolitikens framväxt och karaktäristiska drag beskrivs och analyseras med hjälp av teori om urbanpolitisk utveckling, teori om integration, den kommunala organisationens anpassning och samspel med statlig integrationspolitik samt stadens strategival för integration.

### **Urbanpolitisk utveckling och integration**

De strategiska valen beträffande integration för en stad som Malmö, med dess långvariga immigration och stora etniska mångfald i befolkningen, formas i stor utsträckning av relationen mellan stat och stad i det post-fordistiska samhället (se t.ex. Jessop 1992). Dels blir staden viktigare för staten då den står för innovationskraften och tillväxten i den post-fordistiska ekonomin, vilket leder till ett skift nedåt till

lokala nivåer av en rad funktioner, dels är statens förmåga att styra svag när det gäller att genomföra tillräckligt anpassade och differentierade åtgärder och för att handskas med specifika problem i den lokala miljön.

This shift in functions 'downwards' is none the less linked in turn with the reorganization of the local state as new forms of local partnership emerge to guide and promote the development of local resources. In this sense we can talk about a shift from local government to local governance. Thus local unions, local education bodies, local research centres and local states may enter into arrangements to regenerate local economy. This trend is also reinforced by the state's inability to pursue sufficient differentiated and sensitive programs to tackle the specific problems of particular localities. It therefore devolves such tasks to local states and provides the latter with general support and resources (Jessop 1992:272).

Denna trend från *government* till *governance* på den lokala/kommunala nivån i integrationspolitiken bedöms kunna få olika effekter:

More optimistic accounts of this trend envisage it leading to a confederation of job-creating, risk-sharing local states rooted in strong regional economies which provide reciprocal support in the ongoing struggle to retain a competitive edge (e.g. Sabel 1989). But there are also more pessimistic scenarios which anticipate growing polarization within localities (including the rise of an urban underclass occupying inner-city ghettos) as well as increased regional inequalities (Jessop 1992:272).

Jessop (1992) ser tre renodlade modeller för den post-fordistiska ekonomin. Den första benämns neo-liberal och karaktäriseras av att staten privatiserar och den privata sektorn får stöd för marknadslösningar. Inte minst innebär det ökad flexibilitet på arbetsmarknaden och i lönesättningen. Den andra kallas neo-corporatism och bygger på intressegrupper som driver sina egna ekonomiska intressen och konkurrerar om resurser och belöningar på arbetsmarknaden och också beträffande social välfärd som sjukvård, pensioner osv. Den tredje neo-statliga modellen försöker åstadkomma tillväxt i ekonomin genom samma omorganisering som de andra modellerna i den post-fordistiska ekonomin, men staten leder och styr denna omorganisering, t.ex. genom att gynna vissa sektorer och utbilda arbetskraften brett. Under 1980-talet och framåt har vi sett en blandning av dessa omorganiseringar i Sverige. Arbetsmarknaden styrs i hög grad av "insiders", som gynnar sina egna intressen, genom t.ex. ökad trygghet för anställda, och staten har stött denna utveckling. Staten har å andra

sidan genomfört en rad privatiseringar och omregleringar av privatmarknader t.ex. av tågtrafiken, el-marknaden och taximarknaden. Utbildningspolitiken har åstadkommit kraftiga höjningar av utbildningsnivåerna för stora grupper i befolkningen, t.ex. genom kunskapslyftet och högskoleutbyggnad.

När det gäller integrationspolitiken, som vi här diskuterar, är det tydligt att det finns en nationell politik, som avser hela landet. Den utgår från en mångkulturell idé även om invandringspolitiken i första hand begränsas till invandring av flykting- och humanitära skäl. Den mångkulturella modellen har under flera decennier fullföljts lagstiftningssvågen, vilken intensifierats under 1990-talet. Integrationspolitiken har i huvudsak vilat på ett allt mer utbyggt mottagningssystem för invandrare, som rent praktiskt blivit en kommunal angelägenhet (med finansiering från staten), och därmed har också storstäderna fått det avgörande ansvaret för integrationen i Sverige (ett, i allt väsentligt, skifte från statlig till kommunal nivå). Mottagningssystemet kompletteras med de generella systemen på arbetsmarknaden och välfärdsområdet. På integrationspolitikens område är den neo-statliga modellen helt förhärskande, om än – med tanke på decentraliseringen av merparten av integrationsarbetet till kommunerna – en mera träffande benämning skulle vara neo-offentlig.

Den ökande migrationen i världen, också den till Sverige, kan ses som ett globalt fenomen i övergången från den fordistiska produktionsmodellen till den post-fordistiska, och därmed som en typ av obalansfenomen i den globala arbetsmarknaden (även om de humanitära motiven anges som grunden för immigration till Sverige). Integrationspolitiken, liksom all annan politik, omorganiseras därför i övergången till den post-fordistiska modellen. Omorganiseringen krävs för att hantera obalanserna som förorsakas av teknikskiftet från massproduktion till innovationsekonomi, av förändring i balansen mellan kapital och arbete och förskjutningen i produktion och konsumtion. Integrationspolitiken kan ur detta perspektiv ses som driven av en ekonomisk regim för ökad flexibilitet i arbetskraften genom immigrationens polarisering av arbetsuppgifter, löne- och utbildningsnivåer i samhället. Men integrationspolitiken kan också ses som driven av en socialiseringsprocess med etiska och humanitära förtecken. Sveriges officiella nationella förhållningssätt till migration överensstämmer, med sin humanitära inriktning, knappast med ett ekonomiskt regimperspektiv. Snarare är perspektivet en socialiseringsregim byggd på flykting- och anhöriginvandring och en förändring av det svenska samhället i mångkulturell riktning. En sådan socialiseringsregim stöter på flera svåra frågor i implementeringen. En sådan

fråga, som inte har fått så mycket uppmärksamhet i den svenska integrationsdebatten, är skillnaden mellan särbehandlingsperspektivet och mångfaldsperspektivet.

Mångfaldsperspektivet är mera än särbehandlingsperspektivet ett system- eller organisationsbegrepp, som betonar individens alla olikheter: "Mångfald är summan av de resurser (värderingar, vanor, färdigheter, kunskaper, sedvänjor) som man kan finna i en mångkulturell grupp", förklarar Simmons och Zuckerman (1994). Mångfaldsperspektivet antas kunna utnyttja denna blandning av individuella olikheter för sin verksamhet. Värdet av blandningen antas vidare ge sådana fördelar att organisationer av olika slag frivilligt anställer individer med olikheter avseende exempelvis kön, ras, handikapp, men också alla andra olikheter. Det förutsätter kvalitativa värderingar av olikheterna och en acceptans av den pluralism som uppstår exempelvis språkligt och värderingsmässigt. Integration förutsätts ske med dessa skillnader som grund och att de fruktbart påverkar individerna som arbetar tillsammans och resultatet av deras arbete.

Man kan ställa sig frågan hur dessa två perspektiv hänger samman i den svenska socialiseringsregimen: är de parallella eller följande på varandra, divergerande eller konvergerande, kompletterande eller ersättande, utopier eller realiteter? Frågor som är relevanta inte bara i USA utan också i Europa.

### **Konvergens mellan de olika perspektiven i Europa?**

Wrench (2002) menar att det finns sex kategorier åtgärder för att motverka diskriminering och exkludering och förbättra integration och inkludering i arbetslivet för invandrare och etniska minoriteter i Europa:

1. Träning av invandrare (man bedriver t.ex. kulturell eller möjligen interkulturell träning)
2. Kulturella undantag (man tar hänsyn till t.ex. individuella kulturella behov i arbetet)
3. Utmaning av rasistiska attityder (man bedriver t.ex. attitydpåverkande utbildning)
4. Motverkande av diskriminering (man t.ex. beivrar och undviker beteende som är diskriminerande)
5. Policys för lika möjligheter och positiva aktiviteter (man inför t.ex. regler och rutiner som ger lika möjligheter i rekrytering och riktade åtgärder mot svaga grupper i samhället)
6. Mångfaldsledning (man åstadkommer en genomsyrande organisations- och ledningsfilosofi för mångfald)

Wrench antyder att det är troligt att dessa kategorier också är stadier i en utveckling mot alltmera mognad i organisationer. Den sjätte kategorin "Mångfaldsledning" är då den mest ambitiösa nivån, som kan innehålla element av flera av de underliggande åtgärderna och som är en sorts helt organisationsomfattande förhållningssätt till mångfald. Det innebär att det dels finns en värdefilosofi som markerar hållningen till mångfald i organisationen, dels ett ledningssystem som aktivt leder blandningen av olikheter bland medarbetarna på så sätt att den bidrar till organisatoriska mål och utvecklar en inkluderande organisationskultur. Wrench tycks inte lägga vikt vid perspektivskillnaden mellan "Mångfaldsledning" (kategori 6) och de andra kategorierna (1-5) som närmast avser åtgärder som kan infogas i perspektivet "Särbehandling". Det finns dock även skillnader mellan kategorierna 1, 2 och 5 som kan betecknas som direkt särbehandling och kategorierna 3 och 4 som kan betecknas som indirekt särbehandling. Wrench pekar på att det kan finnas en följd i perspektiven som innebär att man inte kan etablera en mångfaldsledning om inte åtgärder i de tidigare kategorierna är genomförda och prövade, det rör sig alltså inte om parallella spår utan en följd. Mångfaldsledning är möjlig, tycks Wrench mena med viss tveksamhet, det handlar om att organisationen mognar, kan hantera riskerna och utnyttja fördelarna med mångfald. Frivillig mångfald är därmed ingen utopisk idé utan en realistisk framtid för organisationer/städer/samhällen. Wrench tycker sig se en konvergens i Europa mot "Mångfaldsledning", som då föregås av en utveckling av olika kategorier åtgärder ur "särbehandlingsarsenalen".

### **Organisationens val**

Wrench utgår huvudsakligen från privata vinstdrivande företag och diskuterar inte explicit offentlig verksamhet, som exempelvis ett samhälle, en stads eller kommuns organisation. Frågan som infinner sig är hur särbehandlings- respektive mångfaldsperspektivet påverkar integrationspolitiska val och handlingar i organisationer med mera komplexa målsättningar och politisk ledning, som städer/kommuner. Det går att urskilja fyra integrationspolitiska huvudvägar: *lagstiftning*, *organisationens sociala ansvar*, *det offentliga sociala ansvar*<sup>2</sup> och *mångfaldsledning*.

*Lagstiftningen* innehåller förbud mot diskriminering och krav på antidiskriminerande åtgärder och likabehandling i arbetslivet. Lagstiftningen avser i regel kön, etnicitet, religiös och sexuell läggning samt fysiska handikapp och bygger på idéer om rättvisa och mänskliga rättigheter.



*Organisationens sociala ansvar* bygger på beroendet mellan organisationen och det omgivande samhället. Utgångspunkten är att organisationer oavsett juridisk form eller huvudmän har ett ansvar som går ut över deras begränsade egenintresse som exempelvis tillväxt- eller vinstmål och uppfyllande av lagens krav. Sådant ansvar kan exempelvis avse integrationsskapande handlingar som träning av individer från svaga grupper.

Det som präglar en stads/kommuns organisation är att den har ett vidgat samhällsansvar och att uppgifter och mål formuleras huvudsakligen i välfärdstermer. För en sådan organisation är en riktigare rubricering *det offentliga sociala ansvar* som bygger på idéer om ett speciellt samhälls- eller befolkningsansvar, politiskt bestämt och demokratiskt förankrat. För en stads förvaltning definieras uppgifterna i samhället därmed bredare och mera krävande än för det privata företaget. På staden/kommunen vilar därmed i regel ett ansvar för att genomföra/åstadkomma/utlösa integrationskapande handlingar i det omgivande samhället och i den egna organisationen. Dessa handlingar kan omfatta mer eller mindre av ovan nämnda särbehandlingsarsenal.

*Mångfaldsledning* är en aktiv inkluderande organisationsfilosofi, som har som uppgift att kontrollera organisationens homogeniseringstendenser och utnyttja mångfaldens möjligheter i och för organisationens nytta. Mångfaldsledning beskrivs som en helt genomsyrande filosofi som införs och påverkar alla delar av organisationen. Mångfaldsledning är en frivillig strategi för en organisation och bygger på möjligheterna och nyttan av mångfald. Mångfaldsledningens idéer kan troligen utvidgas och förankras demokratiskt till att också gälla organisationer som kommuner och samhällen och därmed också bli vägledande för offentliga organisationers integrationspolitik och integrationshandlingar.

En organisation kan välja olika strategiska hållningar. Att uppfylla lagstiftningens krav är kanske knappast ett val, valet handlar snarare om att lägga mer eller mindre energi på det. Att uppfylla lagens krav motsvarar närmast Wrenchs kategorier 2-4, dvs. att göra kulturella undantag, utmana rasistiska attityder, motverka diskriminering och garantera likabehandling av individen. För offentliga organisationer som t.ex. en kommun medför befolkningsansvar, regeringsdirektiv och finansiering därtill ofta förväntningar på kategori 1, dvs. att träna invandrare för att underlätta deras integration. Lagstiftningens krav kan uppfyllas genom att organisationen anpassar normer, regler och rutiner för rekrytering och interna urval samt åstadkommer en ökad transparens i organisationen beträffande dessa rutiner. Lagstiftningen kräver dessutom t.ex. utbildningsinsatser av personalen för att motverka rasistiska attityder och beteenden.

En inriktning på organisationens sociala ansvar adderar utöver lagstiftningens krav på organisationen förväntningar om olika åtgärder för att anställa personer från utsatta grupper i samhället, t.ex. invandrare, etniska minoriteter och handikappade personer. Det innebär att vissa av organisationens verksamheter påverkas då de öppnas för personer som i annat fall inte hade anställts. Det innebär i regel också träning av dessa personer internt i organisationen för att anpassa dem till organisationen, arbetsuppgiften och karriärmöjligheterna. Organisationens sociala ansvar kan också innehålla minoriteters medverkan genom rådgivning till beslutsfattare för att säkerställa "lika möjligheter". Organisationens sociala ansvar motsvarar närmast Wrenchs kategori 5 och inkluderar kategorierna 1-4.

En inriktning på mångfaldsledning förändrar radikalt organisationens förhållningssätt till mångfald och kan inverka mera djupgående på själva verksamheten. Olikhet ges i denna ideologi en utvidgad betydelse. Det rör sig inte längre om blott de primära olikhetsdimensionerna ålder, kön, etnicitet osv., och de sekundära, utbildning, civilstånd, arbetslivserfarenhet osv., utan även olikheter i personliga egenskaper som kreativitet, social och emotionell kapacitet m.m. I princip alla mänskliga olikheter beaktas. Utvidgningen av olikhetens definition ställer anspråk på organisationens medlemmar att förhålla sig till mängden av mänsklig olikhet, att upptäcka individens särprägel, värdera och utnyttja den. Stereotypa föreställningar om grupper ska inte spela någon roll. Föreställningar om människans olikheter ska vidgas och förmågan att se och värdera mänsklig olikhet utvecklas.

Kvantitativ representativitet i organisationen av vissa olikheter i befolkningen, i princip de primära dimensionerna av mångfald, är den idémässiga grunden för lagstiftningen och organisationens sociala ansvar. Mångfaldsledning grundar sig däremot på nyttan av blandningen av alla mänskliga olikheter (nytta kan uttryckas som vinst eller affärsnytta eller på något annat sätt t.ex. medarbetarnytta, kundnytta). Nyttan, dvs. den kvalitativa aspekten på mångfald, antas möjlig att öka genom att man upptäcker och tillvaratar individuella olikheter, medan bristande förmåga att utnyttja olikheter antas förminska utveckling och framgång. De individuella föreställningarna hos medarbetare och ledning som upptäcker, värderar och utvecklar olikheten, liksom de initiativ som genererar ökad nytta av olikheterna, är i fokus i ideologin om mångfaldsledning.

Det offentligas sociala ansvar betonar samhällets ansvar för befolkningen och åtgärder för sysselsättning, välfärd och ekonomisk tillväxt. Det innebär att integration i första hand ses som en samhällsfråga och integrationsåtgärder avser invandrades och etniska minoriteters integration i samhället. Det kan då avse de flesta välfärdsfrågor som

syssetsättning, välfärdssystem och ekonomiska och sociala förutsättningar för invandrare och etniska minoriteter. Speciella mottagnings- och introduktionssystem, vuxenutbildning, språkutbildning, arbetsförmedling, skolutbildning, äldreomsorg m.m. kan formas och omformas i avsikt att underlätta integrationen av invandrare och etniska minoriteter. Det innebär ofta också krav på förändring av samhällets serviceorganisationer så att dessa kan utgöra förebilder för integration och att servicepersonal och organisationer i samhällets tjänst kan bemöta invandrare och etniska minoriteter på ett likvärdigt sätt som svenskfödda och majoritetsbefolkningen. Mångfaldsledningsidéerna kan då användas för att påverka den inre organisationen och markera organisationens värdegrund, men de kan också utvidgas till att arbeta för frivillig medverkan hos samhällets aktörer i integrationsarbetet.

I en analys av kommunal integrationspolitik är flera faktorer viktiga, dels den statliga politikens styrande funktion, dels anpassning över tiden till den demografiska utvecklingen och dess konsekvenser över tiden. Låt oss därför, innan vi studerar hur Malmö stad influerats av de olika perspektiven och gjort olika organisatoriska val, göra en kortfattad historiebeteckning av integrationspolitikens utformning i staden.

### **Statlig styrning och kommunal anpassning i Malmö**

Under de senaste 30 åren har det utvecklats ett omfattande politikområde knutet till den förändrade demografiska strukturen. Andelen invandrare i Sverige steg från någon enstaka procent under 1950-talet till att i början av 2000 uppgå till ca 11 procent av befolkningen. Sverige är därmed det tredje landet efter Australien och Canada när det gäller andelen invandrare i befolkningen. I Malmö innebär det en andel utrikes födda på ca 26 procent. Familjeåterförening och skilda födelsemönster hos svenskfödda och invandrare innebär att andelen med annan etnisk bakgrund än enbart svensk har stigit till ca 41 procent (invandrade personer och barn födda av dessa). Politikområdet innehåller dels en invandringspolitik, dels en integrationspolitik, båda numera starkt institutionaliserade i det svenska samhället. Några drag i denna är speciellt viktiga för den kommunala nivån. Den grundläggande omdefinieringen av invandraren från arbetskraft till flykting i början av 1970-talet är det första draget. Det upplöser kopplingen mellan invandring och arbete och leder till att invandring sker på humanitära grunder och inte för att det finns ett generellt arbetskraftsbehov på arbetsmarknaden i Sverige. På statlig nivå syns detta först genom införandet av s.k. reglerad invandring år 1972 och genom att krav på arbetskraftstillstånd före inresan till Sverige för utomnordiska arbetskraftsinvandrare förs in i utlänningslagen, vilket gör att flyktingstatus

blir det dominerande motivet för invandring till Sverige. Ansvaret för integration förs i denna period också från Arbetsmarknadsstyrelsen till Statens Invandrarverk, år 1969. Integration blir därmed efter hand en social fråga med humanitära förtecken, vilket påverkar inriktningen på integrationspolitikens konkreta tillämpning i kommunerna (Soininen 1992).

Det andra draget är att en efterhand ökad ström av flyktingar med kulmen under 1990-talet och att statens begränsade förmåga att kontrollera och hantera flyktingströmmen medför att man blir allt mer beroende av kommunernas insatser för att hantera mottagande och integration. Med början 1965 (då avgiftsfri undervisning i svenska för invandrare infördes) överförs uppgifter och medel till kommunerna för att hantera det som efterhand benämns integrationspolitik. Under 1980-talet befästs det kommunala ansvaret för integration av flyktingar. Statens Invandrarverk övertar flyktingmottagandet från Arbetsmarknadsstyrelsen vilket medför att det administreras i första hand i socialtjänstlagens anda i kommunerna och att arbetsmarknadsperspektivet blir underordnat. Kommunplacering av flyktingarna genom avtal i den s.k. "Hela Sverige strategin" avlöses av den s.k. "Eget boendereformen" (Regeringens proposition 1993/94:94), som ger flyktingen rätt att bosätta sig efter eget önskemål.

Överföringen av integrationsuppgiften till kommunal nivå med ökande statligt stöd fortsätter under 1990-talet och början av 2000-talet. År 1991 kommer en förbättrad schablonersättning för det kommunala mottagandet av invandrare, som ska ge kommunerna ersättning för alla kostnader för invandrarens integration under en maximal tid av tre och ett halvt år. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet predestineras medel till storstadskommunerna på grund av de ökade problem de har med integrationen, först de s.k. Blommanpengarna, sedan Nationellt exempel och sist Storstadssatsningen, vilka alla styr statliga och kommunala medel till vissa segregerade delar av storstäderna med särskilt svåra integrationsproblem. 1998 klyvs Statens Invandrarverk i Migrationsverket med ansvar för invandringsspolitiken och Integrationsverket med ansvar för integrationspolitiken och fullbordar hemskillnaden mellan politikområdena på statlig nivå.

Det tredje draget i integrationspolitiken med påverkan på den kommunala integrationsverksamheten är den parallellt med integrationspolitiken pågående lagstiftningen för att motverka diskriminering och garantera lika rättigheter för invandrare och olika minoriteter. Den mångkulturella ideologin etablerades av en enig riksdag 1975 då man fastslår de invandringsspolitiska målen jämlikhet, valfrihet och

samverkan. 1976 formuleras fri- och rättigheter för invandrare som “etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv”. Detta ackompanjeras av hemspråksreformen, rösträtt vid kommunala val och stöd till etniska föreningar och kulturyttringar. Diskrimineringslagstiftningen utvecklas framförallt under 1990-talet och början av 2000-talet som kritik mot diskriminerande beteende i arbetslivet och samhället generellt.

Statlig integrationspolitik och statens styrning av den kommunala integrationsverksamheten spelar en avgörande roll för det integrationsarbete som sker i kommunerna. I stort dominerar en anpassning till statens synsätt och uppgiftsdelegering i det kommunala integrationsarbetet. Men integration på kommunal nivå innehåller också en självständig utveckling som innebär en anpassning till den demografiska utvecklingen, den egna organisationen och de lokala förutsättningarna. Statens styrning via Statens Invandrarverk och senare Integrationsverket är utomordentligt svag, i själva verket finns det knappast några sanktionsmöjligheter mot kommunerna på det integrationspolitiska området. Decentraliseringen av integrationsarbetet vilar på en målstyrning med mycket vaga mål manifesterade i orden “jämlighet, valfrihet och samverkan” som antogs som grund för integrationsarbetet av Riksdagen 1975 och som fortfarande gäller. Så allmänna mål ger givetvis utföraren kommunen stor tolkningsfrihet både beträffande utförandet och förväntat resultat av den lokala integrationspolitiken. Staten förlitar sig på kommunernas redan existerande sociala service: “Det är vidare en fördel om den sociala service som redan finns uppbyggd i kommunerna även kan utnyttjas för mottagande av flyktingar och att man undviker kostnadskrävande särlösningar och parallella organisationer” (Regeringens proposition 1983/84:124). Genom centrala överenskommelser mellan staten och kommunförbundet kompenseras kommunerna med schablonersättning för de kostnader de har för integrationsarbetet och därmed har staten avhänt sig finansiella sanktionsmöjligheter mot enskilda kommuner (Regeringens proposition 1990:927).

I slutet av 1990-talet lanserades en ny integrationspolitik, vilken beskrivs på följande sätt av Integrationsverket:

Den gamla invandrapolitiken och den nya integrationspolitiken skiljer sig åt på flera punkter. Invandrapolitiken syftade till assimilation och såg invandrare som en grupp som behövde säråtgärder av olika slag. Integrationspolitiken utgår från hela samhället och ser samhällets etniska och kulturella mångfald som en positiv kraft. Insatser och åtgärder som riktar sig specifikt till invandrare ska begränsas till den första tiden i Sverige. Den generella politiken ska genomsyra alla områden av samhället och varje myndighet ska ansvara

för att uppmärksamma invandrades behov i de sakområden som ligger inom myndighetens område (Integrationsverket).

Dessa tankegångar följdes upp genom en central överenskommelse om utveckling av introduktion för flyktingar och andra invandrare mellan flera myndigheter, kommuner och landsting år 2001, som fick lokala motsvarigheter på olika håll i landet. I det lokala avtalet för Malmö anges en lång rad olika medel för introduktion i yrke, arbetsliv, språk m.m., som staden ska tillhandahålla. På motsvarande sätt förbinder sig Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Migrationsverket att tillhandahålla vissa särskilda medel för introduktionen och att samverka med kommunen i utveckling av introduktionen.

Den nya integrationspolitiken, i vilken Integrationsverket var en del, presenterades av regeringen 1998 med titeln "Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik" (Regeringens proposition 1997/98:16). Några nya statliga styrningsmekanismer tillkom inte utöver Integrationsverket, vars möjligheter till styrning i stor sett bestod i de ovan nämnda överenskommelserna om samverkan mellan myndigheter. I propositionen betonas befolkningens mångfald och en ömsesidig respekt för individen oavsett ursprung samt begränsningar av säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp. Det integrationspolitiska arbetet ska särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Integrationsverkets uppgiftsbeskrivning gav inte staten några ytterligare eller starkare möjligheter att styra kommunernas integrationsarbete. Däremot kom starka centralistiska inslag i integrationspolitiken vid sidan av den decentraliserade politiken. Exempel på sådana inslag är de ovan nämnda insatserna, de s.k. Blommanpengarna, Nationellt exempel och Storstadssatsningen under åren 1999-2003. Genom att tillhandahålla medel utöver de vanliga schablonersättningarna kunde staten påverka framförallt storstädernas integrationspolitik på olika sätt. I motsats till regeringspolitiken i propositionen 1997/98:16 bestod dessa insatser till övervägande del av säråtgärder inriktade på invandrantäta områden i storstäderna och olika invandrargrupper. På så sätt framstår den statliga politiken som motsägelsefull och förvirrande möjligen beroende på oron för decentraliseringens konsekvenser och den uppenbara bristen på statliga styrmedel.

Samspelet mellan den statliga och kommunala nivån i integrationspolitiken är inte enkelriktat. Det är tydligt att kommunernas självstän-

dighet i integrationsarbetet innebär att staten lyssnar på kommunernas önskemål och argumentering. Det finns således stor överensstämmelse mellan Svenska kommunförbundets krav på integrationsarbetet och statens lansering av en ny politik 1997-98. Man återfinner honnörsorden integration och mångfald hos båda parter, liksom kravet på samverkan mellan myndigheter, centralt och lokalt (Regeringens proposition 1997/98:16; Svenska Kommunförbundet 1999). Kommunernas krav tillgodoses knappast fullt ut, exempelvis beträffande finansiell kompensation för de kommuner som tar emot speciellt många invandrare. Möjligen kan man se de speciella statliga satsningarna på storstäderna i perioden 1999-2003 som en sådan kompensation, dock på av staten bestämda villkor.

### **Malmö stads anpassning till statlig styrning och den demografiska utvecklingen**

I september 1966 startade vi en försöksverksamhet, kallad Informationshjälp, på Folkuniversitetet i Malmö. Många hjälpsökande vände sig till oss för upplysning i skilda frågor eller för anhållan om hjälp med utskrivning av betyg, blanketter, ansökningar till myndigheter osv. Vi hade flera fall av bostadssökande och personer som vände sig till oss i försök att snabbare utverka arbetstillstånd eller uppehållstillstånd. De sistnämnda fallen kunde vi tyvärr inte hjälpa. Vi hade under detta skede ingen tillgänglig expertis och många ärenden fick således lämnas obehandlade, sedan vi hänvisat den sökande till annan instans eller myndighet (Järtelius 1998:39).

Den omtalade försöksverksamheten vid Folkuniversitetet skall enligt samma källa ha uppstått spontant ur den undervisning i svenska för utlänningar, som den då benämndes, som Kursverksamheten vid Lunds universitet startade 1965:

Vi undervisade i svenska för utlänningar, men på rasterna och efter lektionerna upptogs större delen av tiden med att ta sig an elevernas problem och så började det (Järtelius 1998:39).

Liksom invandringsfrågor efter andra världskriget i hög grad hantearades frivilligt av arbetsmarknadens parter, sker på lokal nivå i Malmö kommun en organisering av "invandrarhjälp" av frivilliga organisationer. Det som framför allt utlöser dessa insatser är den möjlighet att starta avgiftsfri undervisning i svenska för invandrare, som staten initierade genom att ställa medel till förfogande för detta år 1965. Skolöverstyrelsen fick därmed en möjlighet att i samarbete med studieförbunden anordna en sådan verksamhet. Detta är de första spåren av organisation, på frivillig väg, initierade av att staten övertar frivilliga

åtaganden och uppgifter från arbetsmarknadens parter beträffande språkutbildning för invandrare. Något som efterhand kom att utvecklas till en omfattande verksamhet, Svenska för invandrare (SFI), på kommunal nivå. Efter några års försöksverksamhet under namnet "Informationstjänst för utländska medborgare" eller "Immigrant Service", som en avdelning i Socialtjänsten, permanentas organisationen och landar direkt under kommunstyrelsens huvudmannaskap med namnet Invandrarbyrå 1973. Därmed blev invandrarfrågorna en helt kommunal verksamhet och de, som det sades, kontroversiella administrativa banden, man var bland annat inhyst i Kursverksamhetens lokaler, klipptes av. Uppgifterna definierades som:

- information och rådgivning
- kontaktförmedling
- kurativ hjälp
- tolkservice
- förmedling och samordning av språkundervisningen
- fritidsverksamhet

1973 var verksamheten vid Invandrarbyrå tämligen blygsam med en föreståndartjänst, två och en halv assistenttjänster och en assistenttjänst på halvtid. Denna verksamhet skulle komma att öka och förändras kraftigt över tiden och ge upphov till nya omorganiseringar.

Till Invandrarbyrå var ett Invandrarråd knutet, med i huvudsak representanter från kommun, fack och arbetsgivare – att invandrare skulle ha egen representation var det enligt protokollet inte tal om. Senare gav dock frågan om representation upphov till en större diskussion som ledde till att två representanter för Invandrarföreningarnas samarbetskommitté tog plats i Invandrarrådet. Invandrarrådet avlöstes av en formell Invandrarnämnd med tillhörande Invandrarförvaltning år 1978 och därmed var politiseringen av integrationsverksamheten på kommunal nivå i Malmö fullbordad.

Som ett resultat av statens överföring av flyktingmottagandet till kommunerna och med Statens Invandrarverk som den nya motparten på statlig nivå fick Invandrarnämnden 1985 nya uppgifter och en speciell Flyktingbyrå inrättades, vilken 1991 inordnades under Invandrarförvaltningen. Det handlade om att ta ansvar för mottagande och introduktion av flyktingar i tillägg till att ge möjlighet för invandrade personer som redan bodde i Malmö, vilka vid denna tidpunkt utgjorde ca 16 procent av befolkningen, att få fastare förankring i samhället. Förändringarna 1991 initierades av ett nytt schablonsystem för ersättning till kommunerna för mottagandet av flyktingar.



Under 1990-talet växte problemen med integrationen i Malmö och kommunens organisation upplevdes som allt mer otillräcklig:

Vi började få fram siffror på ett annorlunda sätt, till exempelvis mellan åren -90-95 så sjönk förvärvsfrekvensen i Malmö från 78 % till 60 % på kort tid, egentligen på 3,5-4 år. Men när vi går ut då -95, och ett par år senare, när vi gå ut och kollar vad som egentligen hände så upptäcker vi att den svenskfödda befolkningen har en förvärvsfrekvens på 70 %, det vill säga ganska nära riksgenomsnittet på 73 %, medan utrikes födda ligger på 34 %, och då ökar medvetenheten om att “vad är det som sker?”. Och vi kunde också se att det fanns två anledningar till detta. Det ena är att arbetskraftsinvandrarers arbetsplatser försvinner, och det andra är att inflyttningen till Malmö som började 1985 börjar få ett stort demografiskt genomslag, samtidigt är den som allra högst under de år som vi förlorar som allra flest jobb (Kent Andersson, kommunalråd med ansvar för personalfrågorna sedan 1994 och integrationsfrågor sedan 1998).

Insikten om den besvärliga situationen i Malmö ledde till en lång rad åtgärder på kommunal nivå som sammanfattades bl.a. i en *Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö* (1999). På vägen hade under andra halvan av 1990-talet Invandrarnämnden skrotats och med den Invandrarförvaltningen. Med sedvanliga politiska omformuleringar av problemen i staden skriver man i *Åtgärdsplanen* “att alla barn i Malmö ska få en god uppväxt och likvärdiga möjligheter till utbildning och ett framtida arbete”, “att alla människor, oavsett social och etnisk bakgrund, skall på likvärdiga villkor ha tillgång till arbetsmarknaden och beredas meningsfull sysselsättning” och att “främlingsrädsla, diskriminering och rasistiska yttringar skall försvinna”. I spåren av stadsdelsreformen i mitten av 1990-talet i avsikt att få hela den kommunala organisationen att arbeta med integrationsperspektivet fick alla förvaltningar och stadsdelar ansvar för integrationsuppgiften – en sorts mainstreaming av integrationsuppgiften som tänks genomsyra respektive stadsdels- och förvaltningsarbete. Endast en mindre organisatorisk enhet, Etniska relationer, behålls med uppgift att motverka diskriminering.

Det blir under de närmaste åren svårt att iaktta de organisatoriska förloppen och förändringarna av integrationspolitiken i kommunen. Genom inverkan av ett nytt statligt agerande i samband med de s.k. Blommanpengarna, Nationellt exempel och Storstadsattsningen kommer speciellt “invandrartäta” stadsdelar att fokuseras i statligt delfinansierade projekt under perioden 1999-2003 i samarbete mellan staden och staten. Måhända i besvikelse över, och för den delen med inspiration från, resultaten av *Åtgärdsplanen* och de statliga projekten

tar staden under den följande perioden nya initiativ. En faktor bakom de nya initiativen är att *Åtgärdsplanens* avsiktsformuleringar knappast uppnåtts under 2000-talets första år. Den demografiska strukturen i staden har permanentat de problem som planen och organiseringen av integrationsarbetet utgav sig för att lösa. Segregationen i staden med flera stadsdelar dominerade av integrationsproblem kvarstår, undersysselsättningen bland personer med utländsk bakgrund likaså och skolproblemen tycks snarare öka än minska i skolor i de "invandrarstäta" stadsdelarna. Till detta kommer ökning av kriminalitet, sociala och ekonomiska klyftor samt ökad otrygghet bland stadens invånare m.m., fenomen som i regel bedöms som konsekvenser av segregationen, invandrarnas utanförskap och undersysselsättning, bristfälliga sociala miljöer och otillräckliga skolmiljöer.

Det finns en rad aktiviteter i staden som motverkar integrationsproblemen, men som inte ses som direkt integrationsrelaterade. Inte minst infrastrukturella satsningar som högskoleutbyggnad, ökad nybyggnation, förbättrade kommunikationer osv. vilka leder till ekonomisk tillväxt och ökade möjligheter för stadens befolkning. Men dessa tycks inte tillräckligt motverka integrationsproblemen. Trycket från den demografiska strukturen upplevs som allt mera besvärande för staden och dess styrande politiker några år in på 2000-talet, vilket leder till nya integrationsaktiviteter. Ett spår i denna utveckling avser närmast organisationens sociala ansvar och berör huvudsakligen den kommunala organisationen, två andra avser det offentliga sociala ansvar och berör huvudsakligen verksamheten i förhållande till det omgivande samhället. Denna utveckling framstår som pådriven av staden själv för att påverka den egna organisationen och de demografiska konsekvenserna av ökad invandring, inte som enbart ett genomförande av statliga direktiv för integrationspolitiken.

### **Organisationens sociala ansvar**

Strategin sedan nedläggningen av invandrarnämnden i slutet av 1990-talet har varit att genomföra *Åtgärdsplanen*, som till övervägande del är inriktad på att förbättra servicen till medborgarna och att därigenom stödja integrationen i staden. En mindre avdelning "Etniska relationer" har behållits för att arbeta brett med antidiskriminering och bearbetning av konflikter med etnisk grund som uppstår t.ex. i samband med servicearbetet. Påverkan på den egna organisationen har skett på några olika sätt. I *Åtgärdsplanen* finns ett mål för representationen av utrikes födda personer, något som dels införts i stadens mål för den egna personalens sammansättning, dels noggrant följs upp årligen. I övrigt gäller en mainstreamingstrategi (och nedläggning av

den centrala invandrarnämnden), som innebär att organisationen ska fungera bättre ur integrationssynpunkt bl.a. genom en personalpolicy, som betonar den kulturella mångfaldens betydelse och omfattande utbildningsinsatser av personalen. Stödande utbildning till alla chefer, under rubriken “Engagemang för Malmö”, som genomförts för första gången under 2002 och upprepas med ökat tryck på mångfaldsfrågan under 2006, markerar tydligt chefernas ansvar för integration i den egna organisationen och i den service man producerar.

Under perioden 2002-2005 har organisationen därtill arbetat med ett projekt “Mångfald som personalidé”, ett Equalprojekt<sup>3</sup> som bedrivits i samarbete med IMER, Malmö högskola och olika aktörer inom personalvetareområdet. Sex olika områden har bearbetats, från behov av förnyelse av stadens mångfaldstrategi till förändringar av rekryteringsarbetet och ledarskapet och behov av lärande i organisationen. Malmö högskolas samtidiga forskningsinsatser har visat att kommunen sedan mitten av 1990-talet idémässigt och retoriskt rör sig nära den utvecklingsväg som Wrench beskriver mot en “mångfaldsfilosofi” för den interna organisationens utveckling (Broomé m.fl. 2004). I implementeringen av mångfaldsidéerna stöter dock organisationen på motstånd och trögheter, vilket försvagar deras kraft (jfr. Broomé m.fl. 2004; Broomé m.fl. 2007a och 2007b; Rönnqvist och Schölin i denna skrift).

### **Det offentliga sociala ansvar**

Invandrarförvaltningen skrev 1992 i sitt budgetförslag:

Tanken bakom samordnat mottagande av nyinvandrade flyktingar och invandrare är att på ett effektivare sätt utnyttja resurserna samtidigt som de invandrade får en bättre introduktion i samhället och möjligheter att snabbt klara sig på egen hand i det nya landet. Det är också förvaltningens uppgift att verka för att tidigare invandrare får en fastare förankring i samhället.

Idén som uttrycks i invandrarförvaltningens budgetförslag om en snabb arbetsmarknadsanpassning och ekonomiskt oberoende lanserades 1989 i ett nytt flyktingprojekt “Refugen”. Projektet samordnades av invandrarförvaltningen tillsammans med skol- och socialförvaltningen samt arbetsförmedlingen. Denna kombinerade introduktions- och arbetslinje för integrationen av invandrare på lokal nivå har sedan dess varit vägledande för kommunens arbete med integration. Introduktions- och arbetslinjen har efter nedläggningen av invandrarförvaltningen och efter olika experiment och projekt fått en fast organisation, en avdelning för “Arbete och Integration” med ett eget politiskt utskott, som ansvarar för introduktions- och arbetsmarknadsarbetet i Malmö.

Under 2003, när Storstadssatsningen skulle upphöra, stod det klart att integrationsproblemen i staden på intet sätt var lösta. En ny lokal handlingsplan initierades, *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* (2004). Det dubbla åtagandet innebär i den ena delen “att sörja för att alla malmöbor har en välfärd som ger en god levnadsstandard” med fokus på arbete, utbildning och boende. Den andra delen innebär “att Malmö tillsammans med Lund måste vara tillräckligt starkt för att fungera som tillväxtmotor för Sydvästskåne, Skåne och Öresundsregionen”. Det måste tas nya krafttag där välfärdsfrågorna ska prioriteras och anledningen till detta är “att här finns de största problemen. Hotet om vidgade klassklyftor, ökat utanförskap, öppna motsättningar och kanske våldsamheter mellan olika grupper kan inte nog tas på allvar”. Att samordna alla krafter som finns för att få ordning på välfärden för alla i Malmö är avgörande för kommunens framtid enligt kommunstyrelsens ordförande Ilmar Reepalu:

Avslutningsvis vill jag understryka att det är en ödesfråga för Malmös framtid att välfärdsfrågorna och förmågan att ta tillvara den etniska mångfalden klaras på ett framgångsrikt sätt.

*Välfärd för alla* har en egen budget och en organisatorisk och politisk överbyggnad. Personalen i programmet rekryteras i stadens organisation på olika nivåer/förvaltningar som ska initiera projekt och åtgärder för att uppnå målen. Samverkan med andra aktörer lokalt är viktig, men också samverkan med regering, riksdag och EU markeras i handlingsplanen. Arbetsgrupper finns för fem olika områden: arbete, utbildning, boende, trygghet och tillväxt. Dessa grupper har sedan 2004 initierat en lång rad projekt och samarbetsgrupper som ska vidta olika åtgärder som ska leda till målen i *Välfärd för alla*. Den kommunala organisationen har ansvaret för att arbetet breddas, speciellt poängteras förvaltningschefernas ansvar.

Integrationspolitiken har i Malmö stad hållits instängd i ett neo-offentligt grepp och i huvudsak baserats på särbehandlingsperspektivet. De offentliga verksamheterna har agerat som den helt dominerande integrationsagenten. De handlingsmönster som utvecklats och påverkats av politiken tycks dock under början av 2000-talet i viss utsträckning röra sig mot mångfaldsperspektivet och en strävan mot en ökad neo-korporativ hållning. Låt oss titta närmare på dessa handlingsmönster.

### **Malmö stads handlingsmönster i integrationsarbetet**

Malmö stads arbete med migrationen och dess konsekvenser i form av undersysselsättning, marginalisering, utanförskap och segregation

är en komplex massa av idéer, projekt och planer. Stat, kommun och andra aktörer är aktiva över tiden i genomförandet av dessa idéer i det offentliga rummet. Man kan urskilja åtminstone fem handlingsmönster: diskrimineringsansatsen, empowermenttiden, arbetslinjen, mångfaldslinjen och tillväxtspåret.

*Åtgärdsplanen för att främja integration i Malmö stad (1999)* visar fram diskrimineringsansatsen, arbetslinjen och empowermenttiden:

(...) när vi började jobba med det i den här planen (Åtgärdsplanen) så lyftes ju blicken lite och tittade vi ut då upptäckte vi att det räcker inte alltid. (...) Och en av dom sakerna, som då var en ganska modern syn på en lokal nivå kring integrationsfrågorna, var att integrationsfrågorna är frågor som handlar om 260 000 invånare, inte dom och vi. Det var sällan det uttrycktes på det sättet och så tydligt när jag tittar runt lite på andra program i Sverige. Det fanns också en fokusering på problemområden så som svenska språkets ställning både i skolan och i arbetslivet, samt bristen på arbetskraftsinträde för nyanlända. Men också de det tredje kapitlet om demokrati, inflytande, att jobba mot diskriminering (Kent Andersson, kommunalråd).

I citatet ovan framkommer olika handlingsalternativ för att arbeta med migrationsfrågor i Malmö: diskrimineringansatsen (t.ex. värdegrunder i överensstämmelse med den framväxande lagstiftningen på området), arbetskraftsinträde (t.ex. skolfrågor och språkfrågor i arbetslivet) och empowermenttiden (dvs. frågor om demokrati och inflytande).

Mottagnings- och introduktionsverksamheten är inte inkluderad i *Åtgärdsplanen* och därmed ligger större delen av integrationspolitiken utanför planen. Det innebär att arbetslinjen inte är så tydlig i *Åtgärdsplanen*, även om den är dominerande i den faktiska integrationspolitiken.

Det första tecknet på en mångfaldslinje finns i *Personalpolicy för Malmö stad (1998)* under rubriken "Kulturell Mångfald":

Det mångkulturella är av stort värde för Malmös utveckling som arbetsgivare. Det är viktigt att våra verksamheter har kunskap om andra kulturer, förståelse och respekt för kulturella olikheter, språkkompetens och erfarenhet av andra samhällsförhållanden än våra egna. Malmö stad ska ta tillvara den kunskap och de erfarenheter som finns hos Malmös invandrare och andra människor med invandrarbakgrund. Vi vill att befolkningssammansättning i större utsträckning återspeglas i den kommunala organisationen. Härigenom främjas god service och förnyelse i verksamheten.

I Personalpolicyn kopplas mångfald till arbetsgivaransvaret, större kunskap om andra kulturer och värdet av invandrades kunskaper för verksamheten, vilket ska återspeglas i organisationen. Mångfaldslinjen

tränger också in i de integrationsplaner som utarbetas i kommunen under 1998/99. Ett tecken på detta är att *Åtgärdsplanen* efterhand i dagligt tal kom att kallas "Mångfaldsplanen". Förskjutningen av begreppen från "åtgärdsplan" till "mångfaldsplan" kan tänkas ha att göra med statens direktiv till offentliga myndigheter att arbeta "planmässigt" med mångfald och diskrimineringslagstiftningens formuleringar om arbetsgivares skyldigheter "att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet" (Lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering 1999:130, paragraf 4; Regeringens proposition 1997/98:177). Mångfaldslinjen i kommunens idéarbete påverkades också av att idéer om nyttan av mångfald i stadens service till medborgarna får ett stort utrymme i programmet, med inspiration från begreppet "diversity management":

(...) när jag då började med det här uppdraget -98 som ett mer strukturerat politiskt uppdrag så upptäckte jag, i den omvärldsanalys jag gjorde då, att det fanns en annan debatt som inte var den som hade präglat den politiska vardagen i Sverige, och den debatten har vi nog varit med om att föra in tillsammans med en massa andra. För att någonstans i mitten av 90-talet kommer nyttoaspekten in ganska tydligt, och vi tittar på USA men diversity-begreppet som då är annorlunda än våra integrations- och assimilationsbegrep, utan det finns det andra former som att det finns en samhällsnytta och det kan finnas en ekonomisk nytta, det kan finnas medborgarenytta. Detta kan då leda till lite annorlunda resonemang (Kent Andersson, kommunalråd).

I visionsavsnittet av *Åtgärdsplanen* återfinns mångfaldsbegreppet med samma innebörd som i personalpolicyn, mångfald som resurs i staden. Det har då inte någon direkt knytning till staden som arbetsgivare, medan det i det inledande avsnittet om de direkta åtgärderna i planen betonas att personalen ska reflektera mångfalden i befolkningen och agera som förebild för mångfalden samt realisera värdet av mångfald i servicen till medborgarna. Detta följs upp med rekommendationer till de olika förvaltningarna och nämnderna i stadens organisation att med olika medel genomföra breddad rekrytering och med en rekryteringsguide för detta ändamål. Större delen av planens åtgärder riktas dock mot förbättrad service till medborgarna, inom vård, skola och omsorg.

Tillväxtspåret finns inte i personalpolicyn från 1998 eller i åtgärdsplanen från 1999. Detta spår blir tydligt först i ett handlingsalternativ som introduceras politiskt under år 2003 i programmet *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* (2004) Bakgrunden till *Välfärd för alla* beskrivs av oppositionsrådet Thorbjörn Lindqvist som ett misslyckande i integrationspolitiken, som blir tydligt i början av 2000-talet:

Det är väl en kombination av faktorer, så som Malmös läge, bristen på resultat, sekundär invandring, problem i skolorna ökad brottslighet, bostadsproblem och så att säga överhuvudtaget den här sociala slagsidan. Det fanns också en vetenskap om att storstadssatsningen skulle ta slut för det var ju staten väldigt tydlig med att det var 2003 som var sista året (Thorbjörn Lindqvist, oppositionsråd).

Många av de förslag som anges i programmet om vad som behövs göras för att skapa välfärd för alla är ur ett socialdemokratiskt perspektiv kontroversiella. Det handlar om mer resurser till polisen, hushållsnära tjänster, nya anställningsformer, motprestation för socialbidraget och att påbörja ett samarbete med näringslivet, förslag som tidigare framförts i debatten om integration:

Det har ju varit vissa komplikationer för min del. Samtidigt som det är glädjande så är det också frustrerande. Mycket av det som finns i *Välfärd för alla*, om jag då ska spetsa till det lite grann, det är sådant som vi från både Moderaterna och andra borgerliga partier har pratat om ett tag. Det är krav i skolan, det är motprestation för socialbidrag, det är hushållsnäratjänster, poliser lag och ordning (Thorbjörn Lindqvist, oppositionsråd).

*Åtgärdsplanens* mål från 1999 om lika representation av utrikes födda i organisationens personal har man efter hand närmat sig och uppnått år 2004-2005. Men den förbättrade organisatoriska service som avsågs i åtgärdsplanen från år 1999 ledde inte genomgående till önskvärda resultat, t.ex. kvarstår problemen i skolan. Problemen på arbetsmarknaden kvarstod också trots de genomförda satsningarna med statlig finansiering. I *Välfärd för alla* observeras detta. Därtill adderas kvarstående problem som åtgärdsplanen avsåg att motverka. Det gäller flera områden som preciseras genom målformuleringarna i *Välfärd för alla*:

Senast år 2008 ska följande mål uppnås:

- Förvärvsfrekvensen för gruppen 20 till 64 år ska öka från nuvarande 64% till 75%
- Andelen elever som är obehöriga till gymnasieskolans nationella program ska minska från 21% till 10%, dvs. riksgenomsnittet
- För att förbättra situationen på bostadsmarknaden ska 5000 nya lägenheter byggas
- Antalet brott per tusen invånare ska minska från 61% till högst 47%, dvs. en årlig minskning med minst 5%.

De problem som låg bakom *Åtgärdsplanens* utformning, men som inte formulerades direkt i planen, görs i *Välfärd för alla* om till mål för en ny satsning med uppgifter som åläggs organisationen att genomföra under en viss tidsperiod. Fokus ändras i integrationsarbetet, som genom interventionen från staten i olika samverkansprojekt med kommunen kommit att handla om fyra stadsdelar och separata projekt i stadsdelarna, till att avse hela befolkningen, alla stadsdelar och alla förvaltningar. Därtill pekar man i *Välfärd för alla* särskilt på att kommunens organisation inte kan åstadkomma de förändringar som ska leda till måluppfyllelse utan dessa mål kan endast nås genom samverkan med andra delar av samhället, t.ex. med polisen, näringslivet och ideella föreningar (en neo-korporativ hållning).

Mångfaldsperspektivet tycks få ett visst om än svagt fäste i den egna organisationen och lever ett osäkert liv där (Carlson 2006). Huruvida mångfaldsperspektivet också finns i den neo-korporativa hållningen är osäkert. *Välfärd för alla* måste rimligen bygga på frivillighet hos de externa aktörerna i programmet, men detta tycks inte direkt kombineras med mångfaldsperspektivets formuleringar av integration (t.ex. aktörernas nytta och vinster av mångfald), utan förlitar sig mer på målformuleringar hämtade från traditionell statlig och kommunal välfärdspolitik (en neo-offentlig hållning).

Utvecklingen av bl.a. lokal arbetsmarknadspolitik och introduktion av invandrare som efterhand skett med egna resurser och idéer och med stöd av Storstadssatsningen institutionaliseras i en ny förvaltning, "Arbete och Integration", vilket stärker arbetslinjen i integrationspolitiken. Men de empowermentprojekt (demokrati och inflytande) som också ingick i Storstadssatsningen tycks inte ha lett till motsvarande institutionalisering i organisationen eller förstärkande effekter i samhället (Bevelander m.fl. 2003).

### **Några drag i stadens ledarskap**

De olika handlingsmönstren avser huvudsakligen förändring i organisationen eller förhållanden i befolkningen. *Diskrimineringsansatsen* och *mångfaldslinjen* riktas inåt medan *empowermentidén*, *arbetslinjen* och *tillväxtspåret* riktas utåt. Stödet för dem varierar med avseende på både organisatorisk positionering och finansiering. De externa strategierna har en tydligare organisatorisk position, finansieras relativt stabilt över tiden, och får stor uppmärksamhet i och utanför organisationen; undantaget från detta är empowermentansatsen. De interna strategierna har en mycket svagare organisatorisk position och finansiering och får begränsad uppmärksamhet. Stöd för och störningar av strategierna kommer från olika håll. Inifrån organisationen kommer



stöd i form av eldsjälar och spontan förändring och störningar i form av ifrågasättande av strategin och passivitet. Utifrån kommer stöd och störningar från staten, men också från andra städers/organisationers integrationsidéer och den vetenskapliga och allmänna diskussionen. Den nationella och lokala kontexten liksom organisationens speciella karaktär, det speciella kravet på "offentligt socialt ansvar" har betydelse för det integrationspolitiska resultatet. Jag ska här peka på några drag i den särskilda blandning av integrationssträvanden som Malmö stads integrationspolitik ger uttryck för och som inte så ofta lyfts fram. Det första draget avser organisationens ambivalens mellan idéstyrning och problemstyrning. Det andra draget handlar om konsekvenserna av ambivalensen för ledningen av organisationen. Det tredje draget avser det som inte tycks hända, nämligen empowerment. Avslutningsvis ska jag diskutera vad svenska attityder kan betyda för Malmö stads styrning mot stadens credo "mångfald, möten, möjligheter".

Den fysiska planeringen av staden präglas av framtidstro och visioner. Konkreta exempel på detta är Öresundsbron, Malmö högskola, Västra hamnen och Citytunneln. I denna planering framgår det inte riktigt hur visionerna inlemmar mångfaldsbegreppet. Ett ökat fokus på mångfald hade möjligen inneburit mer utrymme för att motverka segregationens effekter på staden. När det gäller välfärdsystemen i staden som ska ge trygghet, arbete, välfärd och motverka sociala klyftor och utanförskap, fördunklas visionerna om mångfald, möten och möjligheter. Visionerna förbyts i problembeskrivningar och olika förklaringar till problemen. En vanligt förekommande förklaring är att invandringen är för stor för stadens kapacitet att skapa jobb och utveckling, en annan att kommunen är ineffektiv i sina åtgärder. Om man studerar den kommunala organisationens "realpolitik" kan man finna andra förklaringar som beror av att kommunens tillgängliga instrument för integration är begränsade framförallt av den på nationell nivå valda mångkulturella politiken och beroendet av statens finansiering.

Förklaringar till problemfokuseringen går också att finna i den lokala politiken. En sådan förklaring finner man på den politiska nivån. På grund av rädslan för eller oviljan att låta invandrarfientliga politiska grupperingar få ökat utrymme i stadens politiska liv sker överenskomelser om integrationspolitiken över blockgränserna mellan de stora partierna. Det innebär att kritiken av politiken begränsas, att formuleringarna av politiken urvattnas och att implementeringen av politikens olika strategier i organisationen därigenom försvagas. Det verkar som om staden hamnar i ett reaktivt läge där man önskar förebygga en fortsatt dålig utveckling och försöker isolera och bearbeta problem

med olika riktade åtgärder. En annan förklaring till problemfokuseringen är att man är beroende av statens syn på problemformuleringar, integreringsinstrument och -villkor, för finansieringen av integreringsarbetet. Så finns det i Storstadssatsningen exempelvis dels tydliga beskrivningar av problemen i Malmö, dels tydliga krav på åtgärderna och deras genomförande, som isolerar integrationsarbetet till vissa stadsdelar och till vissa problem i dessa stadsdelar.

### **Folket tycks lita på staten/kommunen men staten/kommunen litar inte på folket**

En mer djupgående förklaring till problemfokuseringen är att den följer en lång tradition av offentlig social ingenjörskonst (jfr. Rönqvist i denna skrift). Mångfaldsansatsen i meningen olikhet mellan människor och en blandning av sådana olikheter i befolkningen implicerar en hög grad av utrymme för olikheter i samhället, något som i svensk offentlig vokabulär, t.ex. i Storstadssatsningen, benämns underifrånperspektivet. Den sociala ingenjörskonsten tycks dock i svensk politik få en slagsida mot enhetliga lösningar för offentliga åtgärder, som ger svagt utrymme för underifrånperspektivet. Ett exempel från Storstadssatsningen är att regeringen införde ett nytt kriterium för insatserna, tillväxt, halvvägs i satsningen, vilket fick konsekvenser för Storstadssatsningens projekt i Malmö:

Stadsdelarna hade tidigare fått mandat att identifiera och ta hänsyn till invånarnas behov och önskemål och hade utarbetat åtgärder i dialog med dem. Men underifrånperspektivet blev nu ett uppdrag med sviktande mandat, övertrumpat av tillväxtmålets kraftiga framtoning. Vissa långsiktiga verksamheter kom i uppenbar fara och en del projekt, bl.a. insatser för lågutbildade kvinnor, lades ner (Andersson m. fl. 2003: 8).

Ett annat sådant exempel är att man i hög grad utgått från tjänstemännens idéer och förslag till projekt och åtgärder i Storstadssatsningen, vilket i många fall inneburit en förlängning av idéer som man redan arbetar med i de kommunala förvaltningarna. Underifrånperspektivet i meningen att de för åtgärderna aktuella medborgarna skulle ge förslag eller hantera de medel som staten tillsköt genom någon sorts egen organisering har nog aldrig föresvävat den kommunala organisationen. Det som präglar mycket av sådan här verksamhet är snarare ett ovanifrånperspektiv, som troligen upplevs som omyndiggörande och devalicerande av medborgarna.

Den sociala ingenjörskonsten hade en positiv klang när den introducerades på 1930-talet, men har sedan dess utsatts för en hel del kritik (Hirdman 1989; Uddhammar 1993). Man menar exempelvis att svensk social ingenjörskonst vilar på premisser som är orealistiska:

Den centrala betydelsen av metaforen 'socialingenjör' ... är en kunskapssociologisk tes som kan uppdelas i tre led: 1. Möjligheten att på central nivå kunna insamla och hysa relevant kunskap om vad som bestämmer enskilda människors levnadsvillkor. 2. Att det är möjligt att från central nivå rationellt och med framgång omvandla denna kunskap till praktisk förändring samt 3. Att det är möjligt att känna till de enskildas preferenser, bl.a. vilka behov som är människornas egentliga eller mest grundläggande (Uddhammar 1993: 132).

Trots kritiken firar den sociala ingenjörskonsten triumfer i integrationspolitiken. Den syn på invandrare och flyktingar, som blev helt dominerande från mitten av 1970-talet, har gjort invandraren till offer och åtgärdena för att hantera offren har gjort alltför många starka människor svaga och alltför många svaga människor svagare (Gür 1995). Den kommunala integrationspolitiken och dess praktiska genomförande speglar denna ingenjörskonst. Detta kvardröjande vid metoder och synsätt, trots kritik, pekar på en långvarig tradition i den offentliga politiken och administrationen, ett s.k. stigberoende – den väg man slagit in på bestämmer hur man fortsätter.

### **Organisatoriska drag i integrationsarbetet**

Det går att urskilja flera avgörande organisatoriska drag i utvecklingen av integrationen i Sverige, som påverkar ledarskapet på den kommunala nivån. Viktiga drag är kodifieringen av invandraren som flykting, skapandet av ett organisatoriskt "flyktingfält" i stat och kommun och social ingenjörskonst som princip för integrationsarbetet.

#### *Kodifieringen av flyktingen*

Sverige ratificerade FN:s flyktingkonvention 1951 och införde reglerad invandring 1967. Huvudsaklig grund för invandring till Sverige blev efterhand flyktingstatus och familjeåterföreningsmotiv. Kodifieringen av invandraren som flykting har därefter styrt tänkandet och agerandet i såväl invandrings- som integrationspolitiken. Framför allt har detta haft betydelse för utvecklingen av ett introduktions- och mottagnings-system baserat på en paradox. Flyktingen ska introduceras till ett liv i Sverige som ger rätt till uppehåll och en rad rättigheter i landet, men inte introduceras till ett liv i arbete (Soininen 1992). Så småningom och speciellt under 1990-talet, när undersysselsättningen bland invandrare/flyktingar blev besvärande i Malmö, tvingades man på den kommunala nivån att agera på den lokala arbetsmarknaden för att motverka undersysselsättningen bland invandrare. Mottagnings- och introduktionssystem utvecklades för att knyta mottagning och introduktion till arbetsmarknaden (Bevelander m.fl. 2003).

### *Skapandet av ett "flyktingfält" i stat och kommun*

Genom lagstiftning och institutionell utveckling skapade stat och kommun från 1970-talet och framöver ett byråkratiskt system för integration. Staten har behållit ansvaret för invandringspolitiken genom Migrationsverket, men decentraliserat integrationsarbetet till kommunerna. Kommunen kan efter "Eget-boende-reformen" år 1994, som tillåter fri bosättning för invandrare/flyktingar, inte själv reglera strömmen av invandrare till kommunen. I Malmö innebär det att kommunen tar emot mångdubbelt fler invandrare per år än vad som kontrakteras med Integrationsverket, vilket skapar påfrestningar på introduktionssystem, skolsystem, socialbidragssystem m.m. och förmåga att få den lokala arbetsmarknaden att tillgodogöra sig arbetskraftstillskottet. Kommunen utvecklar olika strategier för att hantera det ansvar som staten ålägger den beträffande integrationen. Tyngdpunkten i strategierna för integration växlar mellan kommunerna beroende på lokala omständigheter, men statens kodifiering och regleringar gör att integrationspolitiken "behålls" som ett sammanhängande byråkratiskt system i kommunen (Broomé 2005). De frivilliga och många gånger lokalt uppkomna mellanorganisatoriska samarbetena i "flyktingfältet" mellan exempelvis arbetsförmedlingar, svenska för invandrare och socialtjänsten har efterhand förstärkts i både lokal och central samverkan. År 2001 formaliserades denna samverkan i Överenskommelse om "en plattform för ett samordnat förändringsarbete som syftar till att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter". De berörda myndigheterna är Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Statens skolverk.<sup>4</sup> Målsättningen med överenskommelsen är ökad effektivitet så att nyanlända personer på ett bättre sätt "ska kunna tillvarata och utveckla sina resurser" samtidigt som myndigheterna genom ett samordnat arbete blir effektivare. Därmed kan man säga att organisationsfältet kring "mottagning och introduktion av flyktingar och andra invandrare" är explicit formaliserat på alla nivåer i samhället med ett sammanhängande system av kontrollmekanismer i form av lagar och ingångna avtal mellan myndigheterna centralt och lokalt. Organisationsfältets stabilitet och förmåga kan ifrågasättas, inte minst därför att det präglas av spänningar mellan parternas skilda logiker, t.ex. mellan statliga och kommunala aktörer, mellan offentliga och privata aktörer, som också agerar inom fältets område, samt mellan ideella och vinstdrivna organisationer (Appelqvist 2006).

### *Integration som social ingenjörskonst*

Social ingenjörskonst – "att lägga livet till rätta för flyktingen" – dominerar som tankemönster i det integrationspolitiska organisations-

fältet från mitten av 1970-talet och framåt. Utvecklingen av det nya fältet integration inbar att offentliga byråkratier som socialtjänsten och svenska för invandrare tog över ansvaret för integrationen från arbetsmarknadens parter och andra fria aktörer. I dessa byråkratier är traditionen stark och med en ny klientskara utvecklades efter hand en specialitet att ta emot och introducera invandrare i Sverige. De professionella inom fältet får efter hand allt större betydelse för utvecklingen och de professionella värderingarna inom kommunal service får avgörande betydelse för utformning av mottagnings- och introduktionssystem (Soininen & Bäck 1998). Bristerna i introduktionssystemen, exempelvis att många invandrare upplever svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, att segregation och skolproblemen i segregerade områden växer, försöker kommunen motverka genom samverkan mellan offentliga aktörer som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Detta ger upphov inte bara till effektiviserande av introduktionen utan också till kamp mellan organisationer och professioner om de rätta metoderna och "klienterna" (Bevelander m.fl. 2003).

### **Tre faser i ledarskapet**

Politiskt ledarskap har betydelse för hur integrationspolitiken utformas. Betydelsen skymts till en del av att integrationspolitiken oftast utformas som kompromisser och i konsensus mellan de politiska partierna. Men det innebär inte att det inte går att se, om än i mera kollektiv form, vilken inriktning och vilka åtgärder ledarskapet resulterar i, samt vilka idémässiga och empiriska grunder dessa bygger på. Det går att urskilja tre faser i ledarskapet, som markerar en stigande uppmärksamhet på integrationens inverkan på lokalsamhället och på integrationspolitikens betydelse för den kommunala organisationen i Malmö.

#### *Fas 1 – Förvirring*

Den symboliska kodifieringen av invandraren som flykting är den avgörande faktor som tillsammans med statliga åtgärder skapar ett speciellt organisatoriskt fält, en struktur av offentliga verksamheter på integrationsområdet. Men decentraliseringen till kommunerna av integrationens konkreta iscensättande har inneburit en viss frihet att utforma organisation och insatser på den lokala arenan. Som nämnts innebär det att delvis olika organisatoriska strukturer i kommunerna och varierande åtgärdsfokus beroende på lokala problemanalyser uppstår. I Malmö är under 1990-talet den organisatoriska strukturen för integrationsverksamheten en Invandrarnämnd, med från staten decentraliserat ansvar, kombinerad med vissa centrala funktioner för antidiskrimineringsarbetet och mottagnings- och introduktionsverk-

samheten. Det finns också tendenser till mera inbördes lika organisatoriska strukturer i kommunerna. Det handlar dels om att kommunerna kommer fram till likartade lösningar på organisationsfrågor, dels på att kommuner härmar varandras lösningar. Det gäller inte bara organisationslösningar utan även fokus för och utformning av integrationsåtgärderna (Broomé 2005).

Kategoriseringar, distinktioner och definitioner hos de institutioner som arbetar med integration är ett virrvarr. Själva subjektet kan benämnas på många sätt: invandrare, flykting, deltagare, elev, kund, klient, arbetssökande, asylsökande, språksvag, utrikes född, sjukskriven, anställningsbar – icke anställningsbar, högutbildad – lågutbildad osv. Kategoriseringar och distinktioner är uttryck för institutionella regler och ger organisationen riktlinjer för arbetet baserade på organisationens struktur. I samverkan mellan t.ex. arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan uppstår svårigheter med de kategoriseringar och regler som följer respektive organisationsinstitutionalisering av respektive regelverk. Det som i respektive organisation upplevs som självklara kategoriseringar och distinktioner, som avspeglar de normer och värderingar med vilka man fördelar arbete och resurser och förhåller sig till omvärlden, leder i samarbetet till att "subjektet" upplever organisationernas röster som en kakofoni (och vägen till integration som en labyrinth) och för de samarbetande parterna till komplicerade översättnings- och åtgärdssammanjämnningar. Integrationsfältet lider av brist på gemensam kunskapsbildning och begreppsbildning.

De professionella är ofta mest intresserade av metodfrågor och tvingas till en procedurkonformitet av professionella institutioner och nätverk. Inom det nya området integration var kunskapen svag eller obefintlig på 1970-talet. Det innebar att "flyktingfältet" inte hade egna professionella metoder att tillgå i begynnelsen, utan "lånade" sådana från olika håll, framför allt från socialtjänsten. Därför har fältet karaktäriserats av kontinuerlig utveckling och en kamp om metoderna för integration, som fortfarande kan sägas prägla dess verksamhet. En anledning till detta är att metoderna inte tycks leda till förväntade resultat och utsätts för ifrågasättande. Kritiken och den mediala bevakningen av området ger utrymme för nya statliga lagar och direktiv och direkta insatser i integrationsfältet. Den kritiska forskningen spår snarast på insikten om kunskapsbristerna och tycks ge fler frågor om än svar på integrationsproblematiken.

Det finns ingen utbildning för integrationsarbetet, ingen examen som ger behörighet på integrationsområdet. Efterhand har det utvecklats påbyggnadskurser för lärare i "svenska för invandrare"

och sådana påbyggnader finns att tillgå också för andra områden inom integrationsfältet. De flesta som jobbar med integration är självlärd inom integrationsområdet, det är lärare, socionomer, arbetsförmedlare, försäkringskassätjänstemän, personalvetare, psykologer m.fl. Någon enhetlighet beträffande utbildning eller kompetens i integrationskunskap finns inte för medarbetare som arbetar inom integrationsfältet. Det går att se detta på två sätt, sådan kunskap finns inte att tillgå eller sådan kunskap betraktas inte som en tillgång för organisationen. Det första synsättet var relevant för 10-20 år sedan. Det andra synsättet pekar på att man inte ställer några speciella krav på "integrationskunskap" hos medarbetarna i kommunen, på arbetsförmedlingen osv. En förklaring till detta kan vara att kunderna/invandrarna har en svag ställning, det finns i princip bara en leverantör av integration. En andra förklaring kan härledas till att integration utgår från assimilering till svenska förhållanden, vilket endast kräver att tjänstemännen har kunskap om svenska förhållanden. En tredje förklaring kan ha att göra med den motvilja mot säråtgärder som efter hand kommer till uttryck framför allt i 1990-talets integrationsideologi. Om alla ska behandlas lika krävs ingen speciell integrationskunskap. En fjärde förklaring är att man av effektivitetsskäl uttryckligen vill utnyttja de resurser som kommunen och andra myndigheter redan besitter.

Kommunal ledning av integrationen i Malmö under perioden 1985 till slutet av 1990-talet bestod i hög grad av att effektuera statens uppdrag för flyktingmottagande. Samordning av resurser i kommunen som fanns på olika håll, i socialtjänsten, SFI:n och invandrarförvaltningen, för ett effektivare flyktingmottagande, var det som präglade ledningsarbetet på politisk och organisatorisk nivå. I början av 1990-talet rådde en viss förvirring om hur uppdraget skulle lösas:

Då var samordningen som så att den sociala delen låg på socialförvaltningen och SFI hos någon annan och sen fanns invandrarförvaltningen och man var överens om att det här var en dålig samordning, och man hade ingen policy kring introduktion, SFI eller hur mottagningen skulle se ut överhuvudtaget (Ronny Nilsson, Chef Invandrarförvaltningen).

Samordningen ledde, efter några tjänstemannautredningar och politiska diskussioner, till att Invandrarförvaltningen tog över "hela rasket, pengar och allt" (Ronny Nilsson) och med starkt politiskt stöd för detta. Behovet av en effektivare flyktingintroduktion var troligen motivet för samordningen och med detta menades att alla nyanlända till Malmö skulle delta i introduktionsprogrammet:

Det var ett ställningstagande ... att alla skulle snabbt in i introduktionen. Men det fanns ett sektoriserat tänkande där många menade att först ska man bo bra, sen ska man må bra, sen därefter ska man läsa svenska och sen därefter är det arbete. Jag menar att, okej, dom har tagit sig hit vilket visar att dom är rätt så starka, okej, dom har en massa problem med sig – men dom problemen, hur sorterar vi dom? Det viktigaste är ändå att så snabbt som möjligt få en introduktion med svenska och relaterad till sin bakgrund. Det viktiga var att om det inte fungerade då skulle det sociala stödet komma in, men dom skulle själva få lov att visa, med respekt alltså, dom skulle få visa att dom klarar det, eller dom inte klarar det på grund av sociala problem eller upplevelser (Ronny Nilsson, Chef Invandrarförvaltningen).

Men det tog tid med alla samordning:

Sen var det först egentligen -94 som det började skissas på programmet (för samordnad introduktion) på grund av att det egentligen var fem kulturer som skulle fungera ihop. Det var gamla invandrarförvaltningen som var en väldigt speciell grupp i allra högsta grad och det var flyktingbyrån och sen kom det över folk från ett antal socialförvaltningar också och sedan var det från arbetsmarknadsverket, plus att det blev en hel del nyrekryteringar också. Så det var minst fem kulturer och sedan skulle vi samarbeta med sfi: n som inte var det lättaste (Ronny Nilsson, Chef Invandrarförvaltningen).

I mitten av 1990-talet är den samordnade introduktionen inriktad på att alla invandrare ska delta i introduktionsprogram och med fokus på att så snabbt som möjligt klara sig själv – genom arbete eller utbildning. Invandrarförvaltningen har fått ett centralt ansvar för integrationen i Malmö och vuxit kraftigt i bemanning. Men på samma gång växer integrationsproblemen i Malmö. I samband med diskussionen om Bosnienflyktingarnas mottagning 1993 och beslutet att ge dem permanent uppehållstillstånd pekar Malmö kommun i ett brev till regeringen på riskerna med ökad invandring för integrationsarbetet:

Genom beslutet får de (bosnienflyktingarna) fullt stöd enligt socialtjänstlagen eftersom de allra flesta sannolikt inte kan försörja sig på annat sätt. I klartext, risken är mycket stor att de “kommer in i socialbidragssvängen”, vilket gör att motiveringen att återvända hem efter kriget minskar, ja kanske rent av försvinner helt. (...) Vi genererar socialbidragstagare och samtidigt försvårar och försenar vi de krigshärjade områdenas återuppbyggnad. (...) regeringen får ta sitt fulla ansvar för beslutet och inte pådyvla oss i Malmö ytterligare utgifter, över vilka vi inte råder (Appelqvist m.fl. 1998: 89).

Och tillströmningen av invandrare i Malmö fick också konsekvenser. Invandrarförvaltningens chef Ronny Nilsson beskriver Malmö



flyktingmottagande i ett brev till Invandrarminister Birgit Friggebo och Socialminister Bengt Westerberg år 1994 som att "Malmös mottagande av flyktingar och deras introduktion i samhället är f.n. kaotiskt", och att "detta beror på att inflyttningen av flyktingar från era förläggningar vida överstiger det antal som överenskommits med er".

### *Fas 2 – Analys och handlingar*

Larmrapporterna i mitten av 1990-talet utlöste olika aktiviteter i kommunen. Ledningen tog en rad initiativ som avsåg att påverka den kommunala organisationen. Integrationsfrågorna sågs som en av de viktigaste frågorna för kommunens organisation. Det första tecknet på detta finns i personalpolicyn som tar in ett avsnitt om ett mångkulturellt förhållningssätt. Personalpolicyn följs upp med utbildning för alla i organisationen, bland annat när det gäller diskriminering. 1999 kommer en åtgärdsplan efter en omfattande diskussion och utredningsarbete. I *Åtgärdsplanen* (1999) fastslås för det första värdegrunder beträffande mångkulturella frågor, det vill säga hur man ska förhålla sig till kulturell olikhet, för det andra att man i personalen ska avspegla befolkningens sammansättning i staden, det vill säga ha en viss representation av olika befolkningsgrupper. För det tredje trycker man i *Åtgärdsplanen* på att den service som organisationen producerar, det vill säga det man gör, ska underlätta integration.

Komplexiteten i åtgärdsplanens krav förminskades inte av att invandrarförvaltningen avvecklades och genomförandet av planen decentraliserades till hela organisationen. *Åtgärdsplanen* poängterar därför förvaltningars och stadsdelars ansvar för integrationsfrågorna, vilket följdes upp som en del av en efterföljande utbildning för alla chefer med rubriken "Engagemang för Malmö" under 2002.

Effekterna av omorganiseringarna och det ökade trycket på organisationen i integrationsfrågan kompliceras emellertid av statens ingripande. Från och med 1999 och fram till och med 2003 engagerar sig staten direkt i den kommunala integrationsproblematiken i Malmö genom tre på varandra följande program, de s.k. Blommanpengarna, Nationellt exempel och Storstadssatsningen. Staten tillför medel för integrationsåtgärder med krav på medfinansiering från staden. Statens krav på fokusering leder dels till att åtgärderna riktar sig mot fyra stadsdelar, som betraktas som "invandrantäta" och "utsatta", dels till en projektverksamhet, som till sin karaktär blir temporär och löst anknuten till den ordinarie organisationen. Effekterna blir därför inte genomgripande för organisationen. För det första innebär projektverksamheten i ett mindre antal stadsdelar att dessa stadsdelar blir den nya "koden" för integrationsarbete, en ny organisatorisk buffert mot *Åtgärdsplanens* helhetstänkande som kompletterar "flyktingkoden".

För det andra, och eftersom inte hela organisationen känner delaktighet i integrationsarbetet, kan chefer på olika nivåer förhålla sig passiva och avstå från operativ påverkan på organisationen (se Rönnqvist och Schölin i denna skrift). För det tredje innebär det att den kompetens och den förnyelse i integrationsarbetet som uppstår i projektverksamheten har svårt att spridas i organisationen och permanentas. Det mest tydliga exemplet på bestående verksamhet från projektverksamheten är de s.k. Arbets- och utvecklingscentra (AUC) i de fyra stadsdelarna, som får en permanentning av samverkan mellan kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan genom en centralt placerad enhet. På så sätt kan kommunen fortsätta att agera på den lokala arbetsmarknaden, medan övriga projektverksamheter tycks få mindre tydliga effekter i organisationen.

Ledning av integration i den andra fasen innebär inte längre att endast effektuera decentraliseringen av den statliga integrationspolitiken genom en invandrarnämnd som bedriver flyktingmottagning. Ledningen tar egna initiativ som avser att vara mer genomgripande för organisationen:

- En personalpolicy som markerar den mångkulturella organisationen (och åtgärder för att implementera den)
- En mångkulturell värdegrund och åtgärdsplan för organisationen som baseras på diskriminerings- och mångfaldsperspektivet (och som innefattar åtgärder för implementering)
- En egen modell för integration på den lokala arbetsmarknaden institutionaliseras i fyra invandrartäta stadsdelar i samverkan med arbetsförmedlingen och försäkringskassan

### *Fas 3 – Misslyckanden och omvärderingar*

Resultatet av politiken under fas 2, med inriktning på att förändra organisationen och satsning på projektverksamhet i de fyra stadsdelarna, kan uppfattas som misslyckat eller i varje fall otillräckligt. Samma alarmistiska hållning som utlöser fas 1 och fas 2 uppträder åter igen under 2003 i fas 3. Denna fas innebär också ett ifrågasättande av det integrationsorganisatoriska fältets förmåga att hantera integrationen och lösa integrationsproblemen. De tidigare experimenten i t.ex. Storstadssatsningen ifrågasätts i flera avseenden och fokuseringen på stadsdelar försvagas. *Back to basics* – välfärd och tillväxt – nya ledningsansträngningar växer fram för att få organisationen att bättre förstå omvärlden och agera på ett nytt sätt, som motor i stadens utveckling med integrationen som en kärnpunkt och med hjälp av aktörer i och utanför staden. Det nya integrationspolitiska programmet *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* (2004) lägger ansvaret för

integration centralt på kommunfullmäktige/kommunstyrelsen och varje nämnd ska utforma en egen handlingsplan. Förvaltningscheferna får en tydlig uppgift att identifiera lämpliga åtgärder och leda arbetet. "Välfärd för alla" benämns program, men kan i och för sig ses som en målstyrd process med en egen budget och en speciell arbetsorganisation, som syftar till samordning av hela den ordinarie linjeorganisationen och samverkan med externa aktörer.

Syftet med integrationsarbetet i *Välfärd för alla* uttrycks i generella termer: "Att lösa problemen med fattigdom, utanförskap, segregation och brottslighet samt värna om en fortsatt ekonomisk tillväxt". De tidigare kodifieringarna i fas 1 som "flykting/invandrare" och i fas 2 som "fyra utsatta stadsdelar" förändras i programmet till generella välfärdsproblem som präglar staden och som ska lösas. Det framstår som ett annat sätt att se på integration i staden. Det är nu inte flyktingen eller vissa stadsdelar som är problemen utan allmänna fenomen i staden. Det är sociala och ekonomiska skillnader som är stora – alltför stora – i staden. Den ekonomiska tillväxten är för svag för att ge jobb åt alla. De arbetslösa får gå för länge utan jobb och långtidsarbetslösheten stiger. Trångboddheten är ett stort problem för många. Alltför många skolbarn får ingen godkänd examen och många skolor har för dåliga resultat. Ungdomsgången och kriminaliteten breder ut sig. Otryggheten för medborgarna på gator och torg ökar. Koden är nu de "sociala och ekonomiska klyftor" som skapar problem för medborgarna i staden. Dessa klyftor måste överbryggas. Organisationen försöker undvika kategoriseringar riktade mot enbart vissa etniskt präglade grupper eller organisatoriska buffertar i form av vissa stadsdelar. I stället ska problemen analyseras bredare och lösningar bygga på intern samordning och samverkan med andra aktörer. Uppgiften är att skapa jobbåt fler, bättre skolor, mer bostäder, bättre mötesplatser för ungdomar, bättre insatser mot kriminaliteten och ökad trygghet i staden.

I rapporten 2/2006 om *Välfärd för alla* redovisas resultaten även om man betonar att det handlar om ett långsiktigt arbete ([www.malmo.se/valfardforalla](http://www.malmo.se/valfardforalla)). Målet för bostadsbyggandet anser man sig klara medan utvecklingen när det gäller arbete, ungdomars behörighet till gymnasiestudier, och brottsutvecklingen är negativ. Man pekar i rapporten på några intressanta drag i *Välfärd för alla*. Samverkan med vissa statliga myndigheter som polisen anses gott eller något mindre gott med arbetsförmedlingen medan samverkan med frivilligorganisationer anses behöva stärkas och näringslivet nämns inte alls. Kontakterna med medborgarna behöver breddas, engagemanget och medverkan från medborgarna behöver stärkas. Den sociala ingenjers-

konstens uttryck, i vilken man kan inränga också *Välfärd för alla*, klarar rätt så bra av att bygga bostäder och engagera andra berörda myndigheter, men har svårare att samverka med medborgare, frivilligorganisationer och näringsliv.

Ledningen betonar medborgarperspektivet i *Välfärd för alla*: det är vi i Malmö som ska lösa problemen, det handlar om alla i staden. Det är klyftorna mellan medborgarna som skapar problem och hotfulla spänningar. Det ställs krav på att hela den kommunala organisationen ska arbeta med att överbrygga klyftorna genom att förbättra skolorna, minska brottsligheten, öka möjligheterna att mötas, bidra till ökad sysselsättning m.m. Krafttagen som utlovas i programmet organiseras centralt med egen budget och krav ställs på nämnder att utlösa handling och arbetsgrupper att prestera resultat. Samverkan anges som en för framgång avgörande arbetsform, ingen enskild förvaltning och inte heller hela kommunen kan förändra situationen, man måste ha hjälp från andra aktörer och det organisatoriska integrationsfältet måste vidgas. Koderna "sociala och ekonomiska klyftor" ter sig neutrala men skymmer mångfalden i befolkningen etniskt och kulturellt och engagemanget från medborgare, frivilligorganisationer och näringsliv i mångfaldsfrågan riskeras. Kommunens samverkan blir främst med andra offentliga aktörer, välbevandrade i den sociala ingenjörskonstens praktik, mindre med medborgare, frivilligorganisationer och näringsliv. Den sociala ingenjörskonsten tycks därmed dominera genomförandet av åtgärderna i *Välfärd för alla* och om inte organisationen kan "lyfta sig själv i håret" torde nästa fas i utvecklingen leda till ett ifrågasättande av programmet (Czarniawska 2005).

De beskrivna faserna avspeglar avgränsbara skeenden och drag i det lokala ledarskapet av integrationspolitiken, de organisatoriska valen och handlingarna. Vissa drag ter sig mindre föränderliga, de präglas av spårbundenhet, andra mera föränderliga. Utvecklingen av det integrationsorganisatoriska fältet präglad av social ingenjörskonst förändras således föga över tiden. Kodifieringen av invandraren förändras däremot successivt över tiden och påverkar kommunens integrationshandlingar i riktning mot ett kraftfullare betonande av arbetets betydelse för introduktion och hela samhällets betydelse för integration.

Mångfaldsbegreppet och med det de nya mångfaldsledningsidéerna introduceras för att förändra och påverka den kommunala organisationen och dess service. Skillnaderna mellan särbehandlings- och mångfaldsperspektiven komplicerar de integrationspolitiska vägvalen och för in ny dynamik i integrationspolitiken. Organisationen kämpar med de olika perspektiven internt och i den decentraliserade organi-

sationen leder det till variation i ställningstaganden och integrationshandlingar internt i organisationen och därtill till en hel del förvirring. En möjlig synes utvecklas måhända genom samverkanspolitiken (*local governance*) i *Välfärd för alla*. Det gäller speciellt i förhållande till samverkan med näringsliv och ideella organisationer, där mångfaldsledningsperspektivet tycks dominera i samtalen mellan organisationerna, men mindre i samverkan med andra myndigheter, där särbehandlingsperspektivet fortsatt dominerar, exempelvis i fråga om sysselsättning och arbetsmarknad. Huvudintrycket blir därför att integrationspolitiken följer ett neo-offentligt spår även om *Välfärd för alla* också uttrycker neo-korporativistiska hållningar i närmandet till de icke-offentliga aktörerna.

Ledarskapets idémässiga innehåll har vilat på en stark tradition av generell välfärdspolitik, som har kunnat förenas med särbehandlingsperspektivet i integrationspolitiken (dock inte exempelvis kvotering eller liknande särbehandling av grupper). Arbetslinjen har av hävd varit en förutsättning för och del av den generella välfärdspolitikens. Sysselsättningsvårigheterna för invandrare har därför utmanat den generella välfärdspolitikens. Under alla faserna i ledarskapets idémässiga utveckling har denna utmaning för politiken väckts av alarmerande rapporter om undersysselsättning och andra negativa drag beträffande den invandrade delen av befolkningen. Dessa alarmrapporter har fört till olika försök att bemästra problemen. Försöken har i princip inneburit allt mer omfattande särbehandlingsinsatser av invandrare under fas 1 och 2 – dvs. mer av samma sak. I fas 3 – i *Välfärd för alla* – återvänder man till en betoning av den generella välfärdspolitikens formuleringar. Detta innebär emellertid inte någon förändring i den etablerade integrationspolitikens handlingar med tyngdpunkt på introduktionsprogram med sysselsättningsorientering och arbetsförmedling, språkträning och antidiskrimineringspolitik – förnyelsen avser ökad samverkan med övriga samhället, framförallt andra myndigheter.

Ledarskap definieras i regel utifrån förmågan att utöva inflytande. Det kommunala ledarskapets inflytande över integrationspolitiken är emellertid begränsat. Även om genomförandet av integrationspolitiken är decentraliserat från staten är statens lagstiftning, regelverk och finansiering avgörande för dess utformning. Frihetsgraderna för kommunen avser i första hand den organisatoriska utformningen och påverkan på den egna organisationen. Man kan i fas 2 dock se hur sysselsättningsproblemen och segregationstendenserna i staden gör att kommunala initiativ förändrar integrationshandlingarna på flera sätt. För det första sker en ökad inriktning mot arbetslinjen i introduktionsprogrammen, för det andra en koncentreringsinsats i invandrantäta

stadsdelar och för det tredje utvecklas en mångfaldsledningspolitik för den kommunala organisationen. I fas 3 lagras en ny lokal politik ovan på den etablerade integrationspolitiken, som introducerar organisatorisk samordning och samverkan med viktiga aktörer i integrationspolitiken för ökade lokala satsningar på generell välfärdspolitik och ekonomisk tillväxt.

Integrationspolitiken i den nuvarande tappningen har starka assimilerande drag. I Malmö stads devis "Mångfald – möten – möjligheter" blir mångfaldsbegreppet därför närmast ett kvantitativt demografiskt konstaterande av en ökad förekomst av invånare med olika etniska bakgrunder. Mångfaldsledningsperspektivet färgar inte av sig på integrationspolitiken och når inte utanför den kommunala organisationens gränser och bemötandet i den offentliga servicen. Mångfald i den kvalitativa bemärkelsen i form av dynamiska möten mellan olikheter och olikheternas nyttomöjligheter begränsas av integrationspolitiken. I programmet *Välfärd för alla* introduceras tillväxtspåret, men kopplingen till mångfaldens betydelse för tillväxt och kvalitativa aspekter på mångfald lyser på det hela taget med sin frånvaro.

Särbehandlingsperspektivet och dess utformning i integrationspolitiken tycks i många avseenden hindra det kommunala ledarskapet från att utforma en egen integrationspolitik anpassad till de lokala förhållandena och problemen. Det innebär troligen också att man inte kan upptäcka och utnyttja de möjligheter som en ökad mångfald erbjuder.

### **Ledarskapets utmaningar**

Harald Swedner påpekade redan i början av 1970-talet att integration av olikheter inte går att åtgärda med centrala åtgärder (Swedner 1974). Ju mera av anslagen till integration och inpassning av invandrarna i det svenska samhället, som går till invandrarnas egna mottagningsinstitutioner, desto mera får samhället sannolikt för pengarna menar Swedner. Han pekar inte minst på att det inte finns några snabba socialingenjörslösningar på de invandrarpolitiska frågorna - att det hör till invandrarproblemets natur att det inte existerar några enkla radikala lösningar - varje lösning har fördelar och nackdelar. Ledarskapen kan därför aldrig finna en invändningsfri lösning i integrationspolitiska frågor. Var man än ställer sig upptäcker man att det finns invändningar mot lösningen och att det finns en annan position som mycket väl går att motivera. Upptäckten av varje ny invandrarfråga är en risk för en debatt utan ände, och oavsett var man ställer sig kommer man att förlora sig i dessa "för och emot". Så, förutom att frågornas karaktär leder till politiska kompromisser och konsensuspolitik, vad är det ledarskapet upptäcker och "förlorar" sig i?

### *Förlorad i politik*

Upptäckten av och rädslan för främlingsfientliga strömningar och partier dominerade det politiska ledarskapet både nationellt och lokalt i Malmö under 1970- och 80-talen. Först handlade debatten om att invandrarna tog jobben från svenskarna, sedan om att invandrarna levde på socialbidrag och inte jobbade och bidrog till den svenska välfärden. Det mångkulturella samhället som idé tycktes stöta på motstånd och motståndet kunde utgöra ett politiskt hot mot den politiska hegemonin i en vänster- och högerskala. Integrationspolitik och diskrimineringslagstiftning och en enad politisk front av de dominerande partierna mot populistiska och främlingsfientliga strömningar etablerades som försvar för det mångkulturella samhället och bejakande av migrationen till Sverige som en dynamisk faktor i samhällsutvecklingen. Men trots Swedners insiktsfulla varningar om svagheter i "socialingenjörslösningar" på "invandrarproblemet" litade det politiska ledarskapet på sådana lösningar och på förmågan hos en traditionell välfärdspolitik kombinerad med en uppbyggnad av ett administrativt fält för mottagning av flyktingar/invandrare nationellt och lokalt i kommunerna. Den enade politiska fronten hos de etablerade partierna gav utrymme för de administrativa krafterna att utforma specialiserade mottagnings- och integrationssystem utan någon mer kritisk analys av medlen för integration. Det handlade för politikerna om att bryta ned motståndet mot det mångkulturella samhället bland medborgare och att utmanövrera de främlingsfientliga krafterna från den politiska makten. Det tycks dock som om inflytandet från främlingsfientliga politiska partier, som motsätter sig den mångkulturella ideologin, inte är nedkämpt. I valet 2006 vann Sverigedemokraterna stora framgångar i kommunvalet, inte minst i Skåne, och de främlingsfientliga krafternas inflytande är åter på den politiska spelplanen.

### *Förlorad i översättning*

Under början av 1990-talet blev det alltmer tydligt att Swedners varningar besannades i den meningen att man upptäckte att mottagningssystemet inte klarade av att integrera flyktingarna/invandrarna i arbete och att det i Malmö hade uppstått "invandargetton" som man upplevde som starkt negativa. Larmrapporter som avslöjade dessa fenomen ledde först till en decentralisering av mottagningen under början av 90-talet och sedan efterhand till alltmera ökande resurser till mottagningssystemet och till "utsatta stadsdelar" i Malmö och i andra städer med likartade problem. Men förvirringen i Malmö i mitten av 1990-talet är större än så:

Men vi gjorde någon form av analys och då kom vi fram till att vi visste inte så mycket om vad Malmö var men däremot visste vi vad Malmö inte var längre, och det ledde till att vi tänkte om. En sak som Ilmar (Reepalu) gjorde med kommunstyrelsen när vi hade vunnit valet -94, eller han gjorde två saker. Det ena var att han införde något som heter papperslösa sammanträden. Och det innebar att kommunstyrelsen, ibland förstärkt med förvaltningschefer och annat, hade halvdagsseminarier kring olika ämnen som inte skulle leda till beslut, utan skulle endast vara kunskapshöjande. Det andra vi gjorde i kommunstyrelsen var att vi tillsatte ett antal visionsgrupper, det sociala Malmö, utbildning i Malmö, företags Malmö och så vidare, där vi utsåg en person, någon jobbade i kommunen, någon var utanför kommunen, och den personen fick sedan fritt knyta dom personerna (till) sig. Sedan skulle man då forma en vision om Malmö och det här visionsarbetet kokade ihop på olika sätt och högskolan är ett resultat av utbildningsvisionen när vi började formulera oss kring hur vi gör en utbildningskedja i Malmö. Men det andra som fanns med var ju naturligtvis invandringen, i annorlunda termer än dom vi använder idag, men den fanns ju med som någonting som hade legat som en underström i på den politiska arenan – men också i diskussionen och debatten med malmöborna i femton års tid. Så att där börjar vi en diskussion om hur hanterar vi den här frågan, och det har nog sin utgångspunkt ifrån dels visionsarbetet där fristående grupper skrev ihop rapporter, idéskisser och utopier, där mångfalden i Malmö var med som en faktor som skulle hanteras i någon mening. Sen också jobbet med personalpolicy, för det innebar att vi började titta lite mer strukturerat på frågan som sådan. Så vi tittade på personalpolicyn, vi tittade till och med lite utanför Sverige, och upptäckte området som sådant. Det ledde fram till en diskussion att vi kanske behöver göra nåt mer strukturerat kring mångfalden i Malmö (Kent Andersson, kommunalråd).

På relativt kort tid under andra halvan av 1990-talet introduceras sålunda en rad åtgärder i Malmö som avser att hantera integrationen. Framförallt tycks de avse att förändra och förstärka den egna organisationens förmåga att agera i en mångkulturell stad. En stadsdelsreform som skulle öka närdemokratin och integrationen genomfördes. En högskola med speciellt fokus på migrations- och integrationsfrågor skapades. En ny personalpolicy formulerades för den egna organisationen som betonar det mångkulturella perspektivet. Och en åtgärdsplan antogs över de politiska gränserna mellan vänster och höger som markerar den mångkulturella och demokratiska värdegrunden, etnisk representativitet i organisationen, antidiskrimineringshållning, likabehandlingsprinciper och nyttoaspekter på den kommunala servicen i en mångkulturell stad. Det handlade om att översätta och inympa det mångkulturella perspektivet och de på



politisk nivå etablerade mångkulturella värderingarna i stadens organisation, först i dokument, policies och planer och sen i dess medlemmar och deras agerande. Men trots avsevärda ansträngningar för att etablera mångfaldsideologin i den kommunala organisationen "biter" denna långsamt i organisationen. Den utlöser visserligen en hel del diskussioner på lednings- och chefsnivå, men tycks stanna där. Med andra ord utlöser ansträngningarna inte i någon större utsträckning integrerande handlingar med mångfaldsförtecken "på golvet" i form av nyttoorienterade bedömningar av mångfald i rekryteringen av medarbetare och chefer. Inte heller utlöses en syn på mångfald som utvecklas mot "alla olikheter", eller ett uppmärksammande av de kvalitativa aspekterna i mötet mellan olikheter internt och i externa relationer. Särbehandlingsideologin å andra sidan vinner terräng i ideologin. Handlingsplanens målsättning om en viss kvantitativ representation för utrikes födda får genomslag i organisationen. Man har i början av 2000-talet uppnått en ungefärlig sådan representation i organisationen som helhet, och det är ett mål som man lägger stor vikt vid. Även om en sådan representation råder, sträcker den sig inte till chefskategorin eller till de politiska uppdragen, där representationen är betydligt svagare. Den kvantitativa etniska representationen ger i sig utrymme för spontana möten och utveckling av ett mångfaldstänkande men det sker inte på det genomsyrande och styrda sätt som åsyftas i mångfaldsideologin.

### *Förlorad i integration*

Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet initieras flera projekt för att påverka organisationen och dess medlemmar. Det rör sig om utbildningsinsatser och projektarbete för att förändra och förbättra organisationens sätt att arbeta med mångfald, som "Personalutbildning i diskrimineringsfrågor", "Mångfald som personalidé" och chefsutbildningen "Engagemang för Malmö". Initiativ för att påverka situationen i "invandrartäta och utsatta stadsdelar" tas också i samverkan med staten som s.k. Blommanpengarna, Nationellt exempel och Storstadssatsningen. Men larmrapporterna om situationen för invandrare i Malmö duggar trots detta allt tätare och situationen tycks inte förbättras för invandrare. Det utlöser det tidigare omtalade integrationspolitiska initiativet från Malmös politiker, programmet *Välfärd för alla*. Oppositionsrådet Thorbjörn Lindqvist beskriver bakgrunden till programmet på följande sätt:

Ja, roten till diskussionen den känner jag inte till, men det är väl en kombination av faktorer, så som Malmös läge, bristen på resultat, sekundär invandring, problem i skolorna, ökad brottslighet, bostadsproblem och så att

säga överhuvudtaget den här sociala slagsidan. Det fanns också en vetskap om att storstadssatsningen skulle ta slut för det var ju staten väldigt tydlig med, att det var -03 som var sista året.

Många av de förslag som ges i programmet om vad som behöver göras för att skapa välfärd för alla är ur ett socialdemokratiskt perspektiv kontroversiella. Det handlar om mer resurser till polisen, hushållsnära tjänster, nya anställningsformer, motprestation för socialbidraget och att påbörja ett samarbete med näringslivet. Trots det dubbla åtagandet välfärd och tillväxt, som antyder en omsvängning i integrationspolitiken i Malmö är de långsiktiga målen klassiska generella socialpolitiska mål. Invandrarfrågan finns inte med mer än som en bakgrundsformulering och restriktion för framgång i programmet, något som man i och för sig förklarar med att kommunen åtagit sig en integrationsbörda som egentligen vilar på staten. Ett tydligt socialt ingenjörsperspektiv präglar också programmets genomförande vilket förstärks av en förväntning om att samverkan måste ske för att lösa problemen. En samverkan med andra offentliga myndigheter i första hand och näringsliv och frivilligorganisationer i andra hand, men inte explicit med invandrarna och invandrargrupper, är ett annat tydligt drag i programmet.

Det är emellertid inte lätt att svänga skutan eller att ”lyfta sig själv i håret”. Den ursprungliga kodifieringen av invandraren som flykting har fått en annan innebörd i *Välfärd för alla*. Det handlar dels om en reducering i den meningen att man ser flyktingmottagning som ett speciellt organisatoriskt fält med stark koppling till den lokala arbetsmarknadspolitiken, socialtjänsten och näringslivet, dels om en utvidgning till att gälla, mer diffust, alla som är långtidsarbetslösa, elever med bristfällig skolgång, personer i behov av bostad eller som begår brott och därmed en mer allmän traditionell svensk välfärdspolitik.

I programmet *Välfärd för alla* kvarstår den sociala ingenjörskonsten som ledande medel för samhällsförbättring. Genomförandet av programmet sker på traditionellt sätt genom att man via intervjuer, fokusgrupper och framtidsseminarier och utifrån givna frågor skapar sig en bild av vilka problem som finns i Malmö. Som man frågar får man i viss mån svar och enligt programmets handlingsplan finns stor överensstämmelse i hur man beskriver problemen, medan det, som man skriver, av naturliga skäl finns en stor spridning på förslagen till åtgärder. Kommunens organisation anser sig sålunda kunna insamla och hysa relevant kunskap om vad som bestämmer enskilda människors levnadsvillkor, den anser att det är möjligt att från central nivå rationellt och med framgång omvandla denna kunskap till välfärds mål och

behovskategorier för praktisk förändring samt att det är möjligt att känna till de enskildas preferenser, bl.a. vilka behov som är människornas egentliga eller mest grundläggande.

Samverkan med främst lokala aktörer, både det offentliga och civila samhällets organisationer, introduceras mera genomgripande i programmet som ett universalmedel för att lösa stadens problem. I någon mening kan man se detta som en abdikation från integrationspolitiken driven enbart av stat och kommun. Rörelsen från *local government* till *local governance* i integrationspolitiken är tydlig i Malmö och en lämplig omrubricering av programmet skulle kunna vara "Välfärd *med* alla". Av rapporter framgår det att samarbetet dock inte är lika framgångsrikt med alla. Och de som det går minst bra med är inte överraskande invandrarföretagare och invandrarföreningar, medan det inte heller överraskande går bättre med offentliga myndigheter, som polis, arbetsförmedling och försäkringskassa (Rhomée 2006). Det finns givetvis en rad förklaringar till detta. Jämför man med likartade politikomläggningar finner man några avgörande faktorer för framgång:

- Yttre tryck på den lokala regeringen, t.ex. villkorad finansiering från regeringen för samverkan
- En minsta gemensamma nämnare mellan parterna om uppgiften
- En tydlig vinst för varje part

Det är enkelt, fundamentalt, men svårt. *Välfärd för alla* brottas med dessa villkor för effektiv samverkan. Det innebär i förlängningen att Malmö stad inte kan diktera uppgifter och mål för samverkan, bestämma kodifieringen av individen och dess problem, behålla sitt organisationsfält intakt och arbeta med integration utan att omvärdera den sociala ingenjörskonstens traditionella arbetssätt.

## Avslutning

I USA utvecklades mångfaldsideologin som en kompromiss i kampen för och mot särbehandling.

Sveriges variant av särbehandling skiljer sig avsevärt från USA:s. Särbehandlingen får en relativt mjuk utformning i Sverige. Av Wrenchs olika steg (se ovan) avstår integrationspolitiken från positiv särbehandling och kvotering, men är å andra sidan omfattande i fråga om både mängden individer och insatta åtgärder – i princip omfattar integrationspolitiken alla invandrare. Ansvaret för integration läggs i huvudsak på offentliga myndigheter (*government*), exempelvis i krav på kvantitativ representation av etniska minoriteter i Malmö stads

organisation och introduktionssystem, språkutbildning och arbetsförmedling, vilka utövar en socialingenjörskonst med starka assimilerande drag i handläggningen av individerna.

När mångfaldsperspektivet smyger sig in i Sverige i mitten av 1990-talet finns därför föga incitament för den kommunala organisationen att anamma det. Och det tycks vara så att nyttoideologin i perspektivet inte utvecklas enbart av sin egen inneboende kraft i organisationer eller i samhället, den behöver stöd för att kunna etableras. När Malmö stad i sitt senaste integrationspolitiska program *Välfärd för alla* inbjuder till samverkan i olika former med andra organisationer i staden och dess omvärld, sker det utan något sådant stöd eller starkt yttre tryck på aktörerna. Denna brist försvagar troligen programmets integrationseffekter liksom det faktum att det inte innebär någon markant förändring i grunddragen i den förda integrationspolitiken. Mångfaldsbegreppet reduceras i den samtida integrationspolitiken till ett bekräftande av befolkningsförändringen som skett i Sverige under andra halvan av 1900-talet och till en kvantitativ resursfråga beträffande den invandrade befolkningen.

Integrationspolitiken utvecklas i ett samspel mellan stat och kommun. Den kommunala friheten att utforma lokala integrationshandlingar innebär att initiativet i integrationspolitiken i stigande grad utgår från kommunerna. Något som blir tydligt när den invandrade befolkningen ökar i kommunerna och leder till upprepade och alarmerande rapporter om segregation, diskriminering och undersysselsättning:

Men vi gjorde någon form av analys och då kom vi fram till att vi visste inte så mycket om vad Malmö var men däremot visste vi vad Malmö inte längre var, och det ledde fram till att vi tänkte om (Kent Andersson, kommunalråd).

Upptäckterna av integrationsproblemen sker i kommunerna, som också utvecklar egen kapacitet och samlar på sig erfarenheter från utvecklingen av integrationsåtgärder, vilka blir grundelement för förändringar i den statliga integrationspolitiken. Det politiska skeendet pekar på en anpassning av den statliga integrationspolitiken till de kommunala erfarenheterna, något som blir tydligare efterhand som de integrationspolitiska problemen växer i perioden 1975-2005.

Det kommunala ledarskapet präglas av flera ting med utgångspunkt från dess agerande i Malmö stad. Det finns ett tydligt koncensushandlande bland de etablerade och dominerande politiska partierna. Man kan tolka det som ett gemensamt försvar av det mångkulturella samhället och motvilja mot att låta populistiska rörelser baserade på främlingsfientlighet få utrymme i politiken, samt därtill lägga en

växande insikt om integrationens svårigheter och bristen på enkla lösningar. Det finns vidare ett tydligt reaktivt förhållningssätt hos ledarskapet. Det märks i att politiken utformas från successiva alarmerande upptäckter av integrationsproblem som exempelvis ökande segregation och undersysselsättning bland etniska minoriteter. Ledarskapets analyser av dessa pekar på behov av omtänkande och i brist på sådant från den statliga nivån tvingas ledarskapet söka idéer på olika håll. Lösningarna blir av karaktären "lösningar som söker sitt problem", i form av exempelvis mångfaldsnytta eller samverkansfördelar, vilka utvecklas, omformas och begränsas på olika sätt av ideologiska skäl och av den kommunala organisationens "spårberoende". Organisationstradition och etablerad professionalism i den kommunala organisationen förvandlar omtänkande till pragmatiska åtgärder inom kända ramar. Till sist finns en känsla av att "sitta i samma båt" hos ledarskapet i meningen att stadens ledning inte kan kontrollera invandringen till staden efter "Eget boendereformen", vilket stärker den i förhållande till statlig nivå, men gör den mer beroende av den kommunala organisationens förändringsvilja och andra aktörers samverkansvilja för att åstadkomma integration.

## NOTER

- <sup>1</sup> En avgörande förutsättning för att mångfaldens möjligheter ska maximeras och dess risker minimeras är naturligtvis att utvecklingen mot mångfald görs synlig och att möjligheter och risker hanteras i företag och organisationer. Här reser sig “en herkulisk uppgift” som kräver mer än företagsledningens entusiasm och goda avsikter, förklarar Prasad och Mills (1997), och menar att trots den intensiva publicitet som omger mångfaldsrörelsen förblir själva processen för att hantera mångfalden i något som närmast är en black box. Cox (1993) däremot anser att det finns en avsevärd kunskapsbas att stå på och öppnar en låda med verktyg för individuell och organisatorisk förändring, men medger att grupper präglade av kulturell mångfald i vissa avseenden är svårare att styra effektivt än homogena grupper.
- <sup>2</sup> Organisationens sociala ansvar benämns i regel på engelska *corporate social responsibility* och parallellt kan det offentligas sociala ansvar benämnas *public social responsibility*.
- <sup>3</sup> Europeiska Socialfondens Equal program ([www.equalnews.com](http://www.equalnews.com)).
- <sup>4</sup> Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (Dnr 01-2151-21), Integrationsverket (Dnr 19-01-538), Migrationsverket (Dnr MV-11-2001-3005), Skolverket (Dnr 07-2001: 734) samt Svenska Kommunförbundet (Dnr 2001/0527).

## LITTERATUR

- Andersson, Berit m.fl. (2003) *Malmö och storstadssatsningen. Sammanfattning från utvärderingsgrupperna vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet och IMER, Malmö högskola.* Malmö: Malmö stad.
- Appelqvist, Maria, Aina Tollefsen Altamirano, Jan-Paul Brekke & Jens Vedsted-Hansen (1998) ”En ny flyktingpolitik i Norden? Midlertidig beskyttelse på 1990-tallet”, *Nord* 17. Köpenhamn: Nordisk Ministerråds.
- Appelqvist, Maria (2006) ”Mottagningens integration? Flyktingintroduktion som ett organisatoriskt fält”, *Current Themes in IMER Research* 3. Malmö: Malmö University.
- Bevelander, Pieter, Per Broomé, Benny Carlson & Göran Lindberg (2003) *Variationer på framtidsmelodi. Storstadssatsningen i Malmö – Utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra.* Malmö: Malmö stad.
- Broomé, Per, Benny Carlson & Rolf Ohlsson (2001) *Bäddat för mångfald.* Stockholm: SNS Förlag.
- Broomé, Per, Viktorija Kalonaityte, Sofia Rönnqvist & Tobias Schölin (2004) “Studier av den mångkulturella organisationen – exemplet Malmö kommun”, *Current Themes in IMER Research* 1. Malmö: Malmö University.
- Broomé, Per (2005) “Den kommunala flyktingmottagningen som organisatoriskt fält”, i Mohammed Fazlhashemi och Sten Höglund (red), *Mångfaldens möjligheter och svårigheter som lösning på arbetskraftsproblemen. Umeå Studies in Sociology* 119, 25-40.
- Broomé, Per, Inge Dahlstedt & Tobias Schölin (2007a) “Organizations as Gateways for Immigrants and Ethnic Minorities”, *Current Themes in IMER Research* 5. Malmö: Malmö University.
- Broomé, Per, Inge Dahlstedt & Tobias Schölin (2007b) “Quantitative Indicators of Diversity – Declaration of Contents or Packaging?”, *Current Themes in IMER Research* 6. Malmö: Malmö University.

- Carlson, Benny (2000) *Den amerikanska välfärdsvägen*. Stockholm: Timbro.
- Carlson, Benny (2006) *Om konsten att gå i takt med tre ben. Utvärdering av Equal-projektet "Mångfald som personalidé"*. Malmö: Malmö högskola, IMER.
- Cox, Taylor Jr. (1993) *Cultural Diversity in Organizations. Theory, Research & Practice*. San Fransisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Cox, Taylor Jr. & Ruby L. Beale (1997) *Developing Competency to Manage Diversity: Readings, Cases & Activities*. San Fransisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Czarniawska, Barbara (2005) *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Gür, Thomas (1995) *Staten och nykomlingarna. En studie av den svenska invandrarpolitikens idéer*. Stockholm: City University Press.
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet tillrätta: studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsson.
- Jessop, Bob (1992) *From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workface State*. Lancaster: University of Lancaster.
- Järtelius, Arne (1998) *Bortastaden. Kommunalt invandarmottagande i Malmö 1966-1997*. Malmö: Malmö stad.
- Kandola, Rajvinder & Johanna Fullerton (1998) *Diversity in Action. Managing the Mosaic*. London: Institute of Personnel and Development.
- Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning 1999:130
- Loden, Marilyn & Judy Rosener (1991) *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*. New York: McGraw-Hill.
- Mlekov, Katarina & Gill Widell (2003) *Hur möter vi mångfalden på arbetsplatsen?* Lund: Studentlitteratur.



- Personalpolicy för Malmö stad* (1998) Malmö: Malmö stad.
- Prasad, Pushkala, Anshuman Prasad & Albert Mills (1997) "From Showcase to Shadow. Understanding the Dilemmas of Managing Workforce Diversity", i Pushkala Prasad, Anshuman Prasad & Marc Elmes (red), *Managing the Organizational Melting Pot: Dilemmas of Workplace Diversity*. London: SAGE.
- Regeringens proposition 1983/84:124 *Proposition om mottagande av flyktingar m.m.*
- Regeringens proposition 1989/90:105 *Proposition om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*
- Regeringens proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*
- Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.*
- Regeringens proposition 1997/98:177 *Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*
- Rhomée, Peter (2006) *Temperaturtagning Välfärd för alla. Rapport på uppdrag av Styrgruppen för Välfärd för alla*. Malmö: Malmö stad.
- Sabel, Charles F. (1989) "Flexible specialization and the re-emergence of regional economies", i P. Q. Hirst and J. Zeitlin (red), *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, 17-70. Oxford: Berg.
- Simmons, George & Amy Zuckerman (1994) *Working Together: Succeeding in a Multicultural Organization*. Menlo Park, CA: Crisp Publications, Inc.
- Soininen, Maritta (1992) *Det kommunala flyktingmottagandet: Genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.
- Soininen, Maritta & Henry Bäck (1998) *Den kommunala invandrapolitiken – arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS Förlag.

Swedner, Harald (1974) *Invandrare i Malmö: utdrag ur forskningsrapport från Invandrarutredningen*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.

Svenska Kommunförbundet (1999) *Fördel mångfald*. Stockholm: Commentus.

Uddhammar, Emil (1993) *Partierna och den stora staten: en analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm: City University Press.

*Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* (2004) Malmö: Malmö stad.

Wood, Peter (2003) *Diversity – The Innovation of a Concept*. San Francisco: Encounter Books.

Wrench, John (2002) *Diversity Management, Discrimination and Ethnic Minorities in Europe. Clarification, Critiques and Research Agendas*. Norrköping: CEUS.

*Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö stad* (1999) Malmö: Malmö stad.

## **HEMSIDOR**

*Equalnews* (Europeiska Socialfondens Equal program), [www.equalnews.com](http://www.equalnews.com) (hämtat 12 mars, 2007)

*Välfärd för alla*, [www.malmo.se/valfardforalla](http://www.malmo.se/valfardforalla) (hämtat 12 mars, 2007)

Integrationsverket, [www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se) (hämtat 12 mars, 2007)

# INTEGRATION POLICY AD INFINITUM

## Summary

The conceptual development of Sweden's integration policy is a remarkable journey in itself: from the influx of foreign labour in the 1950s and 1960s, via refugees and their reception in the 1970s, immigrants and introduction programmes of the 1980s and 1990s, to diversity and integration in the 21st century. This conceptual development reflects many different aspects – and this article discusses some of them. The main questions addressed are: To what extent is integration policy driven by central state directives or by municipal's experiences, capacity and ability? Is integration work the sole concern of local government authorities and public agencies, or are other societal actors involved? What kind of ideas, strategies and courses of action have affected and influenced integration policy? How does management at the local level react to an increased immigration and its effects in the formation of the municipality's integration work?

With a focus on the development in Malmö, this article describes the management's ideas, strategies and the municipality's courses of action with regard to integration. Management is seen as a result of economic and demographic changes, the discovery of ethnic diversity and its effects in the city, legislation concerning the multicultural society and national integration policy, discrimination and diversity perspectives and the system's inherent prerequisites with regard to work, roles and competence. Management is not regarded as something individual – which is the most common way of studying it – but as a collective and political phenomenon. Management is distinguished by the measures, policies, decisions and course of events that can be discerned over time and where the underlying ideas and assumptions of reality can be interpreted.

Some development characteristics are very evident. Firstly, that a united political front of the dominant parties against popular and xenophobic political currents was established as a defence of the multicultural society; a front that recognised and accepted migration to Sweden from a humanitarian point of view and as a dynamic factor in societal development. Despite well-informed warnings of the weaknesses of “social engineering solutions” to “the immigrant problem” the political leadership has nevertheless relied on such special solutions

for immigrants and on traditional welfare policies combined with the development of a comprehensive administrative field for the reception of refugees/immigrants nationally and locally in the municipalities. The united political front of the established parties allowed the administrative powers to create specialised reception and integration systems without any critical analysis of the resources provided for integration. For politicians it was a question of breaking down the opposition to a multicultural society among citizens and preventing xenophobic forces from gaining political power. It would seem, however, that the impact of xenophobic political parties – parties that are not in accord with multicultural ideology – has not been curbed. In the 2006 elections the Sweden Democrats won a considerable number of seats on local councils, particularly in Skåne, which means that xenophobic forces are once again to be found on the political playing field.

Secondly, a long line of projects were initiated at the end of the 1990s and beginning of the 21st century in order to influence the organisation, its members and improve integration in society. These were mainly concerned with educational efforts and project work designed to change and improve the organisation's way of working with diversity and included themes like "Staff Training in Discrimination Issues", "Diversity as a Personnel Concept" and management training initiatives like "Commitment for Malmö". Initiatives to affect the situation in "densely populated immigrant areas and exposed districts" were also included in collaborations with the state, such as the co-called "Blommanpengarna" (Development grants), "Nationellt exempel" (National examples) and "Storstadssatsningen" (Metropolitan investment). In spite of all this alarming reports about the situation for immigrants in Malmö increased and the situation still doesn't seem to have improved as far as immigrants are concerned.

Thirdly, the diversity ideology "bites" slowly in the organisation, despite considerable efforts to establish it within the municipal organisation. While diversity ideology certainly leads to a number of discussions at management level, it seems to stop there. In other words, such efforts don't lead to many integrating actions of a diversity nature "on the shop floor", in the shape of utility-oriented assessments of diversity in the recruiting of co-workers and managers, or a diversity content relating to an inclusion of "all differences", or a pointing out of the qualitative aspects in the encounter between internal differences and external relations. Discrimination ideology does gain ground, however. Action plan objectives for a certain quantitative representation of foreign born people are agreed on in the organisation. At the beginning of the 21st century such an approximate representation was

reached in the organisation as a whole, and is a goal that carries great weight. Even though such a representation exists, it doesn't reach as far as the category of management or to the political mandate, where representation is considerably weaker. In itself this quantitative ethnic representation allows for spontaneous encounters and the development of a diversity idea, although this doesn't happen in the permeating and utility-directed way aimed at in diversity ideology.

In spite of the double undertaking of welfare and *growth* in the recently (2004) launched programme for integration (entitled Welfare for All), which indicates a change in integration policy in Malmö from "local government to local governance", the long-term goals still tend to be classic general socio-political welfare goals, namely, that every able-bodied person should have a job, every student should have complete grades, everybody should be offered housing, and the crime rate should be zero. The immigrant issue only appears as a background formulation (multicultural resource) and as a restriction (abolishing segregation in the city) in the success of the programme; something that is explained in terms of the municipality shouldering an integration burden that is actually the state's responsibility. A clear social engineering perspective also characterises the programme and is strengthened by an expectation that collaboration must take place if the problems are to be solved. While such collaboration is expressed as other public agencies on the one hand and industry and voluntary organisations on the other, no explicit reference is made to immigrants and immigrant groups. A number of reports show that such collaborations are not always successful. Those experiencing least success are, not surprisingly, immigrant entrepreneurs, immigrant associations and immigrant citizens, whereas collaborations prove more successful in terms of the public sector agencies such as the police, the employment agency and the social insurance office.

**KEYWORDS:** integration policies and programmes, diversity management, government, governance, City of Malmö

# MÅNGFALD, LEDNING OCH IDÉSPRIDNING I MALMÖ STADS ORGANISATION

Sofia Rönnqvist

Studiens bakgrund är undersökning från hösten 2002 som visade stora skillnader i synen på mångfaldsfrågor inom Malmö stad. Diskrepansen mellan Malmö stads mål och de idéer som finns i olika delar av organisationen visade att det skulle vara intressant att undersöka ledarskapets betydelse för mångfaldsidéns spridning. Olika dokument har analyserats, och chefer ovanför den operativa nivån har intervjuats, såsom stadsdelschefer och stabschefer. Politiker och stabstjänstemän menar att organisationen måste kunna hantera olikheter såväl inom sig som i samhället, att olikheter berikar. Stadsdelscheferna menar framförallt att det är viktigt med kvantitativ representation av olika grupper. Cheferna måste hantera en rad olika dilemman kopplade till mångfaldsfrågan, bland annat problemet med bristande eller svårtolkad kompetens, frågor som rör homogenitet och heterogenitet samt hur man ska förhålla sig till de intressen som finns på olika nivåer inom organisationen. Chefernas lösningar på dessa problem kännetecknas dels av passivitet och inställningen att problemen kommer att lösas med tiden, dels av att problemet omformuleras från att vara ett organisationsproblem och en arbetsgivarfråga till ett samhällsproblem och en välfärdsfråga.

SÖKORD: etnisk mångfald, idéspredning, ledning, Malmö stad

## INLEDNING

### Cheferna och ödesfrågan

I Malmö stads integrationsplan hävdas att mångfaldsfrågan är en "ödesfråga" för kommunen och att organisationen som helhet måste ta ansvar den (*Åtgärdsplan 1999*). Hög arbetslöshet bland invandrare, ökande ungdomsbrottslighet, segregering och andra sociala problem understyrker frågans allvar. I och med att kommunens etniska sammansättning har förändrats anser man att organisationen måste förändras för att kunna ge medborgarna god service. Sammantaget betyder detta att organisationen måste bli bättre på att spegla och arbeta med den mångfald som finns i det omgivande samhället.

Det finns en ganska hög representation av utlandsfödda i Malmö stads organisation men det finns få personer med invandrarbakgrund på chefspositioner. Det finns också stora skillnader mellan olika yrkeskategorier (Broomé m.fl. 2007). Fallstudier (Broomé 2004) pekar på att man i olika delar av Malmö stad skapar olika strategier för att hantera mångfaldsfrågan. Dessa sätt att hantera mångfald befinner sig ganska långt från de mål och visioner som uttrycks av det politiska ledarskapet och i stadens integrationsplaner. Det är uppenbart att olika

delar och nivåer av organisationen har delvis helt olika synsätt på hur frågan ska hanteras och avståndet mellan politiker och gräsrotsbyråkrater är på sina håll mycket stort. Detta gör att det blir intressant att uppmärksamma chefernas roll när det gäller arbetet med mångfaldsfrågor eftersom de är en länk mellan olika nivåer – de har som uppgift att föra vidare olika idéer och inte minst att omvandla idéer till något som kan fungera i praktiken.

Syftet med denna artikel är att undersöka vilken roll chefer i Malmö stad har i arbetet med mångfald och i spridningen av mångfaldsidéerna. Vilka idéer finns hos cheferna? Vad gör de för att förmedla dessa idéer? Vilka problem har cheferna i relation till mångfaldsfrågan och hur försöker de lösa dessa? Och inte minst, går det att finna svar på frågan varför idéerna *inte* sprids?

### **Mångfald, chefer och idéspridning – några perspektiv**

I mångfaldslitteraturen framhålls ledarskapet, chefernas förhållningssätt och strategier som en avgörande faktor i arbetet med mångfaldsfrågor (se Loden & Rosener 1991; Cox 1993; Kandola & Fullerton 1998). Chefernas engagemang ses som avgörande för att någon förändring ska kunna ske i organisationen. John Wrench (2002) menar dock att fixeringen vid management och ledarskap i mångfaldslitteraturen i mångt och mycket speglar en amerikansk verklighet. I Europa och inte minst i Sverige har fackföreningarna en mycket större betydelse för relationerna i arbetslivet. Många av de frågor som sköts av chefer i Amerika är här reglerade genom fackliga förhandlingar och avtal. Att driva mångfaldsfrågor i en skandinavisk miljö är svårt för att inte säga omöjligt utan att på ett eller annat sätt samarbeta med facket. Möjligen finns det också större incitament för amerikanska chefer att arbeta med mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor eftersom straffen är hårdare i USA än på de allra flesta håll i Europa om man fälls i ett diskrimineringsmål.

Idéspridningsprocesser i organisationer är intimt förknippade med organisationsförändring och strategiutveckling. Det finns många sätt att angripa dessa frågor och det finns en rad olika teorier om hur idéer sprids inom och mellan organisationer. Ofta talar man om att förändringsprocesser kan vara "top-down" eller "bottom-up" (Premfors 1989), dvs. att de kan vara initierade i toppen av en organisation eller på gräsrotsnivån. Det kan dock diskuteras vilken roll de högsta cheferna och ledarna har i en idéspridningsprocess eftersom deras möjligheter att styra en organisation är omdiskuterad. I det klassiska organisationsperspektivet framhålls chefernas och ledningens roll som skapare av strategier och som de som i första hand styr utveck-

lingen av organisationen. Inom exempelvis de evolutions- eller procesinriktade perspektiven finns en mer pessimistisk syn på chefers och ledares möjlighet att aktivt styra organisationen i en viss riktning; man menar att sociala system inom organisationen eller yttre faktorer som organisationen inte kan kontrollera begränsar chefers handlingsutrymme. Bland de organisationsteoretiska inriktningar som framhåller de högsta chefernas och ledarnas roll i förändringsprocesser och skapandet av nya strategier finns en skiljelinje. Skiljelinjen går mellan dem som menar att ledarskapets betydelse har sin grund i de högsta chefernas tekniska och professionella förmåga att leda och fatta "de rätta" besluten och dem som menar att ledarskap först och främst handlar om att förmedla visioner och att motivera organisationen i olika förändringsprocesser (Whittington 2002). Nonaka (1988) menar att de högsta chefernas betydelse inte ska överdrivas. Istället är det intressant att studera mellannivåerna i en organisation eftersom de ofta agerar antingen som bromskloss eller påskyndare när det gäller spridningen av nya idéer. Yttre förhållanden såsom ekonomiska och politiska strukturer är också något som organisationerna måste anpassa sig till och som de ofta har en förhållandevis liten möjlighet att påverka själva (Hannan & Freeman 1977). Samtidigt drivs organisationerna av medlemmarnas intressen, drivkrafter och inbördes konflikter. Det finns samspel och konflikter mellan organisationen och dess miljö samt mellan olika delar och nivåer av en organisation. En kommunal organisation påverkas av politikerns agerande, de högre tjänstemännens omtolkningar av politiska beslut, fackliga förhållanden, gräsrotsbyråkraternas utförande av sitt arbete och medborgarnas åsikter och krav. Kommunens verksamhet och agerande påverkas således av många olika intressegrupper och aktörer (Kronvall m.fl.1991). Gräsrotsbyråkratier kännetecknas av att tjänstemännen har en relativt stor makt att utforma sitt arbete och sina arbetsuppgifter vilket leder till ständiga maktkamper och förhandlingar mellan olika nivåer (Lipsky 1980).

Innovationsspridningsforskningen har enligt Rogers (2003) visat att normer och sociala system är avgörande för spridningen av idéer och innovationer. Idéer och innovationer som inte är kompatibla med organisationen eller det sociala systemets värderingar tenderar att spridas väldigt långsamt eller inte alls. Chefer har en viktig roll i en idéspridningsprocess eftersom de antingen kan stödja eller motsätta sig spridningen av idéer samtidigt som de har mer makt än andra organisationsmedlemmar. Dock, enligt innovationsspridningsforskningen är formella ledare i ett socialt system sällan innovatörer. Innovatörerna tenderar istället att vara personer i utkanten av organisationen eller det sociala systemet, medan ledarna ofta anpassar sig till organisationens



normer och värderingar. Idéers spridning är beroende av det organisatoriska sammanhanget. En enskild organisation kan ha likartade regler, normer och kulturer men det kan också finnas stora skillnader inom en och samma organisation, vilket inte minst blir tydligt inom en så pass stor och decentraliserad organisation som Malmö stad. Det finns också nationella kontexter och institutioner som spelar stor roll. Wrench (2002) visar hur olika nationella kontexter påverkar spridningen av mångfaldsidén eftersom både geografiska och tidsmässiga faktorer spelar en roll. Länder som under en längre tid har arbetat med antidiskrimineringsfrågor och har regelverk och institutioner som hanterar dessa frågor har ett tids- och erfarenhetsmässigt försprång framför länder som inte har dessa erfarenheter.

### **Studiens bakgrund**

Studien kan ses som en direkt fortsättning och vidareutveckling av den fallstudie som gjordes hösten 2002 (Rönnqvist 2004) där fyra arbets- och utvecklingscentra (AUC) undersöktes. Syftet med den studien var att undersöka vilka idéer och strategier som fanns i relation till etnisk mångfald. AUC är ett samarbetsprojekt mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med syfte att ge hjälp och stöd till långtidsarbetslösa som har "hamnat mellan stolarna". Projektet initierades inom ramen för storstadssatsningen och har fortsatt med kommunal finansiering efter det att storstadssatsningen avslutats. Det finns fyra AUC i Malmö i stadsdelar som kännetecknas som invandrartäta. De har i stort sett samma arbetsuppgifter och klientunderlag. Min första hypotes låg i linje med det som hävdas i Diversity Management-litteraturen, nämligen att demografiska förändringar i organisationernas omvärld och kundbas kommer att innebära att de behöver ha en diversifierad personalsammansättning. Tanken var då att eftersom AUC verkade i mångkulturella miljöer borde det vara en typ av verksamhet där en etniskt blandad arbetskraft skulle vara en plusfaktor. Min andra hypotes var att organisationer med liknande struktur och arbetsuppgifter borde reagera på ett liknande sätt när det gäller mångfaldsfrågor.

Det visade sig dock att hypoteserna inte kunde verifieras, eftersom de olika AUC hade väldigt olika idéer, strategier och olika principer för rekryteringen av personal. Tre olika positioner i mångfaldsfrågan kunde skönjas. Ett AUC hade en personalsammansättning som kännetecknades av etnisk heterogenitet och här menade också chefen att det var viktigt att personalsammansättningen speglade organisationens klienter. Två andra AUC chefer menade att mångfald bland personalen var positiv och förknippad med vissa fördelar men att det vikti-

gaste var att man hade rätt utbildning och erfarenhet. Ytterligare en chef hade ett utpräglat meritokratiskt förhållningssätt och menade att människors etniska bakgrund var helt irrelevant och oviktig, kompetensen är det enda som räknas (Rönnqvist 2004). Dessa skillnader i synsätt gjorde också att det blev intressant att försöka förklara de skillnader som fanns mellan de olika AUC ur ett idéspridningsperspektiv, med speciellt fokus på chefernas roll spelar i idéspridningsprocessen.

### **Material och metod**

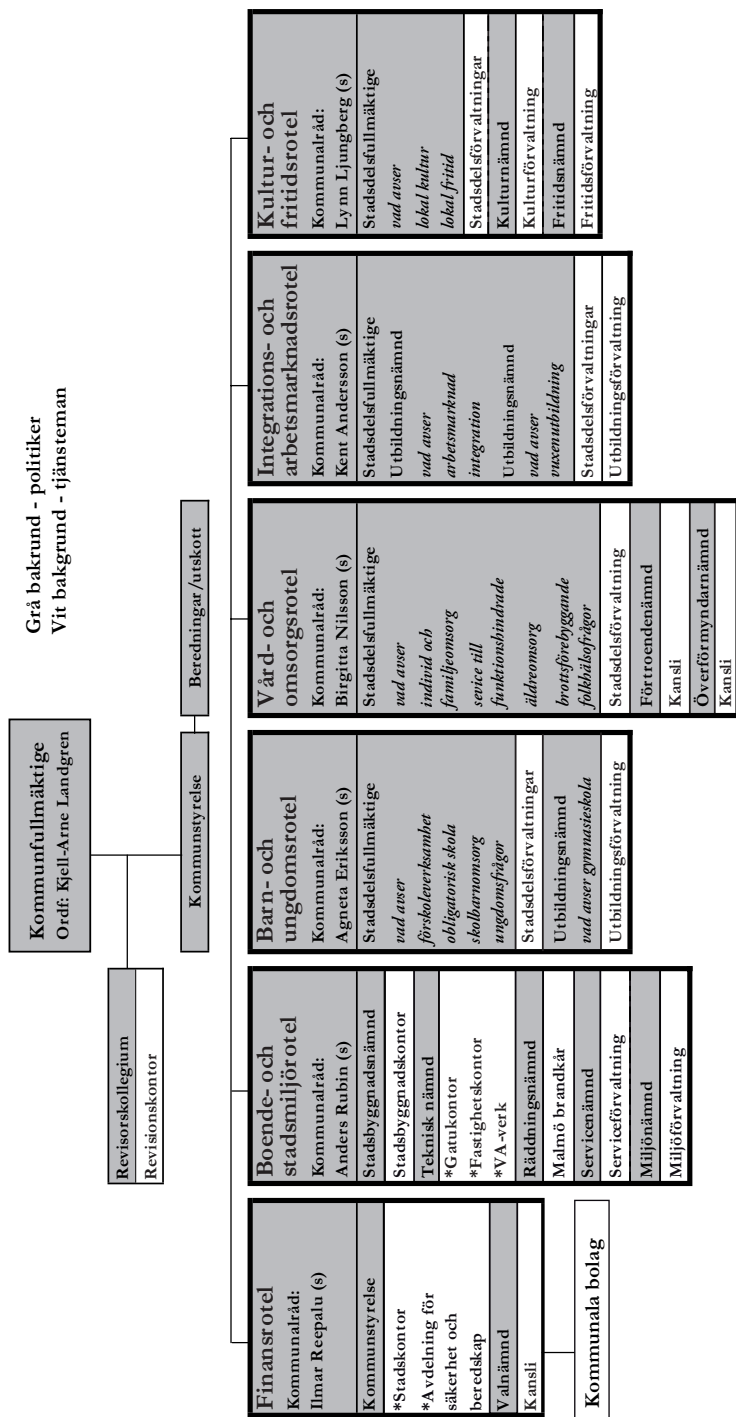
Denna artikel bygger framförallt på intervjuer med chefer inom Malmö stad. Intervjuerna gjordes under perioden från och med hösten 2002 till och med hösten 2004. Det förekommer några olika typer av chefer och urvalet har gjorts med utgångspunkt från den ovan nämnda studien. Intervjuerna med de fyra operativa cheferna på arbets- och utvecklingscentra används också i denna studie även om de inte står i centrum för analysen. Jag kallar dem för lägre/operativa chefer. De används för att i vissa fall belysa de skillnader i synsätt som finns mellan olika nivåer i organisationen. Intervjuer med två centrala politiker är inkluderade för att visa skillnader mellan högre chefer och den politiska nivån. De sex chefer som står i centrum för denna studie är fyra stadsdelschefer och två centrala chefer. De tillhör inte kommunledningen och är inte heller operativa chefer på gräsrotsnivån; de är högre chefer utan att tillhöra den högsta ledningen, och har en överordnad relation till de fyra arbets- och utvecklingscentra. Först och främst handlar det om intervjuer med stadsdelschefer från de stadsdelar som har ett AUC. Stadsdelschefernas roll i organisationen är huvudsakligen att tolka och genomföra politikernas direktiv och visioner när det gäller vård, skola och omsorg men också kultur och fritid samt integration och arbetsmarknad, dvs. de är ansvariga på stadsdelsnivå för en stor del av kommunens kärnverksamheter (*Organisation Malmö stad* 2005).

Under kommunfullmäktige, kommunstyrelse, beredningar och utskott finns en rotelorganisation där varje rotel är ledd av ett kommunalråd. Det finns en finans-, boende och arbetsmiljö- barn och ungdoms-, vård och omsorgs-, integration och arbetsmarknads- samt en kultur och fritidsrotel (se Figur 1). Arbets- och utvecklingscentra ligger under integrations- och arbetsmarknadsroteln vilket gjort det intressant att intervjua chefen för denna rotel. Arbete och integration ansvarar för arbetet med integrations- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder på den centrala kommunala nivån. Avdelningens arbete är fokuserat på att skapa mål, policy och långsiktiga strategier inom sitt område. Slutligen har en intervju gjorts med den f.d. chefen för Storstadssatsningen eftersom arbets- och utvecklingscenter startade som projekt under detta initiativ.

De politiker som har intervjuats (år 2002) är de borgerliga partiernas oppositionsledare (en moderat) och ett kommunalråd med ansvar för barn- och ungdomsroteln (socialdemokrat). Det finns vissa skillnader mellan att intervjua politiker och högre chefer jämfört med lägre chefer och anställda eftersom de förstnämnda kategorierna är mer vana att uttrycka sig offentligt och kan upplevas som mer "slipade". Men skillnaden mellan politikerna och de högre tjänstemännen är att tjänstemännen försöker hålla sig mer neutrala medan politikernas utsagor är mer värdeladdade. Min upplevelse av de intervjuer som har gjorts med operativa chefer, politiker och stadsdels- och stabschefer är att de sistnämnda var de som minst tydligt uttryckte egna åsikter och värderingar. Även om det fanns variationer mellan de olika chefernas sätt att uttrycka sig, de hade en professionell tjänstemannaattityd. Medan någon stadsdelschef svarade mer kortfattat på olika frågor och inte gjorde några större utvikningar fanns det en annan chef som mer eller mindre höll en föreläsning. Detta gjorde att det var svårare att komma in med frågor men att chefers inställning i olika frågor blev mer tydlig.

Styrdokumenterna *Åtgärdsplan för att främja integration* (1999) och *Välfärd för alla* (2004) är ytterligare en del av det material som har använts för studien. Styrdokumentet kan ses som en reflektion av de synsätt och idéer som finns på den politiska nivån i organisationen. De är intressanta eftersom de ofta ses som riktlinjer för kommunens arbete med mångfaldsfrågor även om de inte i första hand är mångfaldsplaner för kommunens interna verksamhet. Någon särskild plan för kommunens interna mångfaldsfrågor finns inte; när mångfaldsfrågorna kommer på tal är det de ovan nämnda dokumenten som cheferna hänvisar till. Detta är symptomatiskt för kommunens förhållande till arbetet med mångfaldsfrågor; även när de interna mångfaldsfrågorna ska stå i fokus har man problem med att särskilja de frågor som behandlar intern och extern mångfald. Även om det finns riktlinjer för kommunen och kommunens verksamhet i de ovan nämnda dokumenten, behandlar de frågorna integration och tillväxt i kommunen på ett övergripande plan och riktar sig lika mycket till samhället som till den kommunala organisationen.

Figur 1 (Källa: *Organisation Malmö stad* 2005)



## MÅNGFALD SOM IDÉ

### Ett mjukvaruproblem

Etnisk mångfald har funnits i Malmö under en stor del av dess historia och inte minst sedan tiden efter andra världskriget (Ohlsson 1994). Demografisk etnisk mångfald har således funnits länge i staden, men finns mångfald i den ideologiska bemärkelse som Wood (2003) talar om? Det står klart att det från mitten av 1990-talet fanns en rad förutsättningar, politiska diskussioner och åtgärder som bidrar till att ge det ideologiska mångfaldstänkandet fäste. Och om man ska slå fast ett exakt datum för mångfaldens uppkomst i Malmö, liknande det Wood anger, är den 16 december 1999 ett möjligt datum. Då klubbas *Åtgärdsplan för att främja integrationen* (1999) i Kommunfullmäktige, vilken innehåller den nyttoorientering av mångfaldsbegreppet, som efterhand ger planen dess inofficiella benämning "Mångfaldsplanen" i stadens organisation (se även Broomé i denna skrift).

Malmö har genomgått en avindustrialiseringsprocess som avslutades under 1990-talet och som sammanföll med en konjunkturkris (Schön 1996). Detta resulterade bland annat i att mellan 1990 och 1994 försvann 25 procent av arbetstillfällena i Malmö samtidigt som inflyttningen av nya invandrare till staden ökade. De arbetstillfällena som försvann var framförallt lågkvalificerade arbeten inom tillverkningsindustrin. Detta innebar kort och gott att den segregation som fanns i staden vad gäller arbete och boende blev mer uttalad eftersom industrijobben var en viktig arbetsmarknad för stadens invandrare. De sociala problem som uppstått till följd av dessa strukturella förändringar har inneburit att staden söker efter nya lösningar och nya sätt att förhålla sig till befolkningen. På så sätt kan de ekonomiska kriserna ses som en katalysator för ett nytt tänkande och nya lösningar. Mångfaldstanken kan ses som ett sätt att försöka ena en segregerad stad genom en vision som uppmanar medborgarna och dem som arbetar i kommunen att mötas, samarbeta, lära av varandra och enas över gränserna (se *Åtgärdsplan 1999* och *Välfärd för alla* 2004). Malmö stad använder sig också av devisen "möten och möjligheter" för att beskriva staden. Mångfald blir då, liksom i USA, ett sätt att försöka mildra konflikter och intressemotsättningar genom att lära känna, och lära av, varandra.

Det finns också ett annat sätt att se den ekonomiska omvandlingens betydelse förutom att den skapar sociala problem i ett övergångsskede. Varje omvandling skapar också nya sätt att organisera och se på arbetskraften (Schön 2000). I en ekonomi som kännetecknas av taylorism och löpandebandsproduktion blir inte personliga erfarenheter eller

förmågan att kommunicera av något särskilt intresse för själva förmågan att utföra ett arbete. De blir varken ett hinder eller en tillgång i arbetet vilket gör att frågor som rör skillnader och olikheter mellan människor inte upptäcks eller uppmärksammas i någon högre grad. I det postindustriella samhället spelar humankapital och människors förmåga att hantera och ta till sig information och kunskap en större roll än tidigare. Att utveckla, förvalta och föra vidare kunskap och information blir viktiga ingredienser i arbetslivet (Castells 2000). Adretsch & Thurik (2000) menar att innovation och kreativitet gynnas av såväl demografisk som organisatorisk mångfald eftersom heterogenitet betyder att fler alternativ är tillgängliga. Demografisk mångfald innebär att arbetskraften har tillgång till en större mängd information vilket är en fördel i en ekonomi som kännetecknas av nytänkande, oväntade lösningar och osäkerhet. I mer statiska verksamheter har homogenitet fördelar eftersom den minskar transaktionskostnaderna. Informationsspridning sker lättare i sociala sammanhang som präglas av homogenitet vilket leder författarna till slutsatsen att mångfald bäst kommer till sin rätt i organisationer vars verksamhet präglas av entreprenörskap. Demografisk mångfald har potential att vara både en positiv och negativ tillväxtfaktor beroende på mångfaldens sammansättning samt hur den upplevs och hanteras av arbetsorganisationerna (Wise 2000; Broomé m.fl. 2001).

En av Malmös toppolitiker uttrycker åsikten att Malmö efter avindustrialiseringen kämpar med att skapa sig en ny identitet och hur denna nya identitet kommer att formas beror inte minst på hur man kommer att förhålla sig till den kulturella mångfalden. På samma sätt håller den kommunala organisationen på att försöka anpassa sig till det faktum att den demografiska och ekonomiska strukturen i kommunen har förändrats markant under de senaste decennierna. Det finns tecken på att delar av den kommunala organisationen har anammat ett ideologiskt mångfaldsbegrepp. I Malmö stads integrationsplan har vi kunnat läsa att "vi vill ha en stad där alla tillmäts lika värde och mångfalden ska betraktas som en resurs (...) mångfalden i sig skapar en dimension som är berikande" (*Åtgärdsplan 1999:15*). I planen antyds att den mångfald som finns i staden ska upptäckas, uppvärderas, ses och utnyttjas som en positiv kraft i samhället.

I den officiella kommunala retoriken finns idéer om hur Malmös nya identitet ska skapas genom att befolkningen ses som en resurs. Inte minst framhåller man att den fysiska transformation som Malmö genomgått måste följas av en motsvarande mental förändring hos människorna i staden. Detta är inte minst tydligt i åtgärdsprogrammet *Välfärd för alla* (2004) där kopplingen (eller snarare den i nuläget

bristande kopplingen) mellan tillväxt och humankapital i Malmö stad diskuteras utförligt. I inledningen till *Välfärd för alla* kan vi läsa följande:

Malmö genomgår en omfattande positiv utveckling med nya företag, en högskola i expansion och en växande marknad i Öresundsregionen. Stadens fysiska struktur har fått en kvalitet och en funktion som idag är en tillgång både för Malmöborna och besökande. Befolkningen är i ett riksperspektiv ung och en tillväxtresurs att beakta inte minst i ett regionalt perspektiv i Öresundsregionen. Men Malmö har också stora utmaningar som ställer krav på en omfattande samverkan mellan alla delar av samhället. Om inte en kraftsamling sker kommer de tillgångar som finns inte att kunna utnyttjas, utan Malmö löper en stor risk att klyftor, utanförskap och segregation motverkar utnyttjandet av de positiva resurserna. Skillnaderna i levnadsbetingelser är fortfarande stora och välfärden är mycket ojämnt fördelad mellan olika bostadsområden.

En stadsdelschef uttrycker samma idéer på följande sätt:

Jag uppfattar det litegrann som att nu har Malmö jobbat med de stora infrastruktursatsningarna; bron, citytunneln, kommunikationerna. Det verkar som om man håller på att växla över på nästa strukturella problem på mjukvarusidan. Hur jobbar man med hela Malmös organisation ur ett integrationsperspektiv? Hur det kommer att se ut vet jag inte men jag utgår från att det finns någon slags tanke bakom att man väljer att göra en rotelindelning, som har det som uppgift, arbete och integration.

En positiv syn på Malmös strukturuomvandling, där det finns en öppenhet för olika sorters kompetenser och där olikheter är en resurs, är en viktig del av Malmös stads officiella policy vilket bland annat uttrycks i Integrationsplanen och *Välfärd för alla*. Befolkningen är enligt detta synsätt Malmös stora resurs. Malmö har en ung befolkning vilket gör att kommunen kan möta framtidens behov av arbetskraft. För att Malmös mänskliga resurser ska kunna utnyttjas behöver mångfalden enligt Malmös ledande politiker organiseras på ett annorlunda sätt. Det gäller helt enkelt att ta vara på de resurser som finns men också att kompensera för de brister som finns hos kommunens befolkning, för att regionen ska få ökad tillväxt (Reepalu 2005). Programmet *Välfärd för alla* är ett uttryck för hur man tänker sig att de "strukturella problemen på mjukvarusidan" ska hanteras. Enligt *Välfärd för alla* bör kommunen prioritera utbildning, goda boendemiljöer och brottsförebyggande verksamhet och inte minst att fler arbetsföra ska ha ett arbete. När det gäller det sistnämnda har kommunen också ansvaret att "som Malmös största arbetsgivare verka för en arbets-

miljö och organisation som välkomnar och stöder nya medarbetare med kompletterande kompetenser och erfarenheter. Det ska skapas en arbetsmiljö som ger utrymme för mångfald” (*Välfärd för alla* 2004:6).

### **Vårt dagliga möte**

Men hur ska “mjukvaruproblemet” hanteras i praktiken? Och hur operationaliserar cheferna politikernas och stabens idéer om vad mångfald är och borde betyda för organisationen? De högre chefernas vision om mångfald i den kommunala verksamheten kretsar framförallt kring begreppet möten och mötesbegreppet belyser också hur mångfaldsfrågan operationaliseras. Resonemangen om mångfald och möten rör sig runt aktörerna organisationen, medarbetarna och inte minst medborgarna i kommunen. Genom att individer med olika personliga och kulturella bakgrunder finns representerade tillförs organisationen ny kompetens och förståelsen för och utblicken för vad som händer i det omgivande samhället ökar. Cheferna menar att denna förståelse och förmåga att kommunicera med det omgivande samhället fortfarande är en bristvara inom kommunen; att dagens Malmöbor kanske skiljer sig från dem som var Malmöbor för tjugo år sedan eller från den som bor i Vellinge är något som många inom kommunen inte riktigt har tagit in. Genom att inkludera de grupper som hittills antingen stått utanför eller som har varit svagt representerade kan organisationen få en kunskaps- och kontaktbas som man inte kan få tillgång till på något annat sätt.

En ökad andel utlandsfödda fyller enligt cheferna flera funktioner. De utlandsfödda kan på ett direkt sätt vara en länk mellan organisationen och medborgarna. De kan också bidra till att överföra dessa kunskaper till andra personer inom organisationen, vilket gör organisationen mer öppen. Det gäller inte minst att skapa en förståelse för hur det svenska systemet fungerar. Det huvudsakliga argumentet för mångfald blir då att den kommer att ge ökade kunskaper om de behov som finns hos olika grupper i samhället och den kommer att bidra till att organisationen kan tillhandahålla en service som är bättre anpassad efter samhällets behov.

Mötesmetaforen visar också på en grundläggande problematik i kommunens sätt att hantera mångfaldsfrågan. Gränsen mellan samhället och organisationen är inte tydlig och det kan i alla fall delvis förklaras av att den kommunala organisationen måste spela olika roller. Kommunen är dels en arbetsgivare, dels en organisatör av olika välfärdsarrangemang; båda aspekterna måste beaktas när mångfaldsfrågan ska operationaliseras. Detta gör att ansvarsfördelningen otydlig eftersom det inte slås fast vem som ska göra vad eller vem som



ansvarar för vad. Retoriken kring möten och mångfald antyder att alla är överens och att alla har något att vinna; organisationen, samhället, medarbetarna och medborgarna. Men som alla vet är det inte riktigt så enkelt.

### **Mångfaldens dilemman**

*Något om problemen med att få ett plus ett att bli två*

De högre chefernas vision om hur mångfalden i Malmö ska se ut och fungera handlar alltså i första hand om att skapa mötesplatser och harmonisk samverkan mellan olika befolkningsgrupper i staden.<sup>2</sup> Vilken bild har då cheferna av hinder och problem som organisationen möter i arbetet för ökad mångfald? Ett svar som dyker upp i några intervjuer är att många av dem som är arbetslösa i Malmö faktiskt inte har den kompetens som kommunen efterfrågar och att arbetsmarknadens omstrukturering under 1990-talet fortfarande skapar obalanser. Många av de arbeten som tidigare varit inkörssportar för invandrare på den malmöitiska arbetsmarknaden är borta. Bilden av 1990-talet som ett förlorat årtionde återkommer i intervjuerna och att även om återhämtningen från krisen skedde relativt snabbt finns det fortfarande sår som inte har läkts. Framförallt menar cheferna att det är en utmaning att få personer som står ganska långt från arbetsmarknaden, men som skulle kunna arbeta, att bli "fit for fight" och att inlemma dem i den kommunala organisationen. Detta kräver stödsatser och nya vägar in i organisationen, till exempel genom den planerade satsningen på praktikplatser och olika former av arbetsmarknadsåtgärder. Även här återkommer vi till frågan om gränsen mellan den kommunala organisationen och det omgivande samhället. Olika typer av riktade åtgärder kan vara rationella om man avser att minska den sociala utslagningen och segregationen i kommunen, men de kan även bidra till att öka motsättningarna mellan olika befolkningsgrupper. En chef menar till exempel att man skulle kunna tillämpa positiv särbehandling av invandrare men att detta skulle kunna skapa nya motsättningar mellan fattiga svenskar och invandrare. På samma sätt är kompetensfrågan en stor stötesten eftersom det finns olika åsikter om vad som är positiv särbehandling och vad som är att tillvarata olika sorters erfarenheter och kompetenser. Och att definiera om kompetensbegreppet innebär att vi får nya vinnare och förlorare, vilket cheferna är väl medvetna om. En stadsdelschef menar att:

Vi måste möta kulturmångfald med kulturförståelse och det får man bara när man får in människor som bär de här erfarenheterna med sig. Vi har policyn att vi anställer invandrare i samma ögonblick som de har samma

kompetens som svenskarna. Men man kunde vara mer offensiv och säga att har de 90 procent av kompetensen så utbildar vi dem den resterande delen men så modiga har vi inte varit. Vi har många svenskar här i stadsdelen som är fattiga så jag är inte säker på att det är folkligt förankrat att göra så.

Chefen för Arbete och integration menar att:

Kompetensdiskussionen är lite laddad ibland tycker jag. Frågan är: vad är det för kompetens vi söker? Vi kan inte bara säga att vi anställer folk med kompetens men vad är det för kompetens? Vi gör det ibland väldigt lätt för oss, som tyvärr familj- och individomsorg och socialtjänsten har gjort, att man anställer bara folk som är utexaminerade från Socialhögskolan. Det gör organisationen fattig, man borde ha andra, större möjligheter. (...) Vi har inte diskuterat det i så många år och vi har inte heller diskuterat det särskilt djupt, om man säger så. Alltså, det går väldigt trögt.

Alla de högre cheferna uttrycker en liknande frustration över svårigheten att ta tillvara utländska utbildningar och att arbetet med valideringar går väldigt trögt. De menar också att det finns en fördomsfull syn på utbildning i Sverige där man bara ser den kompetens som har producerats i Sverige. Olika former av behörigheter och det faktum att fackföreningarna generellt sett är skeptiska till utländska utbildningar, står i vägen för att annan kompetens ska kunna tillvaratas i organisationen. Cheferna har en förhållandevis pessimistisk bild av organisationens handlingsutrymme. De menar att många viktiga beslut ligger på statlig nivå och att politiker på nationell nivå har makten att besluta om valideringar när det gäller vissa yrkeskompetenser (dvs. vilken giltighet vissa utbildningar eller färdigheter har i Sverige), ebofrågan (bidrag till eget boende för asylsökande), den statliga arbetsmarknadspolitik. Cheferna menar också att det inte blir lättare av att det finns mycket fördomar och okunskap om människor med annan etnisk bakgrund och att detta är ett hinder mot ökad mångfald i organisationen.

Den bild som framträder istället för den harmoniska mötesbilden är en bild av intressekonflikter och motsättningar där det inte finns några enkla lösningar. Att upptäcka och värdera mångfalden inom organisationen på det sätt som förespråkas i retoriken skulle innebära att cheferna måste vara beredda att ändra riktning. Istället för att blicka ut från sig själv och organisationen ut mot samhället måste cheferna vända blicken mot sig och själva och organisationen. Att leda för mångfald torde snarast handla om att fundera över de egna förhållningssätten och att försöka omförhandla de regler och normer som gäller *inom* organisationen för att öka öppenheten (Wise 2000). För

att arbeta med mångfaldsfrågan som en intern organisatorisk fråga krävs dock att cheferna är beredda att ta ställning till de dilemman som mötet mellan mångfald och den organisatoriska vardagen ger upphov till. Exempel på sådana dilemman är hur man ska hantera det faktum att det finns olika idéer om vad kompetens är inom organisationen och att mångfalden inte bara ger upphov till möten, utan också till konflikter.

### *Linje – stab – dilemman*

På ett övergripande plan kan problemen tolkas som en klassisk linje–stab–konflikt, det vill säga att ledningen och de som ska genomföra besluten inte är ense om hur saker och ting ska fungera eller hur verkligheten ser ut. Kronvall, Olsson och Sköldborg (1991) talar om de offentliga organisationernas olika domäner: den politiska, den administrativa, den professionella och brukarnas domän. Den politiska domänen har som uppgift att tolka och fånga upp olika idéer och önskemål som finns i samhället. Dessa idéer formuleras om till politiska lösningar som ofta är resultat av kompromisser och som sällan är särskilt konkreta. Den administrativa domänen är nivån där politiska direktiv ska omformuleras till något som organisationen kan hantera, där finner vi bl.a. högre chefer och stabsfunktioner. På denna nivå sker sällan möten med organisationens klienter eller servicetagare. Inte sällan finns en benägenhet att resonera långsiktigt och man arbetar för att tolka och förankra politiska beslut. Ofta finns synsättet att personal på underliggande nivåer (första linjens chefer inkluderat) är konservativa och oförmögna att se den egna verksamheten i ett större perspektiv. På denna nivå finns en distans till både den politiska nivån och de professionella. Den professionella domänen hanterar vardagliga problem och finner inte sällan nya lösningar och nya idéer men dessa stannar ofta på arbetsplatsen. Detta beror bland annat på att man vill bevara kontrollen över arbetsplatsen och därför kan vara mindre angelägen om att dela med sig av vad som händer där. Det beror också på att man har fullt upp med det praktiska arbetet och inte har så mycket tid över för förankring av idéer på andra nivåer i organisationen. Till sist har vi brukarna som för det mesta inte är organiserade och som antingen kan göra sina röster hörda genom den politiska processen eller genom kontakter med de professionella.

Kampen mellan de olika domänerna om tolkningsföreträdet gör att förändringsfrågan mångfald försvinner någonstans på vägen. Den idé som finns i handlingsprogrammen, hos vissa politiker och ledningen för roteln Arbete och integration, om att Malmö har förändrats och att den kommunala verksamheten måste börja se sig själv på ett nytt sätt tycks blekna ju längre ut i organisationen man kommer. Det verkar

även finnas en uppdelning mellan olika domäner där de olika nivåerna verkar befinna sig i separata världar och inte har en gemensam syn på de problem som finns. Chefen för Arbete och integration uttrycker problematiken på följande sätt:

Man kan säga att det är en förutsättning att man har ett dokument och att det finns en ledning som har visioner och tankar som kan föra vardagen vidare. Ibland är det så att kommunikationen inte fungerar, att man liksom inte får ner det i sin organisation med en gång men fortsätter ledarna att stå på sig så kommer det så småningom att sippra ner, då förstår man liksom vart man är på väg. Det är ju inte så med förändringar att alla upptäcker dem samtidigt utan det processas. När man inför något nytänkande eller liknande så ska det ner och beröra alla men de som leder verksamheten sätter agendan, som man brukar säga, de måste ju ha någon medvetenhet.

Medan politikerna och de högre cheferna menar att det är avgörande att organisationen förändras och att mångfaldstänkande blir ett viktigt inslag, har de operativa cheferna en delad bild av den etniska mångfaldens betydelse för organisationen. Några av de operativa cheferna på arbets- och utvecklingscentra menar att kärnverksamheten är det viktigaste och att den egentligen är densamma, med eller utan mångfald, även om de anser att det är ett plus för organisationen om det finns anställda som har kännedom om olika språk och kulturer. Att kärnverksamhetens karaktär delvis skulle förändras om personalsammansättningen blev annorlunda är de ganska tveksamma eller rentav mycket negativt inställda till. En operativ chef menar att det inte spelar någon som helst roll vilken demografisk sammansättning arbetsgruppen har:

När vi anställer människor så tittar vi naturligtvis på att vi ska ha en grupp som är väl sammansatt och som innehåller män och kvinnor med olika kompetenser. Det viktigaste är att man har rätt kompetens, det är det vi utgår ifrån, var man är född någonstans är fullständigt egalit för mig.

En annan operativ chef menar dock att kärnverksamhet och mångfald inte är två separata spår – snarare är det så att kärnverksamheten blir lidande om personalgruppen är alltför homogen. Detta blir ett slags lärande- och informationsproblem eftersom de bilder de olika aktörerna har av vad som bör ske och vad som är möjligt att åstadkomma inte sammanfaller. De olika aktörerna menar också att de inte har lösningen och hänvisar antingen uppåt (politikerna till den nationella politiska arenan, de operativa cheferna uppåt i hierarkin) eller neråt (stadsdelscheferna till de operativa cheferna). För att återknyta

till idén att högre chefer har en viktig roll att spela i en förändrings- eller idéspredningsprocess kan det sägas att cheferna i denna studie indirekt kan ses som en bromskloss i arbetet för ökad mångfald. De högre cheferna väljer att förhålla sig ganska neutralt och distanserat vilket gör att de operativa cheferna agerar på eget bevåg. Samtidigt finns en sorts samförstånd mellan högre och lägre chefer att decentralisering är en viktig princip inom organisationen. Man är i princip överens om att politiker och högre chefer inte ska gå in och detaljstyra några verksamheter om det inte är så att något har blivit helt fel. Decentraliseringen, som troligtvis är bra på många sätt, bidrar i detta sammanhang till att öka skillnaderna i synsätten mellan olika delar av organisationen. De olika delarna av organisationen kan behålla sina synsätt utan att i någon högre grad konfronteras.

### **Kompetensdilemmat**

I kommunala verksamheter inom vård, skola och omsorg sätter chefer stort värde på egenskaper som personlig lämplighet, social kompetens, förmåga att samarbeta med och relatera till människor. På så vis blir också människors tankar, reaktioner, förhållningssätt, värderingar och erfarenheter en viktig del av kompetensbegreppet. Det finns förväntningar på hur socialarbetare, lärare eller vårdpersonal ska se på sitt arbete och hur de tar sig an och organiserar sina arbetsuppgifter. Dessa förväntningar finns reglerade bl.a. i lagar såsom socialtjänstlagen och i läroplaner men är också något som konstrueras på den enskilda arbetsplatsen. Medarbetarna ska ha ett självständigt förhållande till sina arbetsuppgifter och kollegor, dvs. man ska kunna organisera sitt arbete självständigt i en decentraliserad struktur samtidigt som man ska vara en god lagspelare. Samtidigt ska man ha "rätt" inställning till klienter, elever och patienter vilket i detta fall betyder att man ska balansera på en tunn linje mellan att vara en auktoritet men inte vara auktoritär i sitt förhållningssätt till den enskilde. Förutom den informella, "sociala" kompetensen är det viktigt att ha en formell kompetens. För att arbeta inom socialtjänsten krävs i praktiken socionom- eller studie- och yrkesvägledarexamen, för lärarna krävs lärarexamen osv. Den formella kompetensen blir en yttre gräns som i första hand vaktas av fackföreningarna i syfte att öka medlemmarnas status och att se till att deras intressen inte förbises. När det gäller denna fråga har inte arbetsgivaren ett lika stort intresse av att upprätthålla gränsen men faktum är att cheferna inte gärna bråkar med facket. I praktiken bidrar även cheferna till att slå vakt om den formella kompetensens betydelse (Kalonityé 2004; Rönnqvist 2004; Schölin 2004).

När det gäller den "sociala kompetensen" eller det humankapital som inte är strikt knutet till utbildning är det dock arbetsgivaren som verkar som bromskloss. Den politiska retoriken säger att mångfalden ska betraktas som en resurs och att organisationen ska förstå de skillnader som finns bland befolkningen. Vad som förstås som "skillnader" skiljer sig mellan olika delar av organisationen. Loden & Rosener (1991) diskuterar mångfaldsbegreppet utifrån primära och sekundära skillnader där primära skillnader är kön, etnicitet, ålder, sexuell läggning och funktionshinder medan sekundära skillnader är sådant som utbildning, civilstånd, religion<sup>3</sup>, föräldraskap, hur länge man har arbetat m.m. På den politiska nivån i Malmö stad tolkas mångfaldsbegreppet som kopplat till den primära dimensionen i första hand och med tonvikt på etnisk mångfald, vilket också kännetecknar attityderna hos de högre cheferna.

På den operativa nivån, vilket i detta fall är de olika AUC, ligger fokus – med ett undantag – på sekundära skillnader snarare än på primära. Att se och upptäcka mångfalden handlar närmast om att se de individuella skillnader som finns när det gäller kompetens och personlighet. En AUC-chef menar till exempel att:

Naturligtvis är det viktigt att man har en arbetsgrupp som har blandade kompetenser och det är att ha mångfald.

Ur det perspektivet ses det som självklart att ha en blandad personalgrupp och att mångfald gynnar kreativiteten på arbetsplatsen. Att diskutera gruppidentiteter eller skillnader mellan grupper ses dock inte som viktigt eller relevant, även om man gärna framhåller att det är avgörande att ha en blandad personalgrupp. Olika former av primär mångfald behandlas på olika sätt. Ålder, sexuell läggning och funktionshinder är sådant som nämns i intervjuerna i samband med mångfaldsbegreppet men det är inget som de intervjuade lägger någon större tyngdvikt på. Att etnicitet inte framhålls som viktigt kan ligga i linje med Åke Dauns (1992) tes att svenskar inte tänker på sig själv som en etnisk grupp med kulturella särdrag och att vi främst ser oss själva som "moderna och blygsamma". Detta gör det också svårare för personer med andra kulturella bakgrunder att förhålla sig till den svenska mentaliteten eftersom det är svårt att se nyanserna och svenskarna själva har svårt för att förklara vad det handlar om. Alltså väljer man att tala om individuella skillnader istället för grupp-baserade. På samma sätt ses utbildningsheterogenitet som något bra när det gäller svenska utbildningar, medan man är mer tveksam till hur utländska utbildningar ska räknas. Kön ses dock som en viktig primär dimension av mångfald och det ses inte som något uppseendeväckande

att ha ett könsperspektiv eller att tala om jämställdhet. En operativ chef talar om att det är viktigt att ha "män och kvinnor med olika kompetenser"; män och kvinnor betraktas som både tillhörande en grupp och som individer. Förhållandet till etnicitet som en dimension av mångfald är mycket mer laddat och när det kommer på tal påpekas det ofta att den etniska mångfalden av olika skäl är viktig för arbetsplatsen men att det är en fråga som inte får "pratas ihjäl" eller att "det inte får bli fånigt". Detta kan tolkas som att jämställdhetsfrågan har nått mycket längre än frågan om etnisk mångfald och att den därför tillåter en mer nyanserad diskussion. I diskussionen kring jämställdhet finns en högre nivå av det som Alvesson och Billing (1999) kallar sensitivitet. Det finns en förståelse för, och det går att prata om, det faktum att kvinnor och män tillhör olika grupper och att det i vissa fall spelar en roll medan det inte gör det i andra.

De operativa cheferna lämnas ensamma med dilemmat som rör fördelarna och nackdelarna med (etnisk) homogenitet och heterogenitet. Att mångfald framförallt skulle vara förknippat med fördelar är inget som chefer på lägre nivå accepterar utan tvekan. De lägre chefernas resonemang om heterogenitet och homogenitet ligger i linje med Audreusch & Thuriks (2000) resonemang om att homogenitet gynnar informationsspridning medan heterogenitet gynnar innovation. Homogeniteten gör att man kan ha en hög grad av decentralisering och individuellt ansvar eftersom kommunikation sker enkelt och naturligt mellan arbetsgruppens medlemmar. Organisationens medlemmar vet vad de ska göra även om det inte finns någon tydlig arbetsbeskrivning eller direktiv från arbetsledaren. På samma sätt menar de lägre cheferna att heterogenitet ger tillgång till en större mängd information men deras uppfattning är dock att skillnader är bra så länge de inte är så stora att de utgör ett hot mot de fördelar som homogeniteten ger organisationen. Att omtolka kompetensbegreppet genom att till exempel jämställa vissa utländska utbildningar med de svenska och/eller att se kulturell eller språklig kompetens som en kompetens organisationen behöver eller kan ha nytta av, ses av vissa som en form av positiv särbehandling; att frånga principen om att meriter är det som ska värderas.

## **Chefernas lösningar**

### *Tiden läker alla sår*

Det skulle bli lättare för de högre cheferna att finna ett fungerande sätt att hantera mångfaldsfrågan genom aktivt ställningstagande. Min tolkning är dock att de högre cheferna lämnar dessa frågor och menar att de ska hanteras antingen av de operativa cheferna eller av politiker

på lokal eller nationell nivå. De högre cheferna skapar strategier för att hantera mångfaldsfrågan genom att förskjuta den i tid och rum. Den dominerande åsikten bland dem tycks vara att tidsperspektivet ofta saknas och att vissa av de problem som invandringen skapar i Malmö med tiden kommer att lösa sig av sig själv. De menar att diskussionen hela tiden kretsar kring "fem år framåt och fem år bakåt" och att man måste ha längre perspektiv för att förstå hur situationen är och hur den kommer att utvecklas i framtiden. Ser man invandringen i ett kort perspektiv handlar den till stor del om problem och kostnader. Men i det långa perspektivet betyder invandringen en gynnsam demografisk struktur med många yngre människor som kan arbeta och betala skatt i kommunen, detta till skillnad från många andra kommuner som inte har ett lika gynnsamt läge.

Cheferna menar att den nya generation som växer upp idag kommer att vara annorlunda och saker och ting kommer att förändras. Det är viktigt att deras föräldrar får arbeten även om det är arbeten som ligger långt under deras egentliga kvalifikationer. Eftersom de är förebilder för den generation som växer upp är det viktigt att de inte fastnar i arbetslöshet och bidragsberoende. Ungdomarna å andra sidan har andra möjligheter att ta sig in i det svenska samhället genom den svenska skolan och spontana möten med svenska ungdomar. De unga svenskar som växer upp i ett mångkulturellt samhälle kommer inte heller att ha lika mycket fördomar och rädsla inför det främmande som den äldre generationen. Mångfald kommer att bli den nya normaliteten. Frågan är vilken roll "svenskheten" kommer att ha i denna nya smältdegel och hur de barn som växer upp i mångkulturella miljöer kommer att ta del av denna.

Det finns också andra perspektiv på utvecklingen i Malmö än det optimistiska synsättet "det löser sig med den nya generationen". Ett betydligt mer pessimistiskt perspektiv skymtar fram i chefernas och politikernas utsagor. Om inte "mångfalden tas tillvara" i Malmö och om utvecklingen fortsätter i den inslagna riktningen kommer staden fortsätta att ha allvarliga, om inte värre, problem. Därför är "om inte"-perspektivet en viktig del av stadsdelschefernas retorik för mångfald och i ledningen av mångfaldsfrågor och det blir en slags konkurrerande bild till den framtiden som man så gärna vill se. I en av stadsdelschefernas ord:

Jag ser bara möjligheter, jag tycker att det är en fantastisk utveckling i Malmö. Sedan ska man inte idealisera och blunda, visst är det problem. Det är alldeles förfärligt med motsättningar och rasism. Och visst är det så att många, en hel del av dem som bor i denna stadsdel, står ganska långt från arbetsmarknaden. Så visst är det ett problem men det handlar om att inte



ge upp och att se möjligheten att komma vidare. Framförallt tänker jag på ungdomsgenerationen, 77 procent av alla barnen i den här stadsdelen har minst en förälder som kommer från ett annat land. Det är en stor andel och det är jätteviktigt att vi satsar på barnen och ger dem möjligheter. Jag blir så rädd när jag hör att invandrarungdomar löper fyra gånger så stor risk att bli arbetslösa som en svenskfödd ungdom. Det ger mig signaler om en förlorad generation.

Det finns förhoppningar om att en hel del av den tröghet och de fördomar som finns ska försvinna i takt med att de mer ”mångfaldsvana” ungdomarna kommer ut på arbetsmarknaden. Samtidigt är alla cheferna bekymrade över att de nya generationerna inte bara utvecklas i en positiv inriktning utan att det också finns problem med gängbildning, ungdomskriminalitet, ökande motsättningar mellan olika ungdomsgrupper och arbetslöshet. Att passivt vänta på att läget kommer att bli bättre i framtiden är alltså ingen övertygande lösning och en av cheferna konstaterar mycket riktigt att “det har ju rätt stor betydelse vad vi gör idag – för framtiden. Vi kan ju inte vänta på framtiden”.

#### *Att lägga mångfalden tillrätta*

De högre chefernas syn på “ödesfrågan” är alltså att det finns olika tänkbara scenarier för Malmös framtid. Det som kan hindra att staden går en dystopisk framtid till mötes är att möten sker mellan olika former av aktörer och medborgare i den kommunala verksamheten och i samhället. Så långt finns liknande idéer och retorik i olika delar av staden men dessa idéer operationaliseras på olika sätt. Stadsdelscheferna har olika synsätt på hur mångfaldsfrågan ska hanteras i praktiken. En stadsdelschef menar att det är viktigt att skapa mötesplatser för olika grupper i samhället, att kunna kommunicera med medborgarna i stadsdelen och att kunna möta deras behov. En annan stadsdelschef menar att det handlar om att lyssna på vad medborgarna har att säga men att för övrigt låta tiden ha sin gång – det hela kommer att lösas sig efterhand. Vi lever i en smältdegel som hela tiden rör på sig och tar in nya element och detta sker utan att vi kan påverka det i någon högre utsträckning. Det är en defensiv hållning där det inte finns mycket av den proaktiva inställning som kännetecknar mångfaldstänkande. Nyttan med mångfald är inget som behöver undersökas eller definieras eftersom det är något som sköter sig själv. Stadsdelschefen uttrycker det på följande sätt:

Livet skapar integration och livet sköter mångfald och livet hanterar mångfald. Emellanåt är det som om vi försöker skapa ordning i något som skapar ordning i sig själv.

Dessa chefer menar att det viktigaste är, eftersom mångfald i huvudsak handlar om att skapa möten mellan kommunen och invånarna och ge god service, att mångfalden finns i de verksamheter där man möter mycket människor dagligen. En annan stadsdelschef förklarar:

Vem är vi till för? Vi är till för människorna i Malmö och i stadsdelen och dem måste vi förstå, vi måste ha lärare i våra skolor, vi måste ha personal inom äldreomsorgen som kan förstå både språkligt och kulturellt.

Att skapa goda möten mellan kommunen och dess medborgare och ge service som fungerar bra för *olika* grupper i samhället är således det huvudsakliga målet för arbetet med mångfaldsfrågor. Mångfalden organiseras och hanteras genom välfärdssamhällets institutioner och därför måste institutionerna förstå mångfalden. I många av de verksamheter där cheferna menar att det är viktigt att ha mångfald, finns också en kvantitativ mångfald. En stor del av dem som är anställda inom de olika stadsdelarna arbetar inom vård och omsorg där det inte är något större problem att få en representation av utlandsfödda: många av dessa arbeten har både låg lön och låg status. Den vertikala segregering<sup>4</sup> som finns inom organisationen är inget man diskuterar särskilt ingående (Broomé 2004).

En chef menar att det är viktigt att ta vara på eldsjälarna och deras initiativrikedom, det är viktigt att uppmuntra olika initiativ som tas utanför den kommunala verksamheten. Här handlar mångfaldsledning snarast om att uppmuntra och stödja initiativ som växer upp utanför, eller i periferin av, den kommunala organisationen, hos näringslivsaktörer, frivilliga organisationer och olika former av projekt (EU, statliga). Mångfalden hanteras genom att kommunala organisationen bjuder in andra organisationer och låter dem spela en större roll.

Till sist finns det en chef som menar att det går att underlätta integrationen just genom att kommunen driver en aktiv mångkulturell linje. Genom att anställa personer från olika minoritetsgrupper som förstår invånarna kan utvecklingen i stadsdelen gå i riktning mot hållbar utveckling, enligt chefen. På samma sätt syftar mångkulturellt inriktade pedagogiska idéer till att stärka elevernas kunskaper och förutsättningar att bli aktiva medborgare. En aktiv mångfaldsledning med mångkulturalistisk inriktning blir då en annorlunda väg att lösa stadsdelens och kommunens problem. De två sistnämnda cheferna trycker också hårdare på att det är viktigt att fundera över hur man kan förändra den vertikala segregeringen inom organisationen.

Min tolkning är alltså att stadsdels- och stabscheferna hanterar de dilemman som organisationen möter i samband med mångfaldsfrågan dels genom att förskjuta problemen tidsmässigt, dels genom att

i huvudsak sysselsätta sig med att uppfinna olika lösningar på hur man bäst organiserar den mångfald som finns i *samhället*.<sup>5</sup> Cheferna lägger större energi på externa mångfaldsfrågor än att leda och arbeta med mångfaldsfrågor inom organisationen. Detta är också en uppdelning som till stor del kännetecknar handlingsprogrammen *Åtgärdsplan för att främja integrationen* (1999) och framförallt *Välfärd för alla* (2004). I de båda programmen finns ingen tydlig skiljelinje mellan vad som är organisationens ansvar respektive samhällets och i den mån det finns några beröringspunkter med mångfald som en intern fråga för organisationen handlar det i första hand om att öka den kvantitativa representationen av utlandsfödda. Som tidigare nämnts är inte dessa program i första hand åtgärdsprogram för det interna mångfaldsarbetet, särskilt inte *Välfärd för alla*, men de ses av chefer som viktiga styrdokument i detta sammanhang. I "integrationsplanen" som antogs 1999 cirklar resonemangen kring begrepp som demokrati och pluralism och man tar avstånd från påtvingad assimilation, medan tonen i *Välfärd för alla* från 2004 är något annorlunda. Det finns resonemang kring mångfald som nytta och att kommunen ska arbeta aktivt för att främja etnisk och kulturell mångfald inom den egna verksamheten även om det knappast rör sig om några tydliga riktlinjer för vad som bör göras.

*Välfärd för alla* handlar till stor del om att minska sociala klyftor och att öka den generella välfärden; programmet kan ses som ett tillägg till den generella välfärdspolitik. I inledningen kan vi läsa följande:

Idag klarar kommunen inte fullt ut att svara upp mot den ena delen i det dubbla antagandet, nämligen att sörja för att alla Malmöbor har en välfärd som ger en god levnadsstandard. Det finns grupper av människor som är socialt utsatta och som är starkt beroende av samhällets stöd för att klara sin vardag. Många är koncentrerade till särskilda områden i Malmö. Problemen har därför en stark geografisk koppling. Men det finns också en stark etnisk dimension genom att olika grupper med utländsk bakgrund är särskilt drabbade (*Välfärd för alla* 2004:1).

Inte alla men många åtgärder i *Välfärd för alla* riktar sig mer eller mindre explicit till invandrare som grupp, särskilt de som ligger under rubrikerna arbete och utbildning.<sup>6</sup> Programmet anger även som mål att kommunen ska minska socialbidragstagandet och arbetslösheten, svartjobbandet och svartklubbarna och inflyttningen av nya flyktingar: en tydlig önskan om ökad social kontroll. Skolbarnens föräldrar ska stärkas för att bli mer aktiva och få ett större inflytande i skolan. Inte minst ska man försöka öka tryggheten genom krafttag mot brottsligheten och detta ska bland annat genom ökad övervakning med kameror i centrala Malmö. I *Välfärd för alla* slås det fast att Malmö

stads organisation ska bidra till arbetslinjen och integrationen och att de anställda ska spegla befolkningens sammansättning. I programmet anges även att staden ska åstadkomma en bättre arbetsorganisation och arbetsmiljö samt att man ska satsa på ett mer aktivt jämställdhetsarbete, däremot nämns inte mångfald i detta sammanhang. Däremot återkommer tanken om möten som vi kan känna igen från chefernas retorik. Det anges att det är viktigt att skapa mötesplatser mellan där “framförallt svenskar och invandrare kan träffas och umgås” (*Välfärd för alla* 2004: 13).

## **IDÉERNA OCH ORGANISATIONEN – VARFÖR FÖRSVANN MÅNGFALDSFRÅGAN?**

### **Mångfald, välfärd och kontroll – några perspektiv**

Men varför väljer organisationen att tolka mångfaldsfrågan som en fråga om välfärd och service istället för en intern fråga? Det är viktigt att komma ihåg att den kommunala organisationen är en politisk organisation vilket bland annat innebär att beslutsstrukturerna är komplicerade. Högre chefer inom förvaltningen har stor makt men de måste tolka politiska direktiv som inte sällan är normativa och otydliga. Det är sedan upp till tjänstemännen att hitta praktiska lösningar som kan accepteras av organisationen, det omgivande samhället och ryms inom ramen för budgeten. Ett annat problem är att nya idéer och lösningar måste vara någorlunda kompatibla med de politiska idéer som styr organisationen.

Den första förklaringen till varför mångfaldsfrågan försvinner kan vi finna i chefernas bild av läget. Vi har deras strategier och tankar om att de problem som framförallt finns i samhället men även i organisationen är svåra att lösa. En andra förklaring är att organisationen agerar på ett visst sätt därför att det ligger i linje med hur organisationen har agerat tidigare och inte minst med välfärdsstatens utformning och karaktär i Sverige. Det tredje alternativet är att själva mångfaldsidén är nära förknippad med en önskan att styra samhällsutvecklingen genom ökad kontroll av arbetslivet. Den andra och tredje tolkningen är till viss del är sammanflätade. Då kommer vi tillbaka till den grundläggande problematik som har diskuterats tidigare; att kommunen har olika roller att spela och att detta påverkar hur man närmar sig mångfaldsfrågan.

Utan att gräva ner sig i en alltför omfattande diskussion om den svenska välfärdsstatens karaktär kan det sägas att gränsen mellan det privata och det offentliga är mindre tydlig än i många andra länder. Detta beror på att en majoritet av befolkningen tar del av de förmåner

och tjänster som tillhandahålls av staten snarare än att välfärdsförmånerna är behovsprövade och endast är till för de mest behövande. Betydelsen av privata organisationer när det gäller organiserandet av välfärdsförmåner är också relativt liten (Rothstein 1994). Den enskilde betalar till ett socialförsäkringssystem som organiseras av staten och där ersättning för inkomstbortfall som orsakas av sjukdom, arbetslöshet eller omsorg om barn m.m. grundas på individens arbetsmarknadsstatus (Esping-Andersen 1990). Organiserandet av välfärden i Sverige har också kännetecknats av att man tar ett ansvar för aktiviteter som tidigare legat inom ramen för familjen och det privata som till exempel omsorgen om barn och äldre släktingar (Lewis 1992).

Betydelsen av detta sätt att organisera reproduktion och välfärdsförmåner och de idéer som ligger bakom dem har diskuterats åtskilligt. Ett av de mest uppmärksammade inläggen i debatten är Yvonne Hirdmans (1989) tes att den svenska välfärdspolitiken grundidéer bygger på paternalism och social ingenjörskonst. Välfärdspolitiken handlade under 1930- och 40-talen inte bara om olika former av stöd till den enskilde eller familjen i form av stöd vid arbetslöshet eller familjebildning. Välståndet skulle öka genom att kvinnor fick hjälp av experter med att skapa hem där rationalitet och vetenskapliga metoder anpassade arbetet till det moderna samhället. Hirdman använder begreppen inordning, utbredning, omvandling och kränkning för att beskriva välfärdsstatens ökade makt och inflytande i den privata sfären. Staten skulle genom sina experter och sitt bättre vetande hjälpa medborgarna att "lägga livet till rätta". Inordningen handlade om att man tog för givet att det fanns tydliga rätt och fel som kunde avgöras med vetenskapens hjälp. Utbredningen handlade om välfärdsstatens utbredning till nya områden. Omvandlingen handlade om att förändra människors sätt att tänka och agera så att de skulle bli mer rationella och effektiva. Att kränkningen var ett inslag i den sociala ingenjörskonsten berodde inte minst på att de personer som skulle omvandlas och förbättras oftast inte hade så mycket att säga till om i processen. Kvinnor, fattiga och etniska minoriteter var oftast inte representerade bland dem som i huvudsak definierade omvandlingen.

Bo Rothstein (1994) anser dock att betydelsen av den sociala ingenjörskonstens idéer har överdrivits när det gäller utvecklingen av den svenska välfärdsstaten. Visst fanns också de paternalistiska idéerna, inte minst företrädna av Gunnar och Alva Myrdal, men när det gällde den politik som faktiskt kom att genomföras var det till stora delar Gustav Möllers linje som segrade. Det handlade snarare om generella välfärdsarrangemang med syfte att just undvika byråkratisering, utpekande och intrång i den privata sfären.

Thomas Gür (1995) menar dock att social ingenjörskonst har präglat invandrapolitiken och de förhållningssätt som staten och de offentliga organisationerna har haft gentemot invandrare i Sverige. Att diskussionen om assimilation och kulturell pluralism har stått i centrum i den invandrapolitiska debatten beror inte minst på att den svenska socialpolitiken har dominerats av enhetslösningar. Gür (1995:193) menar att invandrapolitiken har varit fast i ett mångkulturalistiskt dilemma och att den har rört sig "mellan tre blindskär". De olika idéer och förutsättningar som invandrapolitiken vilade på krockade ständigt med varandra.<sup>7</sup> Det har funnits en kulturell relativistisk och civilisationskritisk föreställning där kulturmöten inte ses som problematiska. Problem uppstår därför att majoritetsbefolkningen har fördomar mot minoriteter och dessa kan bekämpas med information och upplysning. Samtidigt är det tydligt att den kulturella valfriheten är begränsat inom ramen för det som statsmakten definierar som "den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället". Denna intressegemenskap kan vidare delas in i två delar. För det första handlar det om att de som bor och vistas i Sverige måste följa lagar och grundläggande normer. Men framförallt handlar den om socialstatens utformning. Gür menar att det omdiskuterade valfrihetsmålet<sup>8</sup> i den svenska invandrapolitiken i själva verket utgått från att valfrihet är ett nödvändigt ont och en eftergift till grupper som anses vara så annorlunda att de inte kan hanteras inom ramarna för det enhetliga systemet. På så vis menar Gür att hemspråksundervisningen som infördes under 1970-talet var ett svar på att vissa invandrargrupper såsom judar och ester önskade starta egna skolor. Hemspråksundervisningen var ett sätt för staten att behålla kontrollen och göra frågan om valfrihet till en fråga om assimilation eller pluralism och inte en mer allmän fråga om olika gruppers önskemål om att kunna utveckla olika livsstilar, organisationer och institutioner. Gürs resonemang om välfärdsstaten, mångkulturalismfrågan och den sociala ingenjörskonsten kan även anknytas till Hirdmans resonemang om inordning, utbredning, omvandling och kränkning. Invandrapolitiken innebar en utbredning av välfärdsstaten, bland annat genom administrationen av bidrag till invandrarorganisationerna och hemspråksundervisningen. Det handlade också om inordning genom att invandrarna gavs valfrihet men att denna valfrihet skulle vara av ett slag som kontrollerades och godkändes av staten. De krav på omvandling som ställdes uppifrån var att invandrarna skulle assimileras genom att inordna sig i välfärdsstatens enhetslösningar. Genom att samla information om invandrares levnadsvillkor ansåg man sig besitta kunskaper om vad som var det bästa för den enskilde vilket i sin tur har lett till kränkningar eller åtminstone risk för sådana.

De idéer som välfärdspolitiken vilar på är kluvna mellan å ena sidan det generella och individualistiska och å andra sidan särlösningar och paternalism. De generella lösningarna har varit förbehållna dem som utgör samhällets norm. Särlösningarna och paternalismen har i första hand varit reserverade för dem som på ett eller annat sätt anses stå utanför systemet även om dessa grupper delvis har skiftat över tiden. I välfärdsstatens barndom var det de fattiga och kvinnorna som skulle "reformerats", idag är det i första hand personer med annan etnisk bakgrund.

Också den amerikanske sociologen Frederick R. Lynch (2002) menar att mångfaldstanken har sina rötter i den sociala ingenjörskonsten och grundas på idén om att relationerna i samhället kan organiseras på ett bättre sätt. Liksom de sociala ingenjörerna som var verksamma under det tidiga 1900-talet tror dagens amerikanska mångfaldsentusiaster att samhället kan förändras genom att man försöker ändra organisationslivet och reglera livet på arbetsplatserna. Trots att mångfaldsförespråkarna i USA vill ge sken av att mångfald handlar om att organisera *alla sorters* olikheter på ett sätt som leder till ökad innovation och produktivitet i organisationerna så har det alltid handlat om att i första hand överbrygga klyftan mellan svarta och vita. De sociala ingenjörernas verksamhet i USA uppstod ur ett upplevt behov av att dämpa den sociala utslagning som uppstod ur stora invandringsvågor och urbanisering. På samma sätt handlar mångfald i dagens Amerika om att dämpa motsättningarna i samhället genom att försöka kontrollera relationerna inom arbetslivet. Även om gårdagens sociala ingenjörer förespråkade assimilation och dagens mångfaldsingenjörer gillar mångkulturalism handlar det i första hand om kontroll. På samma sätt menar Philomena Essed (1996) att mångkulturalismen i första hand är ett sätt att granska och öka kontrollen över minoritetsskulturerna även om det också handlar om att ge kulturella skillnader utrymme och erkännande.

En tolkning som kan göras av Malmö stads arbete med mångfaldsfrågor är följande: i olika delar av Malmö stad används delvis skilda strategier för att försöka att organisera och hantera den etniska mångfald som finns i samhället. Det kan ske genom att man satsar på samarbete med olika organisationer och eldsjälur, genom att föra en mångkulturell linje och aktivt rekrytera personer från olika befolkningskategorier eller att man arbetar aktivt för att producera service som är anpassad till efter lokalbefolkningens behov. Oavsett om dessa strategier för "att lägga mångfalden tillrätta" bygger på assimilation eller en idé om kulturell pluralism kan syftet ses som detsamma, att öka den sociala kontrollen. I integrationspolitiken (Regeringens proposition

1997/98:16) fastslås att offentliga organisationer ska vara förebilder i arbetet för mångfald och mot diskriminering. Det kan förefalla som att offentliga organisationer såsom Malmö stad har ett större intresse av att just vara denna förebild eftersom man får hantera följderna av misslyckad integration och segregation. Kommunens problem är att man sitter i kläm mellan olika uppdrag, dvs. att man dels ska tillhandahålla service och välfärdsförmåner till kommunens befolkning till så låga kostnader som möjligt ("Budgeten går före allt!"), dels ska arbeta för långsiktiga förändringar som kan gynna organisationen och samhället på sikt. Kommunens kärnverksamhet är att tillhandahålla olika välfärdsförmåner såsom social omsorg, skola och äldreomsorg och präglas givetvis av denna identitet. Därför är det kanske inte heller så märkligt att organisationen definierar mångfaldsfrågan som en fördelningspolitisk välfärdsfråga, där mångfald handlar om att fördela resurser till invandrargruppen, och inte som en arbetsgivarfråga. Mångfald handlar då, liksom den tidigare invandrapolitiken, om att hantera det som inte ryms inom välfärdsstatens enhetslösningar.

### **Cheferna och pragmatismen**

Det är givetvis lätt att se mångfald som en av många organisationsfrågor som blir hängande i luften; det är inte lätt att hantera olika förändringsprocesser. Invanda mönster, intressen och åsikter bryts mot varandra vilket skapar konflikter men inte minst handlar förändring om nya sätt att disponera organisationens resurser. I mötet mellan nya idéer och organisationen uppstår oftast lösningar och mönster som karaktäriseras av pragmatism och kompromisser. Bristande mångfald eller diskriminerande strukturer i organisationer existerar inte bara för att det finns tankestrukturer som gör att vi oavsett sammanhang sorterar människor på olika sätt, till exempel efter ålder, kön och etnicitet (Gür 1998). Det finns olika incitament att agera i olika riktningar; en operativ chef kan till exempel bestämma sig för att det är strategiskt riktigt att bredda rekryteringsunderlaget medan en annan agerar i en mer traditionell riktning. Ständiga förhandlingar och pragmatism präglar chefers och organisationers ställningstagande och agerande. För att förstå mångfaldsfrågan eventuella framgångar och bakslag måste man också ha en bild av hur denna pragmatiska verklighet ser ut.

Malmö stads organisation har beslutat att mångfaldsfrågan är en ödesfråga och att organisationen måste förändras i en riktning mot större öppenhet mot personer med andra etniska bakgrunder och andra sorters kompetens än vad som är gällande idag. Ansvar för att driva denna förändringsprocess och sprida idéerna ligger i mångt



och mycket på organisationens chefer som har uppgiften att omvandla ledningens (politikernas) visioner till något som kan operationaliseras. De resultat som uppnåtts hittills lämnar dock mycket att önska eftersom de mer kvalitativa förändringar som efterlysts av politikerna och de högsta tjänstemännen i mångt och mycket inte tycks präglade av idéer, strategier eller den organisationskultur som finns längst ner i organisationen. De chefer som står i fokus för den här studien kännetecknas snarast av en passiv inställning till frågan och de hänvisar till en rad interna (fördomar och svårigheten att påverka lägre nivåer i organisationen) och externa faktorer (brist på "rätt sorts" arbetskraft) som gör det är svårt för organisationen att agera. Problemet är att man i alla fall delvis har hamnat i kläm mellan sina olika uppgifter: att man ska tillhandahålla välfärd till lägsta möjliga kostnad samtidigt som man ska vara en förebild och arbeta långsiktigt för en service med ökad kvalitet. Men eftersom organisationen i första hand definierar sig själv som tillhandahållare av välfärd och service och i andra hand som arbetsgivare, och att man i praktiken har svårt att se nyttan med mångfald i organisationen, hamnar man i det paradoxala förhållandet att man försöker övertyga andra organisationer i Malmö om att ha ett mer öppet synsätt samtidigt som man själv är handlingsförlamad.

Resultatet blir att cheferna hittar en rad olika lösningar på mångfaldsfrågan men det handlar då i första hand om att ta hand om den mångfald som finns utanför organisationen. Detta gör också att organisationen kan köra vidare i gamla hjulspår, några väsentliga förändringar behöver inte ske. Organisationens personal kan fortsätta att göra vad de har gjort tidigare, med några smärre modifikationer. Ingen behöver känna sig överkörd eller trängd och de olika domänerna kan behålla sina idéer och synsätt. Cheferna och deras underlydande hanterar helt enkelt frågan så att de inte gör mer än det som krävs av dem. För att använda den gamla klyschan: de satsar på säkra kort och de förlorar inget.

Frågan som följer blir då: är det chefernas fel att ingenting händer? Chefernas inställning kännetecknas av pragmatism snarare än visioner och av förvaltning snarare än aktivt ledarskap. Men frågan är om inte problemet har djupare rötter än chefers ovilja att göra omprioriteringar och ta striden med dem som inte vill ha förändringar. Politikerna är ense om att mångfaldsfrågan är en "ödesfråga" och om att *något* måste göras men vad detta något innebär är till stor del en öppen fråga, något som man lämnar åt cheferna att klura ut. "Integrationsplanen" från 1999 var till stora delar en kompromisslösning med få tydliga riktlinjer för organisationens interna mångfaldsarbete, förutom det tydliga målet att det ska ske en kvantitativ ökning av antalet medar-

betare som är utlandsfödda. *Välfärd för alla* från 2004 är ett program som syftar till att öka välfärden i kommunen och där finns inte heller några tydliga riktlinjer för själva organisationen. På så vis kan man också säga att cheferna gör det som de är ålagda att göra.

### **Mångfald och välfärd – nytta eller kontroll?**

Så långt har vi visat vad som händer när normativa idéer möter verkligheten i organisationen. Men organisationens problem med att hantera mångfaldsidén hänger också samman med att det finns en klivenhet beträffande begreppen mångfald och välfärd på det idémässiga planet. Båda begrepp kan antingen tolkas i termer av social kontroll och såråtgärder för grupper eller mot generell välfärd och individualism.

Båda tolkningarna finns hos de olika cheferna även om den andra tolkningen i högre utsträckning finns hos politiker och stabschefer. Det som gör det hela problematiskt är inte minst att denna klivna syn går som en röd tråd genom olika nivåer i den kommunala organisationen, i de olika handlingsplanerna och hos olika individer.

Den återkommande formuleringen “den etniska mångfalden ska ses som en resurs” samsas med diverse formuleringar som snarare anger att den etniska mångfalden måste få ett annat innehåll (mindre segregat, rätt utbildning, osv.). Här återfinns vi likheten med diskussionen kring invandrapolitiken och valfrihetsmålet: man uppmuntrar mångkulturalism men samtidigt ska denna mångkulturalism vara sådan att den kan hanteras inom välfärdsstatens ramar. Genom *Välfärd för alla*, *Storstadssatsningen* och arbets- och utvecklingscentra kan vi också se hur välfärdsstaten breder ut sig och inkorporerar nya områden genom att inkludera en rad såråtgärder i verksamheten som i första hand eller explicit riktar sig till invandrare. Paralleller kan dras till 1930- och 40-talets sociala ingenjörer som ville förändra kvinnorna och göra den privata sfären mer rationell och modern. Här handlar det snarare om att få ordning på det mångkulturella.

I den form som Malmö stad tolkar mångfaldsidén handlar det i första hand om att skapa kontroll över den sociala och etniska heterogenitet som finns i kommunen. Bilden av en kommun som har tappat kontrollen över samhällets utveckling är påtaglig både i intervjuer och i olika dokument. Olika hotbilder målas upp där ökande segregation, arbetslöshet och utanförskap bland den invandrade befolkningen leder till ett tillstånd av kaos, kriminalitet, motsättningar mellan olika befolkningsgrupper och social misär. Genom nya projekt såsom storskaliga praktikantprojekt eller utbildningsinsatser vill de styrande minska den sociala utslagningen. Här finner vi också ett mångfaldsbegrepp som ligger närmare positiv särbehandling än det ideologiska mångfaldstän-

kande som Peter Wood talar om. Det handlar om att minska sociala och ekonomiska klyftor genom att underrepresenterade grupper kommer ut på arbetsmarknaden och detta försöker kommunen att göra genom att utvidga den gamla beprövade fördelningspolitiken till nya grupper. Det ska dock tilläggas att det inte handlar om positiv särbehandling i meningen kvotering eftersom varken politiker eller tjänstemän tycker att det är en bra lösning. Det handlar om att skapa en balans mellan olika etniska grupper i samhället där man får tillträde till organisationen förutsatt att man skaffar sig den rätta utbildningsbakgrunden och anammar de värderingar som råder där. När mångfalden i första hand handlar om att skapa social sammanhållning i samhället blir den egentligen bara intressant som ökad kvantitativ representation. Denna kvantitativa representation kan vi också finna i många av Malmö stads verksamheter såsom äldreomsorgen, men i lägre utsträckning bland tjänstemännen eller cheferna. Om mångfalden i första hand är en kvantitativ fråga (om antalet anställda från den eller den gruppen) har den inte något direkt mervärde för organisationen annat än att kommunen eventuellt har en arbetslös eller socialbidragstagare mindre. Utvecklingsfrågor, såsom vad det egentligen är de olika individerna kan bidra med eller hur de utvecklas inom organisationen, hamnar då i skymundan vilket också leder till att mångfald inte blir till någon nytta för organisationen.

Malmö stads tankar kring att vara eller bli en förebild när det gäller mångfaldsfrågor krockar med kontrolldimensionen som inte är riktigt kompatibel med nytto tänkandet. Organisationen har problem med att hantera dubbelheten i att se vissa grupper av människor både som ett hot och som en resurs. Det är svårt att se och utnyttja mångfald som en positiv kraft i organisationen när man håller fast vid tanken att mångfald handlar om grupper och att de olika grupperna ska kontrolleras inom ramen för välfärdssamhällets institutioner istället för att själva vara delaktiga aktörer.

Malmö stads vision om att ge bättre service genom mångfaldstänkande bygger på att organisationen klarar av att hantera och utnyttja olikheter på ett positivt sätt inom organisationen och att den förmår att skilja mellan det interna och det externa uppdraget. Mångfald handlar då inte främst om kvantitativ representation eller att rent kvantitativt öka mångfalden utan om att använda sig av och utveckla den mångfald som faktiskt finns i organisationen och det kräver en mer proaktiv hållning från chefernas sida. Det är en förutsättning för att mångfald ska kunna bli något som kännetecknar organisationen på alla nivåer och inte bara i de sektorer där statusen och lönen är låg och där det inte finns så stora möjligheter att påverka organisationens utveckling.

## NOTER

- <sup>1</sup> Politikern ifråga är socialdemokraten Kent Andersson och uttalandet gjordes i ett anförande på konferansen “Managing Cities – Managing Organizations” som ägde rum i Malmö 16-18 februari, 2005.
- <sup>2</sup> Jag menar att cheferna i första hand tänker och resonerar kring etniska grupper trots att styrdokumentet på ett ytligt plan talar om människor och individer.
- <sup>3</sup> Man kan, som Broomé m.fl. (2001), invända att religion snarare borde betraktas som en primär skillnad än en sekundär.
- <sup>4</sup> Med vertikal segregering menas i detta sammanhang att de etniska minoriteterna i huvudsak finns på lägre positioner inom organisationen och att majoritetsbefolkningen har de högre posterna.
- <sup>5</sup> Diskussionen här rör Malmö stad men det kan också tilläggas att det finns andra offentliga organisationer som har liknande tendenser att just fokusera på externa mångfaldsfrågor. Se till exempel Integrationsverket (2004) och Gruppen för mångfaldsstudier, IMER (2004).
- <sup>6</sup> Till exempel utvecklad introduktion för nyanlända, insatser för akademiskt utbildade invandrare, studieverkstäder med modersmål, förbättrad svenskundervisning, osv.
- <sup>7</sup> Sedan 1997 finns en ny invandrapolitik som bygger på “mångfald” och att invandragruppen är heterogen och därför ska säråtgärder för invandragruppen som helhet undvikas (Invandrapolitiska kommittéen 1996).
- <sup>8</sup> 1975 års invandrapolitik vilade på de tre honnørsorden – jämlikhet, valfrihet och samverkan, som varit föremål för åtskilliga diskussioner. Jämlikhet och samverkan innebar att invandrarna ska ha samma levnadsstandard som svenskarna och att det ska finnas ett ömsesidigt samarbete och tolerans mellan invandrarna och svenskarna. Valfrihetsmålet innebar att individer från olika minoriteter själv ska kunna avgöra i vilken grad de vill behålla sin kulturella och språkliga identitet. Det har varit kritiserat från olika håll, dels från dem som menar att valfriheten i praktiken har varit för stor, dels från dem som anser att den i praktiken inte har funnits (Gür 1995).

## LITTERATUR

- Adretech, David B. & Roy Thurik (2000) "Diversity, Innovation and Entrepreneurship", paper presented at the conference Workplace Diversity: A Research Perspective on Policy and Practise (Brussels, June 2000), organised by the School of Public and Environmental Affairs, Indiana University.
- Alvesson, Mats & Yvonne Due Billing (1999) *Kön och organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Broomé, Per (2004) "Mångfald – retorik och organisationslogik i Malmö kommun", *Current Themes in IMER Research* 1: 21–38. Malmö: Malmö University.
- Broomé, Per, Benny Carlson, & Rolf Ohlsson (2001) *Bäddat för mångfald*. Stockholm: SNS Förlag.
- Broomé, Per, Inge Dahlstedt & Tobias Schölin (2007) "Quantitative indicators of diversity – declaration of contents or packaging?", *Current Themes in IMER Research* 6. Malmö: Malmö University.
- Broomé, Per, Ljungberg, Caroline, Rönnqvist, Sofia & Schölin, Tobias (2005) *Chefsrekrytering i Malmö stad – En fallstudie om kompetens, mångfald och homogenisering*. Norrköping: Integrationsverkets skriftsserie.
- Castells, Manuel (2000) *Nätverkssamhällets framväxt*. Göteborg: Daidalos.
- Cox, Taylor Jr. (1993) *Cultural Diversity and Organizations. Theory, Research and Practice*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Daun, Åke (1992) "Modern and Modest. Mentality and Self-Stereotypes among Swedes", i Annick Sjögren & Lena Janson (red), *Culture and Management in the Field of Ethnology and Business Administration*, 101–111. Tumba: Swedish Immigration Institute and Museum; Stockholm: Institute of International Business, Stockholm School of Economics.

- Essed, Philomena (1996) *Diversity. Gender, Colour and Culture*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Gür, Thomas (1995) *Staten och nykomlingarna. En studie av den svenska invandrarpolitikens idéer*. Stockholm: City University Press.
- Gür, Thomas (1998) *Positiv särbehandling är också diskriminering*. Stockholm: Timbro.l
- Gruppen för mångfaldsstudier, IMER (2004) *Mångfald som personlidé i tio svenska kommuner – policy, plan och praktik* ([www.equalnews.com/pdf/kum10.pdf](http://www.equalnews.com/pdf/kum10.pdf); hämtad 25 oktober, 2005).
- Hannan, Michael T. & John Freeman (1977) “The Population Ecology of Organisations”, *The American Journal of Sociology* 82(5): 929 – 964.
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet tillrätta: studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsson.
- Integrationsverket (2004) *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald*. Integrationsverkets rapportserie 2004: 04. Norrköping: Integrationsverket.
- Invandrarpolitiska kommittén (1996) *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik: slutbetänkande från invandrarpolitiska kommittén*. Stockholm: Fritze.
- Kalonaityté, Viktorija (2004) “En lektion i samhällsintegration – en studie av mångfald och identifiering på en komvuxskola”, *Current Themes in IMER Research* 1: 113–139. Malmö: Malmö University.
- Kandola, Rajvinder & Johanna Fullerton (1998) *Diversity In Action: Managing the Mosaic*. London: Institute of Personnel and Development.

- Kronvall, Kai, Erik Olsson & Torgny Sköldborg (1991) *Förändring och lärande. En utmaning för offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Lewis, Jane (1992) "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy* 2: 159–173.
- Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loden, Marilyn & Judy Rosener (1991) *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*. New York: McGraw-Hill.
- Lynch, Fredrick R. (2002) *The Diversity Machine. The Drive to Change the "White Male Workforce"*. London: Transaction Publishers.
- Nonaka, Ikujiro (1988) "Toward Middle-Up-Down Management: Accelerating Information Creation", *Sloan Management Review* 9: 9–18. Boulder: Massachusetts Institute of Technology.
- Ohlsson, Rolf (1994) "I kranens tidevarv", i Oscar Bjurling (red), *Malmö stads historia. Sjunde delen (1939–1990)*. Malmö: Malmö stad; Arlöv: Berlings.
- Organisation Malmö stad* (2005) Malmö: Malmö stad. (www.malmo.se; hämtad 23 mars, 2005)
- Premfors, Rune (1989) *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Reepalu, Ilmar (2005) "Malmö satsar på tillväxt", *Sydsvenskan*, 20 juni.
- Rogers, Everett M. (2003) *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rönnqvist, Sofia (2004) "Från gemensam idé till pragmatisk handling – mångfaldstankar och strategier på fyra arbets- och utvecklingscentra", *Current Themes in IMER Research* 1: 39–65. Malmö: Malmö University.
- Schölin, Tobias (2004) "Men vaddå, vi är ju i Sverige: Äldrevård och etnisk mångfald som teater, exempel från ett vårdboende i Malmö", *Current Themes in IMER Research* 1: 67–112. Malmö: Malmö University.
- Schön, Lennart (1996) *Malmö, från kris till tillväxt. Ett långsiktigt perspektiv på strukturomvandlingar och en konstruktion av BRP 1970–1994*. Rapport inom ramen för projektet Malmö 2000. Malmö: Malmö stad.
- Schön, Lennart (2000) *En svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS Förlag.
- Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* (2004) Malmö: Malmö stad.
- Wise, Lois (2000) *Diversity Research: Eight Things We Know About the Consequences of Heterogeneity in the Workplace*. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Whittington, Richard (2002) *Vad är strategi – och spelar den någon roll?* Malmö: Liber Ekonomi.
- Wood, Peter (2003) *Diversity – The Invention of a Concept*. San Francisco: Encounter Books.
- Wrench, John (2002) *Diversity Management, Discrimination and Ethnic Minorities in Europe. Clarification, Critiques and Research Agendas*. Norrköping: CEUS.
- Åsard, Erik (2000) "Positiv särbehandling i Sverige och USA" i Erik Åsard & Harald Runblom (red), *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons.
- Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö stad* (1999) Malmö: Malmö stad.



# THE ROLE OF MANAGERS IN SPREADING THE DIVERSITY IDEA IN THE CITY OF MALMÖ

## Summary

This study can be regarded as a continuation of the study relating to how diversity was interpreted in different parts of the City of Malmö. That particular study showed that the diversity goals formulated by the City of Malmö were interpreted in very different ways in different parts of the city; a fact that made a study of the role and importance of leadership when it comes to spreading ideas about diversity much more attractive.

This study's empirical framework consists of interviews with senior managers and with politicians, as well as the scrutiny of political documents and action plans. The empirical investigation showed that politicians and managers who are close to the political level thought that the organisation should be able to handle differences of an internal as well as an external nature. They interpreted diversity as something qualitative and thought that the organisation would have to change if it was to encompass different kinds of people. The other managers interviewed had a slightly different concept of the meaning of diversity. In their view the quantitative representation of different ethnic groups was needed in order to understand and interpret the needs of the different social and ethnic groups. Social problems could, for example, be handled in a more efficient manner if the staff of the organisation had a wider local knowledge. The managers also encountered different dilemmas in relation to the implementation of the diversity idea; dilemmas relating to the interpretation of different competences and the fact that some competences are not evenly distributed in different segments of the population. Such dilemmas are also related to issues of heterogeneity and homogeneity. There was also a dilemma when it came to power and different ideas and interests in the organisation. It was apparent that the managers do not really solve these problems and that their actions are rather passive when it comes to diversity issues. Their way of dealing with the problems is either to say that the problems will solve themselves over time or to redefine them. Instead of viewing the diversity issue as an organisational matter, the managers deal with it as different forms of societal problems that have to be

controlled. Qualitative issues relating to diversity and organisational change are left out. Why this happens can be explained in two ways. The first explanation is that the managers act in a pragmatic way. Organisational problems and vague action plans leave the floor open for different solutions and pragmatic ways of dealing with problems. Another interpretation is that the organisation's different ideas and views about diversity and welfare policy interact and conflict, which naturally leads to confusion. In other words, the organisation has problems in deciding whether diversity is an issue connected to social control or to innovation.

**KEYWORDS:** ethnic diversity, the spread of ideas, management, City of Malmö

# BORTFÖRHANDLADE UPPTÄCKER – VÅRD- OCH OMSORGSCEFENS VARDAGSARBETE OCH MÅNGFALDSFRÅGAN

Tobias Schölin

Artikeln syftar till att beskriva och analysera överordnade vård- och omsorgschefers berättelser om olika former av yttre organisatorisk kontroll och även att diskutera och analysera konsekvenserna av chefernas sätt att hantera den yttre kontrollen för deras mångfaldsarbete. I artikeln visas hur cheferna hanterar den yttre kontrollen genom att förhandla och att detta innebär att mångfaldsfrågan hamnar på marginalen i deras verksamheter. Tre möjliga orsaker till detta sätt att förhandla diskuteras: professionella identiteter, utvecklad organisationsmoral och pragmatiska handlingar.

SÖKORD: etnisk mångfald, mångfaldsledning, chefskap, social kontroll, äldreomsorg

Sedan 1999 har samtliga chefer i Malmö stad uppdraget att arbeta med mångfald. I *Åtgärdsplan[en] för att främja integration i Malmö stad* (1999) som reglerar mångfaldsarbetet i staden framkommer framförallt tre olika visioner:

Skola och förskola, fritid, kultur, idrott och föreningsliv, socialtjänst, äldreomsorg m.fl. måste utvecklas för att bättre än i dag möjliggöra en ökad integration av medborgarna i samhället (...) Kommunen behöver en personalsammansättning som bättre avspeglar befolkningens mångfald för att kunna ge kommuninvånarna service med djup och kvalitet (...) personalen inom olika verksamheter skall arbeta för att eliminera hinder och bättre ta tillvara enskilda människors initiativ och kompetens (Åtgärdsplan 1999:23; förf. kursiv).

De tre politiska visionerna i mångfaldsplanen avser *utveckling*, *avspeglning* och *förbättrad service*. Hur dessa tre olika visioner är kopplade till varandra framkommer inte i planen. Olika tolkningar av vad dessa visioner ska betyda var och en för sig och tillsammans kan göras. Kanske hänger detta samman med det etniska mångfaldsbegreppets komplexitet. I formuleringarna om avspeglning förstås etnicitet som något som en individ eller aktör bär med sig och som per definition kan representeras av organisationen vilket innebär att etnicitet förstås som något essentiellt. I formuleringarna om service och kvalitet går en annan betydelse att uttolka, nämligen den att etnicitet är något som uppstår och konstrueras i olika servicerelaterade situa-

tioner. Sist men inte minst finns i formuleringarna om tillvaratagande av individers kompetens underliggande idéer om att en aktörs egen upplevelse av gruppstillhörighet har betydelse för etnicitetsbegreppet innebörd och detta i sin tur har kopplingar till serviceproduktionen (jfr. Cornell och Hartman 1998). Med andra ord finns en mångtydighet i planens formuleringar och därmed också i det politiska direktivet om vad etnisk mångfald är och i framtiden ska betyda för organisationens olika verksamheter. Denna komplexitet innebär att stora krav ställs på de chefer vars uppgift är att arbeta med, förhålla sig till, och utveckla idéerna.

Det finns forskning som tyder på att mångfaldsfrågan snarast bör betraktas som ett ytligt organisatoriskt mode, bland annat beroende på oviljan, okunskapen eller på de stora kostnader som en reell förändring av en organisation skulle innebära (se t.ex. Alvesson 2006). Detta kan också bero på att det finns ett organisatoriskt härmande vad avser mångfald som organisationsidé. Är mångfald i chefernas vardag snarast en ytlig och perifert placerad modefråga eller tar cheferna till sig mångfaldsfrågan och utvecklar organisationen i kvalitativa termer?<sup>2</sup>

I Malmö stads politiska mångfaldsdirektiv är mångfaldsfrågan ett ärende som hänskjuts till bland annat de olika förvaltningarnas chefer som i sitt vardagsarbete på olika sätt ska vara ansvariga för, effektuera och göra direktivet meningsfullt. I denna artikel står en specifik kommunal verksamhet i centrum, nämligen vård- och omsorgsverksamheten och i synnerhet de överordnade cheferna, vård- och omsorgscheferna. Fokus för artikeln är chefernas vardags- och mångfaldsarbete.

## **Syfte och metod**

Mångfald är dels en relativt ny fråga, dels en pågående vardagsfråga i Malmö stads organisation. Då den handlar om att göra nytt, att omförhandla och att förändra organisationen är det viktigt att förstå hur chefer arbetar med förändringen i sitt vardagsarbete.

I fokus för denna studie står chefers berättelser om upplevelser av olika former av yttre kontrollkrav. Syftet är att beskriva dessas funktion för överordnade chefer inom vårdens och omsorgens vardagsarbete och att analysera kravens konsekvenser för de överordnade chefernas kvalitativa mångfaldsarbete.

Denna artikel baserar sig på ett intervjumaterial med överordnade vård- och omsorgschefer i Malmö stad. Cheferna har ett övergripande ansvar för vård- och omsorgsverksamheterna i staden och är lokaliserade till stadens olika stadsdelar. De intervjuer som genomförts under 2003 och 2004 har vardera varat ca tre timmar och genomförts vid endera ett tillfälle eller uppdelat på tre tillfällen. De inspelade inter-

vjuerna har transkriberats varpå en tematiseringsprocess genomförts. Denna har i korta drag inneburit att jag sökt efter centrala aspekter i det textbaserade materialet utifrån studiens syfte. Nedanstående diskussion är dels en beskrivning, dels en kritisk diskussion av chefers upplevelser och erfarenheter av sitt vardagsarbete.

### **Praktiker, reproduktion och kontroll**

I fokus för artikeln står överordnade vård- och omsorgschefer praktiker. Det handlar om överordnade chefer i organisationen vilket innebär att fokus explicit *inte* riktas mot chefspraktiker på underordnade nivåer (exempelvis på enhetschefer i vårdverksamheter).

Utgångspunkten för denna studie är att de överordnade chefernas vardagspraktiker<sup>3</sup> förstås som existerande i ett system skiljt från de vård- och omsorgsproducerande personalpraktikerna.<sup>4</sup> De studerade cheferna återfinns i ett reproducerande system som är skiljt från personalens producerande system (se Figur 1). Det reproducerande systemets funktion är att skapa en mall för hur exempelvis resurser och kompetens ska användas och bemötande ske i det producerande systemet (Czarniawska 2005:100). Relationen mellan de två systemen kan vara av olika karaktär såsom *stödjande*, *störande* och *icke störande*, bland annat beroende på organisationens verksamhet eller på hur beroende av professioner den är (Czarniawska 2005).

Detta systemteoretiska antagandes styrka ligger i att det öppnar för en förståelse av organisationer som innefattar mer än ett "rum" vilket också leder fram till frågan om vad som konstituerar vi:et inom det reproducerande systemet. Inom organisationsforskning finns flera olika svar på denna fråga. Inom det kulturorienterade perspektivet är det kultur som konstituerar densamma (se Alvesson 1993 och Alvesson 2002 för diskussion om organisationskultur). Inom det nyinstitutionella perspektivet sätts de styrande normerna och reglerna i centrum (jfr. Czarniawska 2005; jfr. också Berger & Luckman 1966/79; Czarniawska & Sköldberg 2003; Johansson 2002; Powell & DiMaggio 1991), och på frågan vad som konstituerar institutionen ges oftast svaret att det just är densamma. I denna artikel pläderar jag för en korsbefruktning av dessa två perspektiv inom ramen för det systemteoretiska antagandet. Denna korsbefruktning innebär att chefernas vardagspraktiker sker inom ramen för en mikrokultur eller kollektivitet enligt Figur 1 (jfr. Alvesson & Kärreman 2003; Highmore 2002; Holliday 1999). Detta mikrokulturella utgångsantagande innebär att det är möjligt att studera chefernas värld som en egen värld med utvecklade värden och normer. Tre teoretiska begrepp – *praktiken*, *organisering* och *regler och normer* – blir då viktiga.

Praktiken är aktörers tal och handlingar för att handskas med verkligheten (Öhlander 1999). Det är aktiviteter som åsyftar till “mer än att bara göra – ledord är perfektion och förbättring – en praktik är något utövarna vill vara bra på” (MacIntyre 1981:175, i Czarniawska 2005:95). Aktörer förhåller sig till och handskas med verkligheten genom sina praktiker (Öhlander 1999). Genom praktikerna kan “det normala” skapas och återskapas. Chefernas praktiker har alltid ett syfte, utöver perfektionsmålet, nämligen att skapa konsensus. Ett annat uttryck för skapande av konsensus är organisering (jfr. Weick 1979). Chefspraktikerna åsyftar organisering och organisering är att skapa gränser (Hernes 2004). I chefspraktikerna exkluderas vissa frågor samtidigt som andra frågor inkluderas. Chefspraktikerna har alltså en gränsskapande funktion som också kan uttryckas som ett kontinuerligt skapande av normalitet eller ett vardagligt konstruerande av regler och normer i det reproducerande systemet. Dessa regler och normer kan enklast sägas vara summan av det som en aktör gör i sin vardag. De är vidare, till viss mån, styrande inför aktörens göromål i så mån att de alltid utskiljer kärnuppgifter från periferia uppgifter (Czarniawska 2005).

#### *Yttre kontroll och chefernas skapande av kontroll*

I studien diskuteras två olika former av kontroll. Å ena sidan diskuteras chefers upplevelser av yttre kontroll å andra sidan diskuteras chefers skapande av kontroll. Yttre kontroll har sin grund i byråkrati (Simpson 1985) eller teknokrati (Alvesson & Kärreman 2001). Den yttre kontrollen åsyftar oftast chefers kontroll över underställda, men kan också förstås som den typ av kontroll som chefer, och då framförallt mellanchefer, möter i sin vardag då dessa chefers uppdrag är att genomföra beslut fattade av andra än de själva. Här analyseras chefers berättelser om upplevelser av yttre kontrollkrav i form av politiska krav och beslut, lagar och olika former av krav från diverse intressenter såsom fackföreningar, offentliga institutioner, vårdtagare och anhöriga. Definitionen av yttre kontroll leder oss över till frågan om chefers skapande av kontroll i chefspraktikerna.<sup>5</sup> Detta betyder att chefspraktikerna syftar till att skapa kontroll via organiserande (gränsskapande) handlingar, genom inkludering och exkludering av frågor och värden och skapa och återskapa normer, värderingar och regler (jfr. Watson 2001; Wenglén 2005).

Olika studier av chefers arbete har explicit eller implicit diskuterat frågan om kontroll (jfr. Mintzberg 1973; Watson 2001). Kontroll fokuseras särskilt tydligt inom det pragmatiska perspektivet på chefers arbete. Chefer måste, menar Wenglén (2005:39), förhålla sig till vad som fungerar och hur det fungerar, vilket innebär att vardagskun-

skapen alltid har ett syfte och/eller ett mål i en vardag som snarast präglas av motsägelsefullhet och mångtydighet. Exempel på denna komplexitet är att organisationens mål kan förändras över tid, ett mål som är gångbart under en viss tid kan några år senare visa sig vara det motsatta. Exempelvis kan vård- och omsorgsorganisationer (och andra människonära serviceorganisationer) sägas vara "missionsdrivna", de har en bas i syftet att skapa en bättre värld (jfr. Wenglén 2005). För den missionsdrivna organisationen är olika former av samhällliga vinster som exempelvis ökat välmående det centrala (Wenglén 2005). För dessa organisationer är målen luddiga och de konflikter som kan uppkomma är flera och kan pendla mellan innehåll, värdegrund, etik och moral kontra rationaliseringar och ekonomi. Intressekonflikter inom organisationen kan också uppstå mellan olika avdelningar och delar inom en organisation exempelvis avseende vad som bör prioriteras för verksamhetens bästa. Watson (2001) beskriver hur en avdelnings mål står i direkt motsättning till en annan avdelnings mål och de konflikter som kan uppstå i och med detta. Detta innebär att organisatoriska mål (som ovan beskrivits som yttre kontroll) kan konkurrera, men också att dessa mål kan konkurrera om medel. I det förstnämnda fallet avses hur organisatoriska mål måste värderas för att få en plats i vardagen och verksamheten. I det sistnämnda fallet avses hur olika mål alltid är ekonomiskt kostsamma och att chefers uppgift är att gallra och bestämma vilket mål som ska få mest ekonomisk tilldelning.

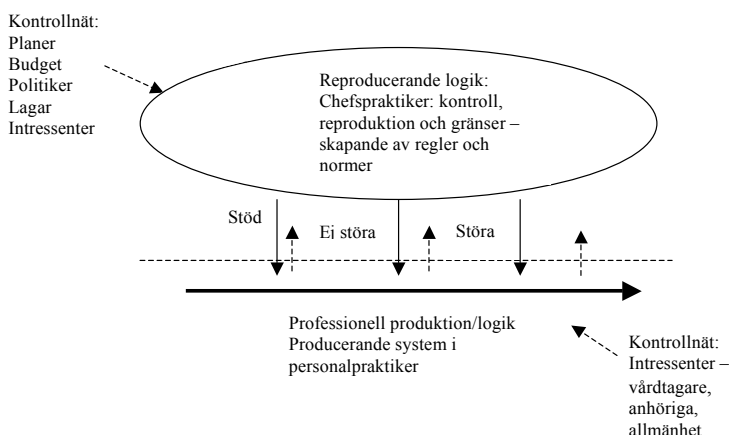
Ett annat exempel på hur chefer måste handha olika former av yttre kontroll är att Malmö stad har omkring 50 planer som var och en uttrycker olika mål och kan stå i konflikt till varandra. Med utgångspunkt i ett pragmatiskt perspektiv på chefers arbete menar Watson (2001) att chefers arbete till stor del underförstått handlar om kontroll. Chefer har att hantera en mängd organisatoriska intressen som ofta står i strid med varandra – något som gynnar en intressent, kan missgynna en annan – chefers uppgift är att skapa kontroll.

Inom det pragmatiska perspektivet diskuteras olika former av kontrollskapande med metaforer som politik, moral och identitetskonstruktioner. Dessa kontrollformer kan betecknas som inre kontroll. Politik och inofficiellt arbete är synonymer för hur förhandlingar<sup>6</sup>, kompromisser och konfliktlösning är en central del av chefers vardag och arbete och därmed inte enbart ska uppfattas som dysfunktionellt för organisationer. Organisationens mål och intressen formeras i den kontinuerligt pågående sociala och politiska processen. Förändringar tillkommer som ett resultat av olika former av förhandlingar (Wenglén 2005:45).

Moral är centralt för chefers vardagsarbete och två perspektiv är särskilt framträdande. Watson (2001) menar att chefer i sin vardag försöker anpassa sig till och agera i linje med vad de uppfattar som organisationens uppfattning. Detta innebär att cheferna snarare försöker agera för organisationens bästa än i enlighet med vad chefer placerade ovanför i den organisatoriska hierarkin kräver och tycker. Jackall (1988) argumenterar för en något annorlunda linje och menar att chefer ser moral som något flexibelt och situationellt. Chefernas viktigaste uppgift är att underkasta sig den i olika sammanhang rådande moralen – organisationer är inte i behov av snälla aktörer – chefer måste kunna agera omoraliskt. Vardagens sociala organisatoriska praktik handlar i mångt och mycket om att förhandla, och förhandlingarna drivs grundade i den utvecklade moralen i organisationen. På så vis definieras vad som är “sant”, “gott” och “riktigt” i vardagens sociala praktiker.

Identitetsarbete är centralt inom det pragmatiska perspektivet. I chefers vardagsarbete är det inte bara viktigt att veta vad som ska göras eller hur det ska göras utan också att ta reda på vem man är. Detta är grundläggande för social interaktion med andra (Watson 2001). I och med identitetskonstruktionerna, skapandet av en jag-förståelse eller en chefs-förståelse, kan också grunderna för vad chefen ska göra skapas. Självbildens syfte är att definiera subjektet genom att samtidigt definiera vad subjektet inte är (Lyttkens 1985). Chefers identitetsformering kan dels förstås som en självmedveten process, dels som ett resultat av organisatoriska och samhälleliga diskurser.

Figur 1: Organisationens två olika system – chefskontroll och reproduktion





### *Teoretiska utgångspunkterna preciserade*

I Figuren 1 preciseras studiens teoretiska utgångspunkt. I det reproducerande systemet (i ovalen) återfinns de överordnade cheferna. I chefspraktikerna (som ovan beskrivits som att producera en mall för den professionella produktionen) måste cheferna dels hantera olika former av yttre kontrollkrav som ställs på dem (vilket uttrycks genom den streckade pilen i figurens övre vänstra kant), dels kontrollera sig själva (vilket uttrycks i begreppet chefskontroll). Chefspraktikerna syftar till skapande av kontroll och reproduktion genom olika former av organiserande handlingar. Dessa organiserande handlingar är gränskapande, de åsyftar prioritering av olika frågor. Målet är i förlängningen ett skapande och återskapande av chefskollektivets regler och normer – en normaliserad vardag.

I Figuren 1 skisseras också det linjärt producerande systemet dvs. vård- och omsorgsproduktionen. Detta system är till skillnad från chefernas system inte reproducerande men är likväl beroende av olika former av yttre kontroll i form av exempelvis anhörigas eller boendes krav. Skillnaden mellan de olika systemens relation till den yttre kontrollen är att det linjärt producerande systemet är tvunget att vara direkt sensitivt gentemot den yttre kontrollen.<sup>7</sup> Detta beroende på detta systems logik, nämligen att vara kvalitetsbundet för att garantera tillförseln av inputs (t.ex. ekonomiska medel).<sup>8</sup> I så mån är det linjärt producerande systemet i viss mån självutvecklande vilket skiljer det från det reproducerande systemet som har till uppgift att såväl föra in nya aspekter i de egna praktikerna samtidigt som de ska garantera och ta kontroll över vad som sker i det linjära systemet. Chefspraktikernas uppgift i det reproducerande systemet är att garantera en kontrollerad mångfaldsförändring medan personalpraktikerna i det linjära systemet kan förlita sig på en spontan förändring. Det politiska mångfaldsdirektivet (i Malmö) åsyftar båda systemen men cheferna har det övergripande ansvaret för denna. De ska kontrollera mångfaldsarbetet (för utan kontroll är det svårt att egentligen veta vad servicen med djup och kvalitet sammankopplat med mångfaldsidén i det politiska direktivet egentligen innebär). Därför skisseras i Figuren 1 relationen mellan de två systemen som störande, stödjande eller icke-störande (Czarnaïawska 2005). Med detta avses att chefspraktikernas utvecklade normaliteter och aktiviteter i mångfaldshänseendet kan vara av stödjande, störande eller icke-störande karaktär gentemot det professionella systemet.

I den empiriska delen nedan diskuteras de yttre kontrollkraven i termer av kontrollnät som åsyftar hur kraven bildar ett finmaskigt nät. De olika formerna av yttre kontrollkrav syftar till att inskränka och

skapa gränser i organisationens verksamheter. I den empiriskt baserade diskussionen beskrivs hur chefer upplever olika former av yttre kontroll och hur dessa bildar ett nät av yttre kontroll som cheferna i det reproducerande systemet måste hantera och behärska. I chefspraktikerna har cheferna till uppgift att skapa stabilitet och konsensus eller med andra ord att ta kontroll över kontrollnätet – och på så vis skapa och återskapa regler och normer. I den avslutande analysen fokuseras hur cheferna skapar kontroll över sitt vardagsarbete. Med utgångspunkt i chefernas upplevelser av yttre kontroll, konsekvenser deras kontrollskapande har för mångfaldsarbetet analyseras. Detta kontrollskapande diskuteras i termer av förhandling vilket är en viktig del av chefers vardag. Förhandlingsmetaforen poängteras inom det pragmatiska perspektivet i och med förståelsen av chefers arbete som politik och inofficiellt arbete (jfr. Wenglén 2005). Därmed kan också sägas att förhandlingen är en synonym till organisering och att förhandlingen syftar till att skapa gränser, att stänga vissa frågor inne och andra ute. I samband med detta diskuteras förkontrollens innehåll där den grundläggande frågeställningen är varför cheferna förhandlar som de gör. Vad är inre kontroll? Utvecklandet av professionella identiteter och dessas betydelse gentemot chefernas förhandlingar är centrala. Avslutningsvis diskuteras också mångfaldsfrågans betydelse i och för chefspraktikerna.

### **Vård- och omsorgschefernas vardag**

#### *Vardag och möten – yttre kontroll, komplexitet och mångtydighet*

Att vara chef kan innefatta mycket. Då jag själv tänker på ordet chef dyker varierande bilder upp. Jag tänker på makt, kostymer och dräkter, översittare, lyssnande personer men jag tänker också på frustration, övertid och stämpelur. Andra personer jag talat med nämner ord som beslutsfattande, ensamhet, att inte ha behov av att vara älskad, arbetsgivare, människointresse, leda, ekonomi. Föreställningarna om vad en chef gör i sin vardag handlar om budgetarbete, att vara i mellanposition och därför redovisa för andra, konkret beslutsfattande, svara på mail och telefon, föra ut information, prata, rekrytera och äta representationsluncher. Bilden av hur en chef är och vad chefen gör i sin vardag skiftar.

Vård- och omsorgscheferna har under de genomförda intervjuerna fått uppgiften att reflektera över hur en vanlig dag ser ut. Samtliga chefer har gett liknande reflektioner till svar. Det handlar om upplevelser av möten och samtal. Att mötas i olika former av formella möten är grunden för det vardagliga arbetet i chefspraktikerna:

Det är mycket möten. Det är ju väldigt skiftande och möten med många och olika, 90 procent av min arbetstid består ju av möten. Det är ju viktigt med möten men det ska ju ge någonting och man ska hinna förbereda möten, man ska hinna efterarbeta möten och ha lite tid för reflektion någon gång (...) det är som så mycket, det är möten med sin personal det är möten i olika forum, i olika intressenter, politiker, det består min mesta arbetstid av, för det mesta...

Under mötet kan cheferna få och sprida information. De kan påverka enskilda och organisationen. Kanske kan de också förändra. Mötet är arenan för chefernas arbete, där behandlas olika former av information, där fattas beslut, där görs chefernas vardagsarbete. De vardagliga chefspraktikerna består till stor del av att balansera mellan olika organisatoriska intressen. Chefernas berättelser om upplevelser av vardagsarbete pekar på att olika former av yttre kontroll<sup>9</sup> präglar deras vardag:

T. S.: (...) då jag intervjuat dina kollegor så har jag tänkt på vad de egentligen sagt om chefs- och ledarskap i praktiken. Jag tror ledarskap handlar om att klara av en rad moraliska dilemman. Det finns ett spel mellan att hålla budget å ena sidan och andra sidan klara av hälso- och sjukvårdslagen, vad tror du?

Chef: Det är mitt i prick. Ibland är man som en gisslan mellan det här olika, medborgarperspektivet, politiker och ekonomi, jag menar, och sen medarbetarna. Alla ska bli nöjda och det är de värderingarna vi måste balansera mellan att få alla nöjda det är ju det som...vi gör ju det tror jag eller jag gör så åtminstone...ehh...I det här delarna som jag beskrivit för dig. Fast jag har inte sagt det så konkret att en pool där och en annan där, politiker där och knapp budget där med politiker och sen medborgarperspektivet och sen medarbetarna där, och sen försöka hantera detta, organisera detta på ett bra sätt så att alla blir nöjda och glada. Men det är ju liksom det reglementet vi har...ehh...att försöka harmonisera detta på bästa sätt...ehh...

De organisatoriska intressen (den yttre kontrollen) som cheferna måste hantera och balansera mellan består av diverse aktörer och direktiv exempelvis politiker, organisatoriska planer, de lagar som reglerar vård- och omsorgsverksamheterna men också andra myndigheter och aktörer som exempelvis fackföreningar. Den yttre kontrollen syftar till att på olika sätt och med olika medel inskränka chefernas praktiker och i förlängningen hela organisationens verksamhet. Intressenternas mål är att med olika intentioner bli en del av organisationen. Chefernas uppgift är att ta kontroll över den yttre kontrollen och skapa ordning i vardagen genom att skapa gränser och upprätthålla stabilitet. Mötet

är arenan för dessa aktiviteter. Vilka är de intressena och intressenterna? Vilken typ av yttre kontroll hanterar cheferna i sin vardag? Hur förklarar cheferna balansgången mellan olika organisatoriska intressen och intressenter? Hur hanterar cheferna den yttre kontrollen?

*“Vi har fått höra att till varje pris hålla budgeten”*

Ett exempel på yttre kontroll från politikers sida är den för denna studie så relevanta politiska mångfaldsdirektivet. Dock är det inte direktivet som cheferna pekar på som ett tydligt yttre kontrollkrav. Istället är olika berättelser om krav om att “hålla budget” frekventa i intervjuerna. Cheferna upplever budgetrelaterade politiska krav som tydligt gränsformerande för deras vardagspraktiker. En av cheferna berättar att

Illmar (kommunstyrelsens ordförande; förf. anm.) har gått ut och sagt att står målen i konflikt med budgeten är det budgeten som gäller...

Cheferna upplever de politiska kraven som ställs mot dem som tydliga – budgeten är den viktigaste frågan. Det budgetrelaterade kravet upplevs av cheferna som en form av gränsmarkerande politisk handling. Det är budgeten, och inte andra frågor, som i främsta rummet ska prioriteras. Att upplevelserna av det politiska kravet “att hålla budget” snarast bör tolkas som en gränsmarkerande politisk handling framstår som än mer tydligt i och med att cheferna menar att hantering av de politiska budgetrelaterade kraven upptar en stor del av vardagens chefspraktiker. Cheferna upplever att de förväntningar som ställs mot dem är höga och att en väl fungerande ekonomi därför är ett av de viktigaste målen för deras verksamheter. En av cheferna berättar att:

Förväntningarna idag är ju skyhöga, man ska vara väldigt allmänt hållen kring allt, det handlar ju väldigt mycket om en budget i balans, att ha en ordentlig ekonomi som är säker och god med bra framförhållning. Hålla budgeten är ett mål alltså.

Det politiska kravet om att “hålla budget” har fått genomslag, vilket innebär att cheferna menar att budgetarbete är det viktigaste målet för deras chefspraktiker. Det politiska budgetrelaterade kravet måste förstås i relation till att budgetens ramar också beslutas av politikerna. I den politiskt styrda organisationen utgör budgeten en politiskt grundad gränsmarkering i chefspraktikerna. Det politiska kravet på en budget i balans betyder ur chefernas perspektiv, att de ska hålla sig inom de ekonomiska (och andra) riktlinjer som politikerna beslutat om. De olika ramar som definieras och regleras i budgeten är en form

av yttre kontroll som också formar chefspraktikernas handlingsutrymme. Budgetens begränsande funktion avser med andra ord att den i förlängningen syftar till att sätta de yttre gränserna för chefspraktikernas mål och syfte, att skapa vård- och omsorg.

Eftersom att det politiska budgetrelaterade kravet fått ett så stort genomslag i chefspraktikerna är chefernas upplevelser av budgeten som sådan också relevant att diskutera. Cheferna upplever att budgetens tidsram också utgör en form av yttre kontroll. I den studerade organisationen fastställs budgeten år för år, vilket innebär att verksamheterna kontrolleras år för år. Cheferna berättar i intervjuerna om hur denna form av yttre kontroll upplevs påfrestande och där vardagens chefspraktiker snarare handlar om akuta räddningsaktioner än om långsiktighet och förändring. En av cheferna berättar:

Men det är svårt att påbörja nya förändringar innan man har hunnit avsluta de gamla processerna. Problemet är att vi har en ettårsekonomi här, hade vi haft en flerårsbudget så hade vissa saker varit enklare att hantera för ibland är det så att man behöver lägga ned lite extra kostnader i en stor omstrukturering sen (får man vänta till; förf. anm.) år två och tre innan man kan hämta hem effekterna av det, och så har vi det inte här (...) men hade jag fått önska någonting så hade jag verkligen önskat mig en flerårsbudget, och så skulle jag vilja önska mig någon form av mittsavstämning under ett innevarande verksamhetsår. Vårt bekymmer är, om man tittar på stadsdelen då specifikt att de prognoser (...) det går ju till så att de fördelas utifrån en befolkningsprognos, och prognoser i all ära är ju inte detsamma som att det blir så...

Chefernas upplevelser av budgetens snäva tidsramar utgör en avgränsande funktion för chefspraktikerna. Budgetens tidsbegränsning försvårar långsiktigt visionerande i chefspraktikerna. Ettårsbudgetarnas kortsiktiga yttre kontroll formar tydliga gränser inför chefernas handlingsutrymme. Cheferna upplever att möjligheterna till långsiktighet och framförhållning i chefspraktikerna försvåras i och med de tidsbundna budgetrelaterade gränserna. Chefernas upplevelser resulterar i att chefspraktikernas perspektiv snarast är då och nu istället för nu och sen. Cheferna menar att möjligheten till aktivt och reellt förändringsarbete begränsas. Samtidigt bör det påpekas att det inom ramen för ettårsbudgeternas kortsiktiga krav finns utrymme för framtida visioner i chefspraktikerna. Detta avser framtida befolkningsunderlag och dess konsekvenser för verksamheternas infrastruktur, till exempel om antalet platser på särskilda boenden i framtiden kommer att stå i relation till antalet äldre i stadsdelarna.

De yttre politiska budgetrelaterade kontrollkraven bör också sättas i relation till den "missionsdrivna" organisationens mål. Istället för vinstmaximering är syftet skapandet av ett bättre samhälle i form av friskare människor, god hälsa, bra livsbetingelser under de sista levnadsåren osv. (jfr. Wenglén 2005). De gränser som skapas i och med de politiska kraven på en budget i balans kan, då de sätts i relation till detta organisatoriska mål, skapa upplevda dilemman inom chefspraktikerna. Dessa upplevda dilemman kan exempelvis avse hur nedskärningar står i kontrast till uppdraget att skapa det "goda samhället". En chef menar att:

(...) det är en klar tendens att det är väldigt lätt att fatta (politiska; förf. anm.) beslut, sen är det ändå så att pengarna ska tas från kärnverksamheten på ett eller annat sätt...och...ehh...man måste ställa sig frågan om nyttan i olika saker som jag ser det. Det är inte oproblemiskt, det är det inte...det...där dyker motsättningar upp...

De politiska kraven leder till komplexitet i vardagens chefspraktiker. Medel ställs mot professionella mål, visioner mot sparkrav. En chef berättar:

Vi har fått höra att till varje pris hålla budgeten och det är där jag menar att vi får börja titta. Vi har under ett antal år nu tullat på detta men till slut kommer man till det att ska vi följa lagarna...ja...det är nog tveksamt ibland... (...) Man hamnar i kläm därför att politikerna fattar besluten och det är också de som håller i pengarna. Så ska vi ge en optimal vård och omsorg. Vi ska följa lagarna och vi ska göra detta och samtidigt ska vi hålla budgeten och det är ju inte alltid som den här ekvationen går ihop...

Budgetens kortsiktighet skapar dilemman för chefspraktikerna. Dilemman som bottnar i hanterandet av olika former av yttre kontrollkrav. Chefernas upplevelser av dessa yttre krav kan tolkas som att de i sina praktiker hamnar i kläm mellan olika former av yttre kontroll:

När jag ser på att vi... hela tiden måste anpassa våra verksamheter för att klara av budgeten, samtidigt så vet jag att vi kommer få mindre och mindre resurser, samtidigt vet jag att tillsynsmyndigheterna blir större och större... ja... du förstår...

Det nät av yttre kontroll som präglar chefernas vardagspraktiker börjar framträda. En budget i balans, att hålla budget, att förändra långsiktig med en kortsiktig budget samt att följa lagarna som reglerar vård- och omsorgsverksamheterna. Men det är inte bara den "missionsdrivna"

organisationens mål som bör sättas i relation till de politiska budgetrelaterade kraven utan också de politiska mångfaldsrelaterade kontrollkraven. Det politiska mångfaldsdirektivet i Malmö stad är tydlig och pekar på såväl avspegling av stadens befolkning i organisationen som på att cheferna ska utveckla sin organisation med målet att skapa fördjupad service. Dessa senare krav upplevs av cheferna som begränsande och i konflikt med det överordnade budgetkravet.

*“Vi har vissa lagar vi måste följa”*

De två lagar som är direkt kopplade till vård- och omsorgsorganisationen är *hälso- och sjukvårdslagen* (HsL) och *socialtjänstlagen* (SoL). Den förstnämnda reglerar de medicinska aspekterna (vården), den sistnämnda de sociala aspekterna (omsorgen) av verksamheten. De två lagarna som explicit begränsar vård- och omsorgsorganisationerna är normativa och anger vad organisationen bör arbeta med och vad som bör prioriteras. Med andra ord har de en tydligt gränssättande funktion inför chefernas vardagspraktiker. En av cheferna berättar:

Vi har en mängd olika lagrum som vi också är styrda över. Vi har enheter som gör tillsyn och tillslag lite överallt. Vi har en hälso- och sjukvårdslag som vi måste ta hänsyn till. Vi har socialtjänstlag och LSS och dellaga utav det...

Olika lagrum styr över chefernas verksamheter men också chefspraktikerna i och med de olika lagarnas intentioner. Målet för hälso- och sjukvårdslagen är att hela befolkningen ska kunna erhålla en god hälsa på lika villkor i vården skall ges med respekt för alla *olika* människor (SFS 1982:763). Kommunernas verksamhet regleras särskilt i HsL och innebär att varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård till dem som bor i en av endera HsL eller Socialtjänstlagen reglerad boendeform eller dagverksamhet. Kommunerna *får* också erbjuda invånarna vård i hemmet. Grunden för kommunens tjänster, enligt HsL, ska vara att vården bygger på vetenskap och goda erfarenheter. Hälso- och sjukvårdslagen reglerar också *ledningen* för hälso- och sjukvård (detta gäller all hälso- och sjukvård oberoende vilken huvudmannen är). Hälso- och sjukvården måste vara “så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet av vården samt främjar kostnads-effektivitet” (SFS 1982:763, Lag 1996:787). Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) föreskriver att “samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet; jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet”. Socialtjänstens praktiker skall ta hänsyn till varje individs eget ansvar för sin egen och andras situation och “frigöra och utveckla” såväl individuella som gruppmissiga resurser. Den politiska socialnämnden

skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under så trygga förhållanden som möjligt och att de äldre får en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Nämnderna skall vidare verka för att äldre människor får goda bostäder och skall skapa det stöd och den hjälp varje individ är i behov av. De ansvarar också för att, om så behövs, inrätta särskilda boendeformer. I stort sett samma ansvar gäller för gruppen funktionshindrade.

De två lagarna anger lagrummet för chefspraktikernas kärnverksamhet – att organisera en god vård och omsorg i de olika stadsdelarna. I chefspraktikerna kan lagarna användas som ett avgränsande instrument då de tydligt påtalar kärnverksamhetens betydelse. En chef menar att:

Vi måste ju prioritera kärnverksamheten, det är lagstadgat man får ju tyvärr ibland tulla på det här med kvalitetsarbete, utvecklingen får stå tillbaka...

I och med lagrummens intention kan de användas inom chefspraktikerna som ett hjälpmedel för konfliktlösning då de skapar en prioritetsordning. Ett resultat är att kärnverksamhet ställs mot kvalitetsarbete inom chefspraktikerna. I detta fall avser kvalitetsarbetet mångfald även om det inte uttrycks explicit i citatet. Den citerade chefen använder de två lagar som reglerar vård- och omsorgsverksamheterna för att beskriva hur kärnverksamheten tränger ut mångfaldsfrågan till periferin. På detta vis kan de olika lagrummen fungera begränsande och som verktyg för/i chefspraktikerna. Lagarnas funktion är, förutom den juridiska, att vara ett verktyg för yttre kontroll.

Det är viktigt att poängtera att dessa lagar inte uttryckligen reglerar chefernas mångfaldsarbete och de eventuella krockar med kärnverksamheten som detta arbete kan medföra. Istället får lagarna en implicit gränssättande funktion genom att de används för exkludering av frågor som uppfattas som perifera för verksamheten inom chefspraktikerna.

*“Det finns planer för fasen och hans moster i den här stan”*

Att en kommun ska styras planenligt är ett okontroversiellt påstående. Med detta avses att verksamheterna ska styras enligt de planer som ledningen tagit fram. Den planstyrda verksamheten ska trygga att verksamheterna sker effektivt och att allmänheten kan få största möjliga insyn. Varje plan innehåller idéer, riktlinjer, bestämmelser osv. där kommunens värdegrund finns nedtecknade. Ett annat mer implicit syfte med planerna är att de ska fungera som stöd för chefer och andra i kommunen i deras dagliga arbete med olika frågor. Ett planenligt arbete innebär att arbeta kontrollerat, organiserat, tydligt, och effektivt



inom de tidsramar som finns för olika frågor. Planen ger uttryck för den önskade utvecklingen och riktningen för organisationen men är också chefspraktikernas verktyg för förändring. Planernas dubbla syfte innebär vidare att de är en form av yttre kontroll – med beslutade planer som grund pekas olika organisatoriska intressen och mål ut. Varje enskild plan har ett underliggande gränsmarkerande syfte.

Det finns närmare bestämt mer än 50 planer i Malmö stads organisation. Dessa tar exempelvis upp IT-arbete, personalpolicy, värdegrund och miljörelaterade frågor. Den enskilda planens funktion är att skänka olika frågor legitimitet, det signalerar vad som är centralt och viktigt för organisationen. Planerna pekar var och en för sig åt olika håll. De består av visioner, riktlinjer och regler som cheferna i vardagspraktikerna ska förvalta. Det stora antalet planer upplevs som störande. En chef berättar:

Men jag tycker det finns planer för fasen och hans muster i den här stan och hade man sett till att jobba lite mer praktiskt så hade det varit mycket bättre. Jag tycker det är floskler, men samtidigt som när man läser så, ja det kanske behövs (...) men jag tycker det är väldigt viktigt att man inte bara skriver ett dokument och låter det bli liggande utan att man jobbar efter det, att man har en tro på det man jobbar med...

Det stora antalet planer, vars intressen och gränser ibland korsas med motsägelsefulla och mångtydiga resultat, skapar förvirring och oro. Den ena planen talar om att miljö är det viktigaste, den andra att antalet kvinnor respektive män ska vara lika fördelat och den tredje att olikheter ska beaktas. I chefspraktikerna ställs de olika planernas intentioner mot varandra, mångfald ställs mot IT som ställs mot jämställdhet som ställs mot arbetsmiljö som ställs mot kärnverksamhet.

Chefernas vardagspraktiker syftar i mångt och mycket till att sortera och värdera och skapa mening kring de krav som återfinns i de olika planerna. Detta leder till två upplevda konflikter inom chefspraktikerna. Den ena konflikten gäller en schism mellan planens innehåll och intention och chefernas uppfattning om vad vardagspraktiken ska innebära och uttryckas i. Denna konflikt handlar planens visioner kontra chefernas uppfattningar om sitt eget praktiska handlande. Den andra konflikten avser den prioritetsordning som skapas mellan de olika planernas krav och innehåll. Fokus för chefspraktikerna tycks snarare vara att prioritera arbetsuppgifter som de själva uppfattar som viktiga och centrala än att prioritera mellan och uppdatera planerna till den aktuella organisatoriska vardagen och verksamheten. En chef berättar:

Om du säger praktiskt så arbetar vi mycket med det (mångfaldsfrågor; förf. anm.) i stadsdelen ... om man säger att det finns en mångfaldsplan som man säger, om du menar det där dokumentet det är inte det som är viktigt. Jag tycker det är viktigt att man jobbar med sådana frågor, och det kan vi inte undvika i denna stadsdel, det jobbar vi med dagligen, men, det här liksom. Men det ska väl finnas en jämställdhetsplan, det ska väl finnas en mångfaldsplan och jag tror ju inte att alla i vår verksamhet känner till våra planer. Jag tror inte jag själv känner till alla planer som egentligen finns, det är där jag menar att för man fram dessa produkter så tar det tid och kraft att varje år sitta och gå igenom det och förnya det. Så får vi ut direktiv att det ska finnas som en stående punkt på dagordningen på arbetsplatsträffen, jämställdhet, för mig är det liksom löjligt att för jämställdhet, kommer man in i de diskussionerna så har man ju det som en naturlig del, men inte att, ja ha nu har vi jämställdheten som nästa punkt, nu ska vi prata om detta liksom. Nej, jag tror inte många av de planerna, jag tror inte ens det är känt bland personalen att de finns. Det tror jag inte.

I de två upplevda konflikternas kölvatten tycks planerna inte ge något stöd i de vardagliga praktikerna utan istället fungera som ett slags yttre kontrollerande gränsverktyg med syftet att, utan direkt stöd, sätta gränser för vad chefen ska arbeta med.

Att en fråga sätts in i en plan pekar på att det är en politiskt prioriterad fråga och planens funktion är delvis att vara legitimitetsskapande. Ju fler planer som finns i organisationen desto högre är den retoriska ambitionsnivån. Men planernas stödjande roll kan i och med chefspraktikernas prioriteringar mellan såväl planerna som sådana som mellan plan och praktik undermineras. Det finns en uppenbar risk att cheferna fastnar i planerna istället för att de fungerar som ett verktyg för förändring (Czarniawska 2005). Att planerna inte ger det maximala stödet i och för chefspraktikerna är ett tydligt drag i de intervjuer som genomförts. En chef menar att:

Det är ingen mening att skriva en massa planer om folk tycker det är obegripligt eller om det inte är bra...

Organisationens olika planer är explicit gränsmarkerande men deras funktion i och för chefspraktikerna tycks snarare vara störande – planernas begränsande funktion uttrycks i de intervjuade chefernas tal om planer med flokler eller genom att det är viktigare att se till vad som görs istället för att fokusera och försöka kontrollera genom olika planer.

### *Länsstyrelse, fackföreningar och andra kontrollerande aktörer*

Under senare år har vi i massmedia kunnat läsa om olika former av vanvård inom de organisationer som ansvarar för vård och omsorg av äldre. Detta har medfört att olika former av organisatorisk och byråkratisk yttre kontroll har tillkommit för att säkerställa kvalitet, säkerhet och trygghet. Exempelvis kontrollerar socialstyrelsen kommunernas vård- och omsorgsverksamheter och sedan ett par år är även länsstyrelserna kontrollmyndighet genom deras äldrevårdsombudsmän. Dessa, men även andra former av yttre kontroll som exempelvis fackföreningars krav och intressen skapar dilemman i vardagspraktiken.

Cheferna berättar om mångfacetterade upplevelser av den ökade formella yttre kontrollen från andra myndigheter. Å ena sidan kan cheferna se den kvalitetssäkrande betydelsen för de egna verksamheterna och praktikerna. Å andra sidan är de frustrerade. En chef berättar att:

... så länge som man har två uppföljningsverksamheter så är det klart att det faller på sin egen orimlighet att det inte blir bra, det är en oerhörd svaghet från statsmakterna att man har två olika regionala tillsynsmyndigheter, man har en central tillsynsmyndighet för båda regelverken i Stockholm. Det är ju sjukt ju, det är ju det. Det övergår mitt förstånd att man som ansvarig minister eller socialutskott kan se det vara kvar. Det är obegripligt vilka konsekvenser det får, att vi måste ha mer än en dokumentation att man tillsätter ett äldreskyddsombud, det är liksom det sista, nej jag bara suckar...

T. S.: det blir bara mer och mer kontroll...

Chef: Ja visst, jag försöker att, det är väl inget fel på den personen, det är en duktig och kompetent person, men jag menar, hon kan inte skilja på sina uppgifter. Jag menar det finns inga skillnader mellan socialkonsulenterna på länsstyrelsen och henne (äldreskyddsombudet, förf. anm.) ju. Alltså jag bara suckar när jag hör om sånt här, och det säger väl en del om bristen i strategierna i dessa frågor. Där kan jag verkligen sucka över det, det är bara tröttsamt. Det tror jag många som sitter i min situation (...) socialstyrelsen och länsstyrelsen och förtroendenämnden och pensionärsorganisationerna och andra brukarorganisationer, boenderåd och man har då politikerna i stadsdelen, det ska också vara en myndighetsfunktion inom stadsdelen och, ja, you name it, fackliga organisationerna som ska kontrollera det, nya ledare som ska ha med sig sina chefer, min enhetschef som skulle ha med sig sina chefer så jag sa på skoj att egentligen skulle man bygga upp en läktare på mitt rum. I mitten sitter jag och varje gång jag lyfter på telefonen så får de sätta betyg på mig, så har de precis som i simhopp 4,3, 4,8 innan jag lägger på telefonen. Jag menar det blir för bra. Det är klart att man måste kunna tänka bort det helt enkelt... annars blir man ju ding ju...

Olika former av yttre kontroll snarare upplevs som störande än stödjande i och för chefspraktikerna, vilket den citerade chefen metaforiskt beskriver som en betygs- eller poängbedömning. Cheferna upplever att de olika aktörernas yttre kontroll medför en organisatorisk tröghet. Om trögheten ska undvikas måste den enskilde chefen inte se till de yttre kontrollformerna. Den kontrollapparat som finns idag upplevs av cheferna som en grogrund till att nya dilemman skapas i vardagen. De olika kontrollerande aktörerna har olika uppdrag, olika mål med sin verksamhet och de gränser som kontrollen skapar går in i varandra och korsas.

Det är inte bara olika myndigheters verksamhet som i chefernas berättelser upplevs som kontrollerande, även fackföreningarna nämns.

Chef: (...) för jag tänker på att vi har fackföreningen också... (skrattar) ... de är ju ganska aktiva och de är ju med *i* det mesta, man har en extremt långt gående samverkan med facket. Det är ju inte jag van vid från mindre kommuner, hade vi inte alls de nära, alltså på alla frågor... vem som ska flytta från ett rum till ett annat. (...) Alltså man har en sådan tradition att man har en väldigt nära samarbete med facket, att liksom, alla frågor, urskillningslöst ska informeras om. Man har en tradition att man skickar all information till facket. Jag kan ju tycka att relationen chef – medarbetare kunde vara en förtroendefull relation ju. Facket kan ju få information om det är viktigt. Men det kan ju vara en kulturfråga... vad man tycker är viktigt. Och det kan ju inte jag ha kanske några förutfattade meningar kring detta. Traditionen är ju olika helt enkelt. Men jag upplever att då jag skulle flytta kontor till ett annat kontor då skulle facket in och inspektera och ställa krav på olika. Det var inte skyddsombudet, utan fackföreningen, man kan ju tycka att det skulle vara skyddsombudet, men inte fackföreningen... ehh... restationsaspekter på ett rum... ehh... men... det är väl så man har det i Malmö... (Chefen berättar vidare om sina tidigare arbetsplatser i andra kommuner; förf. anm.)

I detta fall är det fackföreningens kontroll som från chefernas perspektiv upplevs som gränsmarkerande och gränssättande för deras handlingsutrymme. Fackföreningens mål och intentioner krockar ibland med chefernas dito. Sätts dessa två intressesfärers mål och intentioner i samband med andra aktörers kontrollerande verksamheter framträder en komplex bild, med olika gränssättande intressen och visioner som cheferna måste hantera i vardagspraktikerna.

### **Gränsskapande yttre kontroll – kontrollnät, dilemman och förhandling**

Chefernas vardagspraktiker handlar till stor del om att på olika sätt, med olika metoder, förhålla sig till de olika kontrollkraven. Som

kommer att påvisas nedan, då den yttre kontrollens konsekvenser för chefernas arbete med mångfaldsfrågan kommer att diskuteras, hanteras den yttre kontrollen genom att koncensus inför verksamhetens mål och kärna och därmed också dess periferi skapas i chefspraktikerna. Nätet av kontroll fungerar med andra ord gränsmarkerande i och för chefernas vardagspraktiker.<sup>10</sup>

I brytningspunkterna mellan de olika gränser som formeras i kontrollnätet konstrueras dilemman inom chefspraktikerna. Detta sker då de olika kontrollkravens olika mål och krav ställs mot varandra. Detta sätt att betrakta chefers vardag på diskuteras också inom det pragmatiska perspektivet på chefers arbete i och med formuleringar om en vardag präglad av komplexitet och mångtydighet (jfr. Watson 2001; Wenglén 2005). Ett dilemma kan förklaras som en tudelad premiss, alltså en fråga med minst två olika innebörder att ta ställning till. Den vardagliga betydelsen av ett dilemma förklarar Nationalencyklopedin som ett "kinkigt läge där man är illa därän oavsett hur man än handlar". Det upplevda dilemman som vård och omsorgschefer står inför i vardagspraktikerna präglas som ovan antytts inte av två utan av flera olika intressen (med bas i de olika formerna av yttre kontroll) som korsas och bryts. En av cheferna beskriver vardagsarbetet med de dilemman som chefen ställs inför för

Ja... (chefen pustar)... alltså min uppgift här är ju att driva vård och omsorg med de medel som jag har fått till förfogande. Det får inte lov att kosta en krona mer och gör det så är min uppgift att se till att dra någon annanstans. Jag brukar säga att så länge det går så här så. Men det finns en gräns för min prostitution också. Det är väl så att ett ställningstagande måste jag göra också för eller senare. När det kommer det vet jag inte. Ännu så länge så känner jag att jag inte har gjort något som jag inte kan stå för om jag uttrycker det så.

Den yttre kontrollens olika premisser i kontrollnätet resulterar i att cheferna i vardagspraktikerna måste väga och förhålla sig till exempelvis att oavsett den årliga budgetens storlek *ska* chefen organisera en bra äldreomsorg. Oavsett andra kontrollerande myndigheters kontroll *ska* chefen organisera en god vård och omsorg. Trots politiska budgetkrav *ska* chefen organisera en arbetsmiljö som klarar sociala myndigheters kontroller eller som överensstämmer med fackföreningars intressen.

De dilemman som konstrueras i kontrollnätets olika gränsdragningar skapar vardagskonflikter i chefspraktikerna då olika mål och medel, olika aktörers perspektiv och krav, möts. De kontrollbaserade dilemman som präglar vardagen hanteras i chefspraktikerna genom förhandlingar för att balans i vardagspraktikernas organi-

sering av vård- och omsorgsverksamheterna ska uppnås och upprätthållas. Förhandlingspraktiker är ett centralt tema för det pragmatiska perspektivet på chefers arbete (Watson 2001; jfr. Wenglén 2005) och avser hur chefer genom uttrycklig eller underförstådd överläggning och diskussion når en kompromissartad överenskommelse (jfr. Callières 2001). Förhandlingarna uttrycks i de studerade chefspraktikerna som ett slags regulatorer för olika former av intressen. En av de intervjuade cheferna berättar om vardagsförhandlingarna

T. S.: Kan du berätta hur du upplever själva omsorgen som organisation, hur man så att säga organiserar omsorgen?

Chef: Ehh... då har den två perspektiv, va... Det är den politiska streck känslostyrda verksamheten. Sen så har vi då den professionella organiseringen. Sen så är organisationen en kompromiss mellan dessa två världarna. Det professionella kontra den politiska streck känslolösa där man är beroende av opinionsläge etcetera. Man får inte vara allt för rationell, det är det som jag upplever som är organisering av vård och omsorg...

T. S.: Händer det att de krockar, de här?

Chef: Där har du ju min roll att vara... ehh... så att säga regulator. Så att det inte blir någon krock där måste jag ju vara den som kan ge en information att... ehh... det är så här. Det är en politisk förutsättning att vi kan ha det här. Sen så kan du som professionell ha en annan åsikt (chefen berättar vidare om organisationens mål och dess kopplingar till nationella mål för kvarboende i hemmet; förf. anm.).

Även om citatet inte uttryckligen åsyftar de dilemman som nämnts ovan pekar det underförstått ut förhandlingen i termer av chefsens roll som regulator mellan olika former av yttre kontrollkrav som central i vardagen.

Även om varje enskild form av yttre kontroll syftar till gränsskapande är likväl förhandlandet i chefspraktikerna gränsskapande. Syftet med förhandlandet är att kontinuerligt rekonstruera konsensus, att skapa och återskapa en mall, för såväl chefspraktikens uppgift som den professionella produktionens verksamheter. Härmed tydliggörs också förhandlingsmetaforen tydligt: förhandlingen är en organiserande verksamhet. Annorlunda uttryckt åsyftar chefspraktikernas förhandlingar till att skapa ett chefsrum med tydliga gränser. I och med gränskonstruktionerna upprätthålls den enighet och konformitet föreställningen om en organisation bygger på (Hernes 2004). I de gränsskapande vardagspraktikerna upprättas å ena sidan en kärna och å andra sidan en periferi, kärnverksamhet ställs mot andra verksamheter. En chef berättar:

Där är det så att se till att kärnverksamheten fungerar. Och måste jag göra prioriteringar så är det kärnverksamheten som går före de andra sakerna i min vardag. Man kan inte konstruera saker och ting. Jag menar det finns ju i bakhuvudet i praktiken ju...

En annan chef berättar:

Alltså det är ju så att kärnverksamheten tränger ut andra saker och det är ändå så att kärnverksamheten både skall och så gör dominerar vår vardag. Givetvis är det ju så att det är ju inte... ehh... alltså... det mångkulturella eller jämställdhetsfrågor eller miljöfrågor som dominerar vår verksamhet. Det är givetvis (viktigt) att Agda och Svea och Sven och Lisa och Anna får den vård de behöver. Det andra är givetvis på marginalen. Så fungerar det och skall så fungera...

Vardagens chefspraktiker handlar om att se till att kärnverksamheten fungerar men vad chefen ger uttryck för i citatet är likväl hur konformitet och kontroll skapas i chefspraktikerna (Segerstedt 1948). Chefspraktikernas förhandlande är en väg för att uppnå kontroll och konformitet i verksamheterna. Trots vardagens olika dilemman är det vad som uppfattas att tillhöra kärnverksamheten som främjas i chefspraktikerna. Kärnan, den goda vården och omsorgen, går vinnande ut ur förhandlingen och tränger exempelvis undan den politiskt beställda mångfaldsfrågan. I och med att chefsrummets innehåll i chefspraktikerna definieras som vård och omsorg, definieras rummets gränser till detsamma (jfr. Hernes 2004:78). Samtidigt som kärnan definieras som vård- och omsorg, lokaliseras mångfaldsfrågan till chefsrummets periferi. Att förhandlingens gränsdragningar har konsekvenser för mångfaldsfrågans placering i chefsrummets periferi kan sättas i relation till hur chefer inom den statliga sektorn förhåller sig till mångfald (ST 2006:29ff). I undersökningen påvisas att mer än en femtedel av de manliga cheferna och ca 18 procent av de kvinnliga cheferna, var huvudansvariga för mångfaldsarbetet (ST 2006:29). Dessa siffror ska sättas i relation till att mer än en tredjedel av männen, och mer än hälften av de kvinnliga cheferna ansåg att mångfaldsfrågan är mycket viktig (ST 2006:29). Eftersom dessa siffror baserar sig på chefernas egna uppfattningar vet vi inte exakt vad cheferna lägger i svarsalternativet "att vara huvudansvarig", och inte vad cheferna i praktiken gör vad avser mångfald. Detta öppnar för misstanken att mörkertalet inom kategorin "huvudansvarig" kan vara stort vad avser reella handlingar. De orsaker som cheferna angav till mångfaldsfrågans perifera ställning i deras chefsrum handlade framförallt om ointresse, kunskapsbrist eller upplevd tidsbrist (ST 2006:29ff).

## **Inre kontroll som grund för organiseringen**

Mångfaldsfrågan hamnar i den organisatoriska periferin som ett resultat av de förhandlingar som cheferna bedriver för att lösa de dilemman som uppstår då olika yttre kontrollfaktorer krockar i deras praktikerna. Men en central fråga återstår att förhålla sig till, och den handlar om vad det är som driver på dessa förhandlingar. I nedanstående diskussion kommer jag att påvisa att det är tre samverkande krafter som fungerar pådrivande. Jag kommer vidare att diskutera hur dessa står i relation till varandra.

I det pragmatiska perspektivet på chefers arbete pekas olika grunder ut för chefers handlande, exempelvis moral, identitetsarbete eller pragmatik (jfr. Watson 2001; Wenglén 2005). Vad dessa olika grunder har gemensamt är att de samtliga åsyftar inre kontroll.

Trots min kritiska hållning till strukturers inverkan på chefers handlande vill jag söka förståelse för de abakomliggande faktorerna till förhandlingarna och det utvecklade professionella chefsrummet. Men istället för att se till samhälleliga eller dunkla strukturer tror jag förklaringen till chefernas handlande snarare ligger i att söka förstå hur cheferna uppfattar sig själva än att enbart fokusera på det professionella agerandet som sådant. För att förstå chefers vardag är det inte bara av vikt att se till vad som görs utan också till hur chefer uppfattar sig själva. Självbilden är den identitet vi skapar individuellt och genom kollektivet. Den skapas dels av den enskilde aktörens självuppfattning, dels av hur andra uppfattar aktören (Giddens 1998; jfr. också Jenkins 1996). Det sätt varpå vi uppfattar oss själva har betydelse för hur vi agerar. Watson (2001) menar att det är av stor vikt att se till hur chefer leder sig själv, hur deras självbilder skapas. Watson (2001:84) menar att chefer med blandad framgång försöker forma organisationen de verkar i samtidigt som de försöker förstå vilka de själva är och de positiva värden, den moral, som förknippas med jag-förståelsen. Cheferna måste forma en självbild som går hand i hand med den organisatoriska moralen samtidigt som de exempelvis måste lära sig handla utifrån denna moral, vilket ibland kan gå stick i stäv med deras självbilder. Chefers identitet anpassas och relateras till omgivningens förväntningar på dem, vilket innebär att om det finns teknokratiska förväntningar anpassas chefernas identiteter till dessa, finns det professionella förväntningar formas identiteten av dessa (se Wenglén 2005:55). Wenglén menar att identitetsarbetet är ett pågående arbete som är sensitivt inför olika förändringar. Människor skapar organisationer samtidigt som organisationen skapar människor vilket innebär att en föränderlig organisation ställer höga krav på chefernas identitetsarbete än en stabil organisation.



Självbilden styr (helt eller delvis) agerandet genom att ha en kontrollerande funktion. Lyttkens beskriver självbilden i termer av att *“den viktigaste kontrollen utövar vi över oss själva. (...) Den inre kontrollen utgörs av allt det vi anser vara riktigt, naturligt, korrekt, gott och normalt att göra”* (Lyttkens 1985:85). Eftersom självbilden har en kontrollerande funktion är det möjligt att tala om utvecklandet av vårdprofessionella självbilder som en förhandlingsmotor. Detta inte minst på grund av den tydlighet som präglar chefernas upplevelser av förhandlingarnas resultat – att det är vård och omsorg som står i centrum för deras arbete. I samma ögonblick som cheferna berättar om det utvecklade chefsrummet, berättar de om dess periferi och likaledes samtidigt berättar de om hur de uppfattar sig själva. Nedanstående citat från en av cheferna förtydligar detta resonemang.

Det (mångfaldsfrågan) är ett gemensamt ansvar, det är det absolut även om vårt fokus ligger på vård och omsorg och vård av äldre. Det är klart att det är möjligt att vår organisation, vård- och omsorgsorganisationen, är ju en väldigt pressad verksamhet som brottas med mycket bekymmer och huvuduppgiften för oss är ju att ge god vård och omsorg och en trygg och säker vård. Det kämpar vi med att göra och då kan det hända att dessa frågor kommer i andra hand. Då tycker man att kanske finns det andra delar i organisationen som ska ta hand om den biten (mångfaldsfrågorna). Jag tänker på ett pedagogiskt ansvar, kultur och fritid och så. Visst vi har inte huvudansvaret, någon annan har ansvar för den biten. Så skulle man kunna hårdra det...

De vårdprofessionella identiteterna uttrycks vidare i intervjuerna med cheferna exempelvis i och med ett tal om ett professionellt språk eller att professionen leder till att man behärskar sitt arbete.

T. S.: Något som intresserat mig då jag intervjuat chefer inom vård och omsorg desto mer framstår professionen verkar vara viktig. Jag som forskare undrar ju varför professionen är viktig för chefsjobbet...varför på och på vilket sätt är professionen viktig för chefsarbete?

Chef: Egentligen kan jag säga så här: ibland har jag tänkt att jag mycket väl våga mig på att söka ett jobb som skolchef av något slag. Egentligen är det ju inte av betydelse, inte av så stor betydelse att man känner verksamheten. Det handlar ju om att leda andra, samtidigt det som... i så fall ger tryggheten det här, det är lite det här – ett område som... som man ju behärskar ju så att säga. (Chefen utvecklar sitt resonemang och berättar om att de skulle kunna vara intressant att testa att anställa en person med icke vårdorienterad profession; förf. anm.). Samtidigt är det ju så att det är både och. Det handlar om att... ehh... man måste ju kunna leda personalen och visa dem på rätt väg i vissa sammanhang. Det är det som är hantverket samtidigt den som inte har den

utbildningen som en jurist exempelvis. Den kanske då har problem med... ehh... göra bra överklaganden, tolkningar och så. Det är ju ganska svårt. Jag kan känna själv spontant det är väl egentligen detta, det är en verksamhet som är väldigt utbredd, egentligen är avståndet från verksamhet till enhetschef till personal. Den är ganska lång ut till hemvårdare. Där kan jag tänka mig, där finns det nog de här. Det finns en fördel att ha den bakgrunden. (Intervjun går vidare i tal om professionens betydelse; förf. anm.)

Chef: Jag kan ju känna att i förhållande till nämnden så kan jag uppleva att det är en styrka att ha den här bakgrunden. Visserligen ska de vara lekmän men det finns ju de där... som har samma profession som jag eller liknand. Ibland är det väldigt svårt att veta... nu är de inne på, trampar på områden som de inte ska ha med att göra. Det kan jag nog känna det kan vara en styrka vissa gånger (...). Jag är inte sådär så... ehh... jag är inte så till hundra procent övertygad om att man måste ha... ehh... rätt bakgrund. Sen finns det situationer när det underlättar i förhållande till regionen och det samarbete vi har med dom, så är det ju himla bra att ha det... (skrattar). Då är det ju – kom inte och säg att det ska vara på det sättet. Ta ni det, så tar vi det andra... Där kan jag känna att där har man styrka, det har man.

Underförstått: de vårdprofessionella talar ett liknande språk och kan därmed förstå varandra. Men språket har också kopplingar till kultur och värderingar eller omvänt språket formas och utvecklas i den rådande kulturen. Men i och med hänskjutandet av problematiken till en professionell dimension är det av vikt att se till de studerade chefspraktikernas duala uppdrag. Att vara överordnad chef innebär att vara chef för en *hel* verksamhet innefattande såväl det externa uppdraget som det interna arbetsgivarrelaterade uppdraget. Det externa uppdraget avser producerandet av vård och omsorg vilken tar plats i det professionellt producerande systemet. Det interna uppdraget inom chefspraktikerna avser arbetsgivarrelaterade frågeställningar som exempelvis verksamhetsutveckling och planering, personalpolitiska strategier osv. I och med chefspraktikernas gränsskapande förhandlingar och den efterföljande konstruktionen av en vård- och omsorgskärna kan de förklaras kopplade till professionella värderingar. Dessa värderingar skapas dels under professionsutbildningen, dels uttolkas de kontinuerligt i vardagens förhandlingar. Vardagens chefspraktiker konstruerar och rekonstruerar en professionell konformitet i chefernas mikrokulturer, en form av professionell normalitet inför vad kärnverksamheten är och bör innehålla. Andra frågor, som exempelvis mångfaldsfrågan, hamnar på marginalen, de ryms inte inom chefspraktikerna och i dess normalitet.

Utvecklandet av vårdprofessionella (jfr. Jönsson 2005) självbilder fungerar som en förhandlingsmotor då de professionella identiteterna

har en slutande funktion. Alvesson (2006:183) menar att "professionalisering innebär stängning och fastlåsnig (...) professionalisering innebär också stängning på ett personligt identitetsmässigt plan. Om man anammar en specifik yrkesidentitet kan det ofta vara svårt att tänka och handla flexibelt i förhållande till detta.". Alvesson pekar på identitetskonstruktionernas betydelse för hur professionella chefsrum konstrueras och vidmakthålls, hur professionella identiteter medför ett specifikt tänkande och agerande. I och med att de professionella självbilderna fungerar slutande stödjer de skapandet av kontroll, de driver på förhandlingarna. De professionella identiteternas slutenhet har också en förmåga att förstärkas i pressade situationer, vilket också chefen uttrycker i ovanstående citat. Judith Allsop (1999) har studerat hur läkare professionella identitet vidmakthålls och snarast förstärks vid förändringar av olika dess slag. Då olika intressenter (regler och allmänhet) ställer krav på läkarna tenderar de att sluta sig inom sin profession (jfr. också Schepers & Casparie 1999). Detta innebär att ju tydligare nätet av (yttre) kontroll är, desto tydligare och mer svårlösta blir de vardagliga dilemman som cheferna har att hantera och lösa. Samtidigt, ju mer yttre press, desto mer tenderar de professionella identiteterna att slutas varpå chefernas möjlighet till skapandet av professionell kontroll över verksamheterna ökar. Men samtidigt tenderar en uppdelning i kärna och periferi likväl att skapas. De vårdprofessionella identiteternas funktion för ovan diskuterade dilemman och förhandlingar är att de fungerar likt en förhandlingsmotor varpå mångfaldsfrågan reduceras till ett sidoprojekt.

Frågan om moral har diskuterats inom det pragmatiska perspektivet på chefers arbete. I sitt etnografiska arbete om chefer mötte Watson (2001) chefer som på det hela taget var oförmögna att handla omoraliskt och okänsligt. Watson upptäckte att cheferna i sin vardag försökte arbeta med företagets långsiktiga överlevnad som ledstjärna. De agerade inte alltid i samklang med den högsta ledningen, om de uppfattade dess krav som omoraliska. De tillvaratog olika yttre parters intressen men också sina egna intressen. En tolkning av chefspraktikernas förhandlingar är att de löses utifrån den moral som är rådande inom chefskollektivet. Det ligger nära till hands att misstänka att den rådande organisatoriska moralen i grunden skapas på basis av professionella värderingar och identiteter. I och med fokuserandet på det goda – att skapa en *bra* vård och omsorg kan man notera att den moraliska förhandlingen har kopplingar till de ovan berörda professionella värderingarna. Med andra ord – moraliska uppfattningar konstrueras på basis av chefernas professionella värderingar och identiteter. Cheferna är chefer i en organisation med professionella inträdes- och

medlemskrav och värdegrunder och många av cheferna är också själva professionella eller mer specifikt vårdprofessionella. Chefspraktikernas fokus på kärnverksamheten kan tolkas som en organisationsmoralisk lösning på den yttre kontrollens olika vardagliga dilemman.

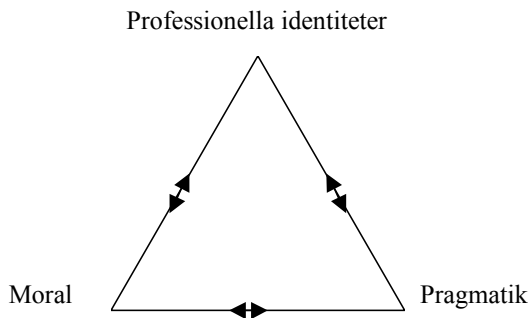
En tredje tolkning av grunderna för chefernas förhandlingar är att de är frukten av pragmatiska handlingar, vilket också är ett tema som poängteras av det pragmatiska perspektivet på chefers arbete. I detta fall avser pragmatik de medvetna och/eller omedvetna teorier och principer som konstrueras inom chefernas vardagspraktiker. Dessa teorier och principer kan vara bra eller mindre bra, de kan vara enkla eller krångliga – de handlar kort och gott om att göra det som fungerar (jfr. Watson 2001). En chef berättar:

Om du sätter oetiskt som att man bryter mot regelverk så gör jag det varje dag. Men det är ju så att livet måste vara pragmatiskt och man måste gå vidare och vara klar över att man har ett positivt uppsåt i det man gör. Det är ju helt klart så. Det finns ju en massa regelverk som är applicerbara på livets alla situationer. Det är ju, jag menar, det gäller ju i livet i övrigt också. Det gäller ju även där ute, alltså man måste ha mod att inse att det man tycker sig se och höra det gör man också och att man som chef, alltså om man är tyst så håller man med...

Det pragmatiska handlar om att göra det som chefen uppfattar som fungerande, även om det skulle innebära att man bryter mot ett visst regelverk. Att göra det som fungerar kan i detta fall innebära att cheferna gör det som de uppfattar att omgivningen vill att de ska göra. De pragmatiska handlingarna kan vara en väg för upprätthållandet av legitimitet och tillit. Grunden för de pragmatiska handlingarna måste vara, som chefen uttrycker sig i citatet, det goda uppsåtet. Om cheferna upplever att de omgivande förväntningarna på chefspraktikerna snarast åsyftar reproduktion av vård och omsorg underlättas för pragmatiska handlingar som pådrivande faktor i chefspraktikernas förhandlingar.

Professionella identiteter, moral och pragmatik samverkar och stärker förhandlingskraften. Samtidigt som de samverkar menar jag också att den professionella faktorn utgör en överordnad drivkraft. Dessa drivkrafter förklaras enligt Figur 2.

Figur 2: Profession, moral och pragmatik som inre drivkraft



Den tydligaste förhandlingsgrunden härrör från de professionella identiteterna och uttrycks i intervjuerna med cheferna som mer eller mindre tydliga idéer om att cheferna till syvende og sist är på sin position och innehar sitt chefsuppdrag för att göra vård och omsorg. De professionella identiteterna riskerar med andra ord att trycka undan och på så vid att marginalisera andra arbetsgivarerelaterade frågor som exempelvis mångfaldsfrågan. Det vore dock för enkelt att påstå att det enbart är olika former av professionella identiteter och värderingar som fungerar som en bakomliggande kraft till chefernas vardagsförhandlingar. Alvesson (2006:184) skriver om den ökande professionaliseringstrenden i det samtida samhället och menar att "(v)ad som är bra för en själv och den egna yrkesgruppen är förstås bra för den egna organisationen och för samhället". De professionella värderingarna understöds av den utvecklade inomorganisatoriska moralen vars funktion är att vägleda till "de goda" handlingarna och besluten. Detta medför att de gränsdragningar mellan en kärna och periferi som chefernas förhandlingar medför uppfattas som det goda och riktiga inom chefsbaserade mikrokulturen. Det ska dock påpekas att de gränsskapande förhandlingarna inte görs av cyniska chefer. Istället har också förhandlingarna som ovan påpekats en pragmatisk grund i och med utvecklandet av olika vardagsteorier och -principer för chefspraktikerna. Dessa kan formuleras av den enskilde men troligare är att de formuleras inom ramen för chefernas mikrokultur som ett resultat av kommunikation chefer emellan (jfr. Alvesson och Kärreman 2003). Uppdelningen mellan en organisatorisk kärna och periferi i ljuset av pragmatik innebär att cheferna kort och gott uppfattar resultatet av förhandlingen som fungerande, tillfredställande och gott – resultatet av förhandlingen är legitimt inför olika intressenter – politiker, personal och allmänhet.

Tidigare forskning i Malmö ger ytterligare två exempel på hur mångfaldsfrågans perifera ställning inom chefspraktikerna ges. För det första är exempelvis äldreomsorgen en av de få delar av den kommunala organisationen som stadsövergripande de facto uppfyller "det etniska" avspeglingsmålet, vilket gör att cheferna inom ramen för sina chefspraktiker inte ser det akuta behovet av att förhålla sig till och utveckla verksamheterna mot en fördjupad kvalitet (Broomé m.fl. 2006). Det andra exemplet pekar på hur frågor om etnicitet och mångfald löses individuellt på jobbet. Med detta avses hur personalen inom äldreomsorgen – inte som ett resultat av en tydlig chefsstrategi – utvecklar individuella strategier för att förhålla sig till mångfaldsfrågan exempelvis genom att tona ned etniska och religiösa attribut (Schölin 2004). Dessa två exempel pekar på att den etniska mångfaldsfrågan har en perifer plats i chefspraktikerna samtidigt som de pekar på att det trots detta sker ett spontant och icke kontrollerat (av chefspraktikerna) mångfaldsarbete i det linjärt producerande systemet helt enligt detta systems logik (Schölin 2006; se Figur 1).

Detta sammantaget möjliggör tolkningen att de professionella identiteterna utgör den grundläggande förhandlingen, varpå den moraliska och pragmatiska förhandlingen verkar förstärkande. Detta påstående låter sig göras genom tolkningen att såväl den utvecklade moralen som de pragmatiska handlingarna har kopplingar till de professionella värderingarna som utvecklar, styr och vägleder moral och pragmatik.

Men vad blir i förlängningen kontentan av chefernas (organiserande) förhandlingar? Vad blir kontentan av uppdelningen mellan en kärna och periferi, mellan kärnverksamhet och andra verksamheter?

### **En reproducerad vardag och organisationskartans vita fläckar**

I princip all litteratur som på något sätt behandlar frågan om organisatoriskt mångfaldsarbete eller mångfaldsledning poängterar vikten av ett aktivt chefs- och ledarskap, av mångfaldsfrågan som en central del av organisationens verksamhet och av organisationens arbete för att undvika att mångfaldsfrågan hamnar på marginalen (jfr. Broomé, Carlsson & Ohlsson 2002; Cox 1993; Fägerlind 1999; Kandola & Fullerton 1998; Loden & Rosener 1991). Mångfaldsdirektivet avser hela organisationen – såväl det professionellt producerande systemet som chefspraktikernas reproducerande system (jfr. Czarniawska 2005). Det reproducerande systemets funktion är att verka likt en mall för hur den övergripande organisationen ska fungera. De studerade chefernas vardagsförhandlingar, som sker som ett resultat av de dilemman som olika former av yttre kontrollkrav skapar, innebär att en organisatorisk rumslighet ständigt rekonstrueras. Chefspraktikerna innebär en

vardaglig gränsdragning där professionella identiteter och värderingar tycks ha en avgörande roll. Chefernas mall för organiserandet (organisationens/verksamhetens visioner) konstrueras och rekonstrueras, vilket kan fungera hämmande i förändringsavseende. Samtidigt sker likväl en konstruktion och rekonstruktion av chefernas mikrokultur i och med chefspraktikernas utvecklande av föreställningar om kärnverksamhetens innehåll. Chefspraktikernas hanterande av kontrollnätet formerar regler och normer med bas i vårdprofessionella föreställningar om vad kärnverksamheten bör innehålla. De regler och normer som formeras i chefernas vardagspraktiker hämmar chefernas möjligheter till utveckling av organisationen. Istället för att bryta ny mark reproduceras den existerande mallen för organisationen. Innehållsligt förblir mångfaldsfrågan oupptäckt av cheferna och lämnas mer eller mindre okontrollerad i chefspraktikerna samtidigt som det skapas rum för en spontan förändring av organisationen i det professionellt producerande systemet.

Likt en karta, ett land eller en värld består varje organisation av en mängd olika rum med ibland skarpa och ibland otydliga gränser. Rummens funktion är att skapa entydighet och trygghet genom att hålla vissa frågor eller uppgifter ute. De organisatoriska rummen skapas å ena sidan av politikernas direktiv i den kommunala organisationen och å andra sidan av vad som *görs* i och *upprätthålls* av såväl chefs- som personalpraktiker i de olika organisatoriska systemen. Detta medför att organisationen utvecklar en mängd olika rum som för den enskilde aktören kan upplevas överblickbara, som 1700- och 1800-talets vita fläckar på världskartan (jfr. Wennerblom 1978). Reproduktionen inom chefspraktikerna som uppstår som ett resultat av de ovan beskrivna och diskuterade förhandlingarna gör det svårare att upptäcka nya frågor, nya normaliteter i organisationen. Mångfaldsfrågan är ett exempel på hur en sådan vit fläck uppstår på den organisatoriska kartan. De mentala organisatoriska gränser som formerar chefernas underliggande regler och normer skapas i vardagsförhandlingen och stänger inte bara frågor och arbetsuppgifter ute, omvänt stänger de också in cheferna i ett chefsrum. Förhandlingen försvårar en upptäckt av vilka organisatoriska kvaliteter (etnisk) mångfald som en ny organisationsidé *kan* tillföra såväl chefspraktikerna som personalens professionella vård- och omsorgspraktiker. Det sker om än inget så enbart ett litet och undanskymt organisatoriskt nyskapande. I de rådande chefspraktikerna tycks förändringsutrymmet vara litet, vilket återspeglas i citaten ovan om chefernas fokus på kärnverksamheten, vilket också förtydligas i och med den osäkerhet som präglar chefernas syn på mångfaldsbegreppet och dess betydelse och position i vård- och omsorgsverksamheten (Schölin 2006).

## NOTER

- <sup>1</sup> I dagligt tal benämns åtgärdsplanen "Malmö stads mångfaldsplan". Den är antagen av kommunfullmäktige 16 december, 1999.
- <sup>2</sup> Med kvalitativa termer avses vad etnicitet är och betyder som koncept men också vad etnicitet har eller kan ha för betydelse för organisationen och dess serviceproduktion. Ur ett kvalitativt perspektiv är utgångspunkten att etniciteter (som social identitet) uppstår som ett resultat av mellanmännsliga sociala relationer. Ett annat sätt att förklara vad kvalitativa termer åsyftar är att ställa frågan vad etnicitet betyder bortom statistikens enkla förklaringar i termer av att avspegla stadens befolkningen – vad är det som ska avspeglas? Hur avspeglas etnicitet? Och vad har denna avspegling för betydelse för den service som produceras?
- <sup>3</sup> Här studeras enbart överordnade vård- och omsorgschefers praktiker. Detta innebär att begreppen chefspraktiker, chefers vardagspraktiker eller chefers verksamheter brukas synonymt.
- <sup>4</sup> Bakgrunden till denna uppdelning av organisationen i två olika system är att chefers arbete, deras funktion och plats i en organisation kopplas samman med organisationens funktion i ett system. Detta tror jag leder till missförstånd inför förståelsen av chefers möjlighet att exempelvis förändra en organisation.
- <sup>5</sup> Med skapande av kontroll åsyftas de olika strategier som chefen utövar över sig själv i sin vardag, för att uppnå säkerhet, trygghet eller enhet. Med skapande av kontroll avses med andra ord att veta vad som ska göras, hur det ska göras, vem som ska göra det osv. Jag åsyftar en form av för-kontroll och inte den typ av kontroll som används i efterhand för att upptäcka hur exempelvis ett skeende fungerat. För-kontrollens syfte är att hjälpa den enskilde att agera i olika riktningar, att ta kontroll över sin vardag och sitt arbete – för-kontrollen fungerar gränssättande (Broomé m.fl. 2006). Om för-kontroll inte kan uppnås omöjliggörs och försvåras för olika former av efter-kontroll.
- <sup>6</sup> Förhandlingsbegreppet ska i detta sammanhang förstås som en metafor för chefernas handlande. Jag åsyftar inte en förhandling där olika intressenter bjuds in utan istället att cheferna förhandlar med sig själva och de olika krav som ställs mot dem.



- <sup>7</sup> Detta är ett teoretiskt exempel; i praktiken finns flera fall då det linjärt producerande systemet inte varit sensitivt. Jag tänker här på olika fall av vanvård, men också på exempel där personal inom vård och omsorg inte arbetat aktiva utan snarare "slöa" och oengagerade. I dessa fall kan problematiken snarast hänskjutas till att cheferna förmodligen utövat för lite kontroll.
- <sup>8</sup> Det kan naturligtvis diskuteras huruvida detta gäller offentliga organisationer. Även om dessa organisationer inte är lika känsliga för ekonomiska åtstramningar som ett resultat av bristande sensitivitet finns ändå drag av denna logik i så mån att bristande sensitivitet kan leda till minskat förtroende, tillit och olika former av individuella åtgärder.
- <sup>9</sup> I de nedanstående avsnitten används *kontroll* synonymt med *yttre kontroll* om inget annat anges. Sålunda fokuserar den beskrivande diskussionen inte på hur cheferna utövar för-kontroll utan istället på hur de intervjuade cheferna upplever olika intressenters krav och intressen. Likväl fokuseras nedan chefernas upplevelser av dessa yttre kontrollformer och dess begränsande funktion inför chefspraktikerna.
- <sup>10</sup> En annan tolkning av denna problematik är att de många kraven kan ge cheferna vissa frihetsgrader genom att de kan spela ut de olika kraven mot varandra.

## LITTERATUR

- Allsop, J. (1999) "Identity Maintenance Under Conditions of Change: The Medical Profession in the UK in the Late Twentieth Century", i Hellberg I., M. Saks & C. Benoit (red) *Professional Identities in Transition: Cross-Cultural Dimensions*. Södertälje: Almqvist och Wiksell International.
- Alvesson, M (1993) *Cultural Perspectives on Organizations*. Cambridge: University Press.
- Alvesson, M. (2002) *Understanding Organizational Culture*. London: SAGE.
- Alvesson, M. (2006) *Tomhetens triumf, om grandiositet, illussionsnummer & nollsummespel*. Stockholm: Atlas.
- Alvesson, M. & D. Kärreman (2001) *Interfaces of Control – Techocratic and Socio-ideological Control in a Management Consultancy Firm*, Paper presented at Conference on Information flows in knowledge-intensive firms, Bocconi University, Milan, Nov 2001.
- Alvesson, M. & D. Kärreman (2003) *Collectivity – a Cultural and Processual View*, Institute of Economic Research Working Paper Series 2003:8, Lund: Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet.
- Berger P. & T. Luckman (1966/79) *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Broomé, P., B. Carlsson & R. Ohlsson (2002) *Bäddat för Mångfald*. Stockholm: SNS.
- Broomé, P., C. Ljungberg, S. Rönnqvist & T. Schölin (2006) *Chefsrekrytering i Malmö Stad, en fallstudie om kompetens, mångfald och homogenisering*. Norrköping: Integrationsverket.
- Callières de, F. (2001) *On the Manner of Negotiating With Princes: Classic Principles of Diplomacy and the Art of Negotiation*. Boston, Mass., Houghton Mifflin, London: Hi Marketing.

- Cornell, S. & D. Hartman (1998) *Ethnicity and Race, Making Identities in a Changing World*. Thousands Oaks/London/New Delhi: Pine Forge Press.
- Cox, T. (1993) *Cultural Diversity in Organizations: Theory, Research, and Practice*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Czarniawska, B. (2005) *En teori om organiserings*. Lund: Studentlitteratur.
- Czarniawska B. & K. Sköldbberg (red) (2003) *The Northern Lights: Organization Theory in Scandinavia*. Malmö: Liber.
- Fägerlind, G. (1999) *Managing Diversity: Strategier för mångfald i USA*. Stockholm: Sveriges tekniska attachéer.
- Giddens, A. (1998) *Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Hernes, T. (2004) *The Spatial Construction of Organization*. Amsterdam, Philadelphia, PA: J. Benjamins.
- Higmore, B. (red) (2002) *Everyday Life Reader*. Florence, KY: Routledge.
- Holliday, A. (1999) "Small Cultures", *Applied Linguistics* 20(2): 237-264.
- Jackall, R. (1998) *Moral Mazes: the World of Corporate Managers*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, R. (1996) *Social Identity*. London, New York: Routledge.
- Johansson R. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jönsson, H. (2005) *Är detta rasism – Skepsis och motstånd till personal av utländsk härkomst bland äldre omsorgstagare*. Arbetsrapport från Tema Ä. Linköping: Linköpings Universitet.
- Kandola, R. & J. Fullerton (1998) *Diversity In Action: Managing the Mosaic*. London: Institute of Personell and Development.
- Loden, M. & J. Rosener (1991) *Workforce America, Managing Employee Diversity as a Vital Resource*. New York m fl: McGraw-Hill.

- Lyttkens, L. (1985) *Den disciplinerade människan: Slutrapport från projektet Värderingsförskjutningar i det svenska samhället*. Stockholm: Sekretariatet för Framtidsstudier.
- MacIntyre, A. (1981) *After virtue: a study in moral theory*. London: Duckworth.
- Mintzberg, H. (1973) *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Powell D. J. & P. J. DiMaggio (1991) "The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective rationality", i D. J. Powell & P. J. DiMaggio (red), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schepers M. J. & A. F. Casparie (1999) "Medical Quality Assurance and Professional Identity in Belgium, the Netherlands and England", i I. Hellberg, M. Saks, & C. Benoit (red), *Professional Identities in Transition: Cross-Cultural Dimensions*. Södertälje: Almqvist och Wiksell International.
- Segerstedt, T. (1948) *Social Control as Sociological Concept*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Schölin, T. (2004) "Men vaddå, vi är ju i Sverige: Äldrevård och etnisk mångfald som teater, exempel från ett vårdboende i Malmö", *Current Themes in IMER Research* 1: 67-112. Malmö: Malmö University.
- Schölin, T. (2006) "Chefer och mångfaldsfrågan – om osäkerhet och kontroll", i O. Fransson & B. Fryklund (red), *Migration och Professioner i Förändring (New Perspectives on Professions 1)*, 81-106. Malmö: Malmö University.
- SFS 1982:763 HsL (Hälso- och sjukvårdslagen)
- SFS 2001:453 SoL (Socialtjänstlagen)
- Simpson, R. L. (1985) "Social Control of Occupations and Work", *Annual Review of Sociology* 11: 415-436.
- ST (Statstjänstemannaförbundet) (2006) *Chefer inom statlig sektor – om jämställdhet och mångfald. En rapport från fackförbundet ST*. Stockholm: Statstjänstemannaförbundet.

- Watson, T. J. (2001) *In Search of Management, Culture, Chaos and Control in Managerial Work*. London: Thomson Learning.
- Weick, K. (1979) *The Social Psychology of Organizing*. New York: McGraw-Hill.
- Wenglén, R. (2005) *Från dum till klok – En studie av mellanchefers lärande*. Lund: Institutet för ekonomisk forskning.
- Wennerblom, E. (1978) *Sven Hedin, en biografi*. Stockholm: Bonniers.
- Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö (1999) Malmö: Malmö stad.
- Öhlander, M. (1999) *Skör verklighet: en etnologisk studie av demensvård i gruppboende*. Lund: Studentlitteratur.

# NEGOTIATING AWAY DISCOVERIES – HEALTHCARE MANAGERS AND DIVERSITY ISSUES

## Summary

The intention of this article is partly to describe and analyze managers' stories relating to different kinds of organizational control, and partly to discuss and analyze the consequences of this control for the managers' work with diversity. The article is based on empirical material consisting of in-depth interviews with senior managers responsible for care for the elderly in a municipal organization.

The article describes and interprets managers' experiences of their own everyday practices. This is done thematically. The different themes that are described and discussed are all to do with different kinds of external organizational control, such as political demands, laws, strategies (plans) and budgets. The main focus of the discussion is to understand how senior managers experience this kind of control and whether it limits their ability to act in everyday practices.

The second part of the article is devoted to the senior manager's work with (ethnic) diversity. This discussion is very much related to the descriptions and interpretations accounted for in the first section. It can thus be said that this part of the article is about *how* the manager takes control of the question of diversity. The discussion is based on the negotiation metaphor, which in effect means that in order to handle external control managers negotiate away questions of diversity and (what they perceive to belong to) core-issue work. This results in a division between a core and a periphery (and that the question of diversity is related to the latter).

Finally, the probable causes of this way of handling external control are discussed. The role of professional identities is tackled first, followed by the role of organizational morality and pragmatic practices.

Professional identity is defined as understanding who the manager is and the importance of what they are doing. Professional identities create borders, which in this case means that the senior managers' negotiations can be interpreted as that they understand themselves to

be “care professionals” and that this doesn’t have anything to do with diversity (i.e. someone else can do that).

Developed organizational morality means that managers only do what they believe to be “good”. In the case of the senior elderly care managers’ negotiations, this is to be understood in terms of the managers doing what they believe to be good, and that this means working with what they believe to belong to the core work (i.e. to provide care).

Pragmatic practice means that it is possible to interpret the negotiations as the most reasonable practice. This results in the senior managers working with “core work” – and creating borders between the core and the periphery.

In summing up the article it can be said that senior managers negotiate away the question of diversity. In other words, they don’t discover it.

**KEYWORDS:** ethnic diversity, diversity management, management, social control, elderly care

## OM FÖRFATTARNA

**PER BROOMÉ** har en magisterexamen från Lunds universitet 1968. Han har gjort karriär inom organisationsutveckling och management konsultation. Han har suttit i styrelsen för Sveriges Personaladministrativa Förening och i ledningen av konsultföretaget AB Arbetskonsulter. Han har medverkat och lett forskningsprojekt sedan slutet av 1980-talet. Han har en omfattande publicering inom områdena befolkningsekonomi och organisationsdemografi med speciellt fokus på ålder, migration och etnicitet. Han är medlem av Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) och forskningsledare för Equalprojektet "Mångfald som personlidé" vid IMER, Malmö Högskola.

(IMER, Malmö högskola, 205 06 Malmö, per.broome@mah.se)

**SOFIA RÖNNQVIST** är doktorand vid institutionen för Ekonomisk historia, Lunds universitet. Hennes forskning behandlar spridningen av mångfaldsidén i Sverige. Hon har studerat spridningen av mångfaldsidén inom Malmö stad och håller för närvarande på att undersöka hur mångfaldsidén introducerades i Sverige på 1990-talet. (Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet, 220 07 Lund, sofia.ronnqvist@ekh.lu.se)

**TOBIAS SCHÖLIN** är medlem av of Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) och doktorand vid IMER och HS (fakulteten för Hälsa och samhälle) vid Malmö Högskola. Hans forskning handlar om mångfald som organisationsidé och mångfaldsledning med specifikt fokus på kvalitativa aspekter av etnisk mångfald. Hans empiriska fält inkluderar det offentliga äldreomsorgen.

(IMER, Malmö högskola, 205 06 Malmö, tobias.scholin@mah.se)



## ABOUT THE AUTHORS

**PER BROOMÉ** obtained his Master of Arts degree from the University of Lund in 1968. He has a career in organisational development and management consultation. He has served on the Board of The Swedish Association of Human Resource Management and was the president of a management consulting company. He has been engaged in and headed research projects since the late 1980s. He is extensively published in the field of population economics and organisational demographics with a special focus on age, immigration and ethnicity. He is a member of Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) and Research Coordinator for the Equal-project “Diversity as the Human Resource Philosophy” at IMER, Malmö University.

(IMER, Malmö University, 205 06 Malmö, per.broome@mah.se)

**SOFIA RÖNNQVIST** is a PHD candidate at the department of Economic History, Lund University. Her research concerns the spread of diversity idea in Swedish society, with a specific focus on the spread of the diversity idea in the City of Malmö. She is also investigating how the diversity idea was introduced in Sweden in the 1990s.

(Department of Economic History, Lund University, 220 07 Lund, sofia.ronnqvist@ekh.lu.se)

**TOBIAS SCHÖLIN** is a member of Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) and a Ph. D. candidate at IMER and HS (Faculty of Health and Society) at Malmö University. His research is about diversity as an organisational idea and diversity management with a special focus on the qualitative aspects of ethnic diversity. His empirical field includes the public elderly care organisation.

(IMER, Malmö University, 205 06 Malmö, tobias.scholin@mah.se)

### **CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH**

is a publication series that presents current research in the multidisciplinary field of International Migration and Ethnic Relations. Articles are published in Swedish and English. They are available in print and online ([www.bit.mah.se/MUEP](http://www.bit.mah.se/MUEP)).

**MALMÖ UNIVERSITY**

SE-205 06 Malmö  
Sweden

tel: +46 46 665 70 00

[www.mah.se](http://www.mah.se)