

Diarienummer LED 2014/261 **handling** 75
Status Beslutad

Redovisning av uppdraget att utveckla och intensifiera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans genom att följa upp insatser inom området – A2014/2479/DISK med ändringen Ku2016/02629/DISK

Innehållsförteckning

Inledning	3
Sammanfattning	3
Uppdrag och tolkning av uppdraget	4
DO:s myndighetsuppdrag i förhållande till arbete mot rasism.....	5
Metod	6
Kommuners arbete mot rasism	6
Resultat.....	9
Begrepp och perspektiv i kommunernas arbete.....	9
Styrning och organisation av arbete mot rasism	14
Kommuners samverkan med andra aktörer	18
Slutsatser	25
Sammanfattning	25
Iakttagelser och reflektioner	26

Inledning

Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag är att verka för att diskriminering inte förekommer på några områden av samhällslivet samt i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter. Myndigheten inriktar verksamheten på områden där DO identifierat särskilda förändringsbehov och arbetar strategiskt och långsiktigt för att nå resultat inom dessa. Myndighetens huvudsakliga uppgifter är att utveckla och samla in kunskap, sprida och utbyta kunskap, påverka och driva på samt utöva tillsyn.

DO:s arbete är inriktat på att vara en motor i ett viktigt samhällsarbete där målsättningen är att många bedriver ett främjande och förebyggande arbete. Myndighetens samverkan med till exempel myndigheter, organisationer, forskare och företrädare för det civila samhället syftar till att motivera och stödja deras arbete mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter. Att utbyta och sprida kunskap är en viktig del i arbetet. Det kan bland annat innebära att DO tar fram analyser, rapporter, metoder och verktyg.

I arbetet mot diskriminering behövs kunskap om många olika företeelser, exempelvis rasism eller andra ämnen som berör ojämlikhetsskapande praktiker. Ombudsmannens uppdrag är dock att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.

Sammanfattning

DO fick den 26 juni 2014 uppdraget av regeringen att utveckla och intensifiera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans genom att följa upp insatser inom området (A2014/2479/DISK). Följande text är DO:s redovisning av uppdraget.

DO har valt att avgränsa uppdraget till arbetet på lokal nivå genom att undersöka kommuners arbete mot rasism. Myndigheten har låtit genomföra en enkätundersökning, en fördjupande studie i form av fokusgruppsintervjuer och en ytterligare fördjupning genom en så kallad fallstudie. I den här texten presenteras resultaten från dessa. Redovisningen har för avsikt att ge en bild av:

- hur kommunerna tolkar begreppet rasism och hur det påverkar vilka insatser de genomför på området
- hur arbete mot rasism genomförs och organiseras i kommunerna
- hur de kommuner som ingår i undersökningen samverkar med andra aktörer i arbete mot rasism.

DO kan konstatera att det finns olika definitioner av rasism i kommunerna. Kommunerna har ofta inte definierat begreppet rasism och har inte heller en tydlig problembild utifrån vilken de planerar och genomför insatser. DO ser att kommunernas arbete i praktiken sällan är inriktat på att undvika att grupper och individer utsätts för rasism. Myndigheten ser också att kommunernas arbete mot rasism sällan har ett fokus på kommunens egen organisation eller de arenor

där kommunen har möjligheter att påverka och förändra strukturer som missgynnar vissa grupper och gynnar andra.

Vidare ser DO att kommunerna överlag inte har någon övergripande strategi för arbete mot rasism som omfattar alla förvaltningar. Det finns också stöd för att det finns uppfattningar inom kommunerna att dessa tenderar att prioritera konkreta insatser som ger mätbara resultat framför mer långsiktigt arbete. Man kan också konstatera att det finns en bild av att insatser mot rasism ofta är beroende av enskilda individers engagemang.

Utifrån underlagen kan DO även dra slutsatsen att den samverkan som sker med företrädare för civilsamhället med koppling till frågorna sällan har ett uttalat syfte att just motverka rasism. På samma vis saknas exempel i underlagen där kommunernas samverkan med myndigheter och andra kommuner har ett uttalat syfte att motverka rasism. Slutligen visar undersökningarna att många kommuner efterlyser stöd från nationellt håll med att identifiera kommunernas roll i arbetet mot rasism.

Redovisningens tre huvudresultat är:

- Det finns få exempel på insatser i kommunerna med uttalat syfte att motverka rasism.
- Det som kommunerna betecknar som arbete mot rasism är inte inriktat på att motverka att grupper och individer utsätts för rasism.
- Kommuner beskriver det som enklare att verka för lika rättigheter och möjligheter i förhållande till andra diskrimineringsgrunder än etnisk tillhörighet.

Uppdrag och tolkning av uppdraget

DO fick den 26 juni 2014 uppdraget av regeringen att utveckla och intensifiera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans genom att följa upp insatser inom området (A2014/2479/DISK).

Regeringen gav den 24 november 2016 Forum för levande historia i uppdrag att samordna och följa upp arbetet inom ramen för den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott¹ under perioden 2016–2019 (Ku2016/02629/DISK). Regeringen angav i samma beslut att DO årligen 2017–2018, den 1 mars, ska redovisa uppdraget att utveckla arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans inom ramen för uppdraget till Forum för levande historia.

DO avser i redovisningen av uppdraget ge en bild av insatserna på den kommunala nivån, det som kommuner själva beskriver som arbete mot rasism. Kommuners arbete mot rasism är att betrakta som delar i ett större pussel där andra viktiga komponenter utgörs av insatser från exempelvis myndigheter,

¹ Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

lärosäten och organisationer inom civilsamhället. DO:s redovisning av regeringsuppdraget avser att spegla några framgångsfaktorer och några av de utmaningar kommuner kan möta i det lokala arbetet mot rasism.

Avgränsningar

DO har valt att avgränsa undersökningen till kommuners arbete mot rasism. Kommunernas verksamhet är omfattande och innefattar samhällsuppgifter som berör många människor i deras dagliga liv. Kommunen är ofta den största arbetsgivaren och har ansvar för centrala samhällsfunktioner såsom exempelvis skola och socialtjänst. Härigenom har kommunerna möjlighet att – inom den kommunala verksamheten och i det lokala samhället – arbeta mot rasism.

Regeringen angav i skälen till beslutet om uppdraget vikten av uppföljning av de insatser som vidtas inom olika samhällssektorer och på olika nivåer. DO kunde i det inledande arbetet med regeringsuppdraget konstatera att det i stort saknas en analys av det kommunala arbetet mot rasism och att övriga myndigheter med uppdrag i den nationella planen fokuserat i huvudsak på andra aktörer. DO valde därför att inrikta arbetet på att samla in kunskaper om arbete mot rasism på kommunal nivå.

DO utgår i denna redovisning från den definition av rasism och liknande former av fientlighet som regeringen angett i den nationella planen. I redovisningen har DO valt att inte ytterligare definiera begreppen utan istället utgå ifrån kommunernas egna definitioner, så som de kommit till uttryck i enkätsvar och intervjuer.

DO:s myndighetsuppdrag i förhållande till arbete mot rasism

DO:s uppdrag som myndighet framgår av lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Där framgår bland annat att DO har uppgifter enligt diskrimineringslagen (2008:567), (DL). Av föräldraledighetslagen (1995:584) framgår att DO har möjlighet att som part föra talan för enskild som i strid med föräldraledighetslagens bestämmelser missgynnats av skäl som har samband med föräldraledighet. DO:s uppgifter regleras vidare i förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen och uppgifter kan också ges i olika regeringsuppdrag.

Enkelt uttryckt är DO:s uppdrag att arbeta mot diskriminering och i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter. De sju diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen avser att skydda är kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

DO:s mandat är begränsat till frågor om diskriminering. Diskriminering kan översiktligt beskrivas som ett missgynnande av en person som har samband med någon av de skyddade diskrimineringsgrunderna. Det är alltså själva missgynnandet som regleringen inom vissa samhällsområden skyddar mot och inte intentionen eller de eventuella bakomliggande värderingar som kan tänkas

påverka att någon blir diskriminerad. Diskrimineringslagen kräver inget uppsåt för att en handling i lagens mening ska anses som diskriminering.

Delar av kommuners olika verksamheter faller inom ramen för diskrimineringslagens bestämmelser. DO har dock inte inom ramen för genomförandet av detta uppdrag bedrivit någon tillsyn avseende kommunernas efterlevnad av diskrimineringslagen inom olika verksamheter. Myndigheten beskriver i denna redovisning således enbart det resultat som framkommit av de enkät- och intervjuundersökningar som genomförts inom ramen för regeringsuppdraget.

Metod

DO har genomfört tre undersökningar med syfte att kartlägga insatser mot rasism och andra former av fientlighet. Dessa har resulterat i tre separata sammanställningar. I den här redovisningen ger vi en bild av kommuners arbete mot rasism baserad på det underlag de dryga 130 kommuner som deltagit i våra undersökningar givit. Underlagen består av en enkätundersökning, en fördjupande studie i form av fokusgruppsintervjuer och en ytterligare fördjupning genom en så kallad fallstudie.

I redovisningen används ibland olika begrepp för att hänvisa till deltagarna i de här studierna. Respondenter avser de kommunföreträdare som svarat på enkäten medan begreppet informanter används som beteckning för de kommunföreträdare som har intervjuats inom ramen för fallstudierna. De kommunföreträdare som deltagit i fokusgruppsintervjuer benämns fokusgruppsdeltagare i texten. Begreppet underlag används ibland som hänvisning till samtliga undersökningar. I övrigt framgår det av texten om det specifikt rör sig om uttalanden från fokusgrupper, fallstudier eller enkätundersökningen.

I bilaga 1, Metod och underlag, finns mer information om hur undersökningarna har genomförts.

Kommuners arbete mot rasism

Det saknas i dag tydliga nationella mål för kommunernas arbete mot rasism. Dock har flera kommuner arbete och planer för att till exempel främja mänskliga rättigheter. I dessa arbeten ingår också ibland sådana insatser som kommunerna betecknar som arbete mot rasism.

Härav följer att de insatser som kommuner väljer att beskriva som arbete mot rasism skiljer sig till art och karaktär. I redovisningen av detta regeringsuppdrag tar DO därför sikte på de tendenser som kan urskiljas i kommunernas arbete mot rasism. Ett sätt att förtydliga och konkretisera är att lista de insatser som kommunföreträdare nämner i intervjuer och alltså har i åtanke när de diskuterar utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet. I underlagen finns exempel på utbildningsinsatser, insatser inom integrationsområdet, riktade insatser till särskilt utsatta grupper, olika typer av

samverkan och samarbeten samt exempel på insatser mot våldsbejakande extremism.

Insatser

Utbildningsinsatser

I fokusgrupper och intervjuer nämns bland annat interna utbildningar inom kommunen, till exempel utbildningar om normkritik och interkulturell förståelse samt föreläsningar kopplade till de olika diskrimineringsgrunderna. Även utbildning i att utveckla ändamålsenliga arbetsformer för att motverka sociala risker med fokus på rasism och extremism tas upp som exempel.

Andra utbildningsinsatser som beskrivs är sådana som genomförs inom skolområdet, exempelvis teman för informationsdagar och studiebesök för elever. Även särskilda insatser för att motverka rasism och främlingsfientlighet i skolan lyfts i undersökningarna. I dessa har det ingått utbildning riktad till skolor och skolpersonal.

Insatser inom integrationsområdet

I underlagen beskrivs också insatser som syftar till inkludering/integration/etablering av nyanlända genom mötesplatser eller gemensamma aktiviteter så som matlagning eller friluftsliv. I sammanhanget lyfts bland annat särskilda projekt så som projektet Språkvän till nyanlända eller projektet Brobyggarna.

Riktade insatser till särskilt utsatta grupper

I fokusgrupper och intervjuer tar man också upp samverkan i råd med mera för att underlätta inkludering av särskilt utsatta grupper, till exempel romer. Det finns i underlagen också exempel på utbildningar i romsk kultur som riktar sig till kommunanställda inom till exempel socialtjänsten.

Andra insatser är projekt för EU-medborgare i utsatta situationer med fokus på boende och social inkludering. Det finns även exempel på flerspråkig information och stöd till EU-migranter.

Samverkansformer av olika slag

Flera kommuner beskriver att de har samråd med företrädare för de nationella minoriteterna. Flera kommuner anger också att de ingår i nätverket European Coalition of Cities against Racism (ECCAR).² Några kommuner nämner särskilda temadagar så som ”MR-dagar i kommunen på temat antirasism” eller arrangemang som uppmärksammar ”FN-dagen mot rasism och diskriminering”. En kommun berättar att de har deltagit i ett internationellt forskningsprojekt om främlingsfientlighet och rasism.

² Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) driver ett svenskt nätverk mot rasism och diskriminering. Nätverkets utgångspunkt för arbetet är den tiopunktsplan för kommuners arbete mot rasism och diskriminering som lanserats av den europeiska koalitionen mot rasism (ECCAR). Koalitionen initierades av Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) år 2004.

Insatser mot våldsbejakande extremism

Här framkommer av underlagen att lokala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism har tagits fram.

Skillnader mellan små, stora och mellanstora kommuner

I den här redovisningen beskriver DO generella teman och tendenser som framträder i underlagen. Kommunerna ter sig ställa sig samma typ av frågor när de beskriver sitt arbete mot rasism, begreppet rasisms innebörd och omfattning, organisatoriska utmaningar inom kommunen och möjligheter och utmaningar i samverkan med andra aktörer. Det finns emellertid skillnader i kommunernas förutsättningar, inte minst med avseende på deras storlek och geografiska läge. I fokusgrupperna har kommunerna delats upp i kategorierna: små-, mellanstora och stora kommuner.³

För små kommuner och glesbygdskommuner har frågan om kommunens arbete mot rasism ofta aktualiserats i samband med att kommunen de senaste åren tagit emot ett stort antal flyktingar. I fokusgrupper och intervjuer tar representanterna uteslutande upp integrationsinsatser. Det är tydligt i underlagen att de insatser som representanter för små kommuner talar om är nyligen påbörjade eller pågående, snarare än genomförda. De har svårt att beskriva effekter eller framgångsfaktorer. Däremot anger de att de kan se att insatser kan ge ringar på vattnet och bidra till möten och förståelse mellan kommunens invånare. Representanterna för de små kommunerna upplever överlag arbete mot rasism som svårt och diffust och de frågar sig om det överhuvudtaget är möjligt att ha ett arbete som syftar till att åstadkomma bestående förändringar av normer och strukturer.

De mellanstora kommunerna är de som framstår som mest heterogena i underlagen. Det finns inga särskilda tendenser som skiljer de mellanstora kommunerna från de som definieras som små eller stora kommuner.

Företrädare för de stora kommunerna i fokusgrupperna har det gemensamt att de uppger sig ha en hög ambitionsnivå och medvetenhet om frågorna. Av diskussionerna framgår att de är vana vid att diskutera komplexiteten i frågorna på ett sätt som företrädare för de mindre kommunerna inte visar i samma utsträckning. Intervjudeltagarna från de stora kommunerna beskriver att det finns uttalade strategier för integrationsarbetet, både i löpande insatser och i särskilda satsningar.

³ Kommunstorleken utgår från SKL:s indelning i de tre huvudgrupperna A. Storstäder och storstadsnära kommuner (i rapporten kallade stora kommuner), B. Större städer och kommuner nära större stad (i rapporten kallade mellanstora kommuner) och C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (i rapporten kallade små kommuner).

Resultat

Begrepp och perspektiv i kommunernas arbete

Regeringen skriver i sin nationella plan mot rasism, liknande former av fiendtlighet och hatbrott att rasistiska tendenser aktivt ska motverkas och bemötas med kunskap och öppen diskussion. Underlagen från våra undersökningar visar att få av de intervjuade representanterna för kommunerna upplever att de själva eller andra på kommunen har kunskaper om rasism. Det framgår att de upplever att bristen på kunskap är ett hinder i deras arbete mot rasism.

I det här kapitlet redovisas vad kommunrepresentanterna berättar om hur diskussioner kring själva begreppet rasism påverkar arbetet. Kapitlet ger även en kompletterande bild av inom vilka områden kommunerna genomför insatser mot rasism.

Exempel från fem kommuner

De fem kommuner som ingår i fallstudien får här illustrera hur det kan se ut i kommuner överlag.

Kommun 1

I kommun 1⁴ finns, enligt de intervjuade, inte samsyn kring begreppet rasism. De upplever att tjänstemän på kommunen, företrädare för civilsamhällets organisationer och kontaktpersoner på myndigheter som de träffar, har olika syn på vad rasism är. I kommunens styrdokument⁵ används begrepp som värdegrund och mänskliga rättigheter som övergripande utgångspunkter för det som kommunen betraktar som arbete mot rasism. I intervjuerna framkommer att det finns tjänstemän i kommunen som vill att kommunen ska definiera begreppet rasism för att kunna genomföra insatser med ett tydligt syfte. Andra intervjuade tycker att det är en viktig princip att undvika begreppen rasism och diskriminering och istället använda begreppet inkludering som riktning för allt arbete på området. Samtidigt berättar kommunens företrädare i de individuella intervjuerna att det generellt saknas kunskap om och förståelse för vad rasism är. De uppfattar att det finns brist på kunskap såväl i organisationen som i samhället i stort. Samtliga intervjuade ger uttryck för ett behov av fördjupade diskussioner om begreppet. I den här kommunen är alla insatser som lyfts fram som arbete mot rasism, arbete med integration.

Kommun 2

I kommun 2⁶ berättar de intervjuade kommunföreträdarna att begreppet rasism inte används överhuvudtaget. De berättar att de motverkar rasism indirekt när

⁴ Kommun 1 – pendlingskommun nära en storstad.

⁵ Kommunens styrdokument har granskats i varje kommun som ingår i fallstudien. Se bilaga 1 Metod och underlag.

⁶ Kommun 2 – liten landsbygdskommun.

de arbetar med integration. Aktiviteter som främjar inkludering, integration, tillgänglighet och innanförskap minskar, enligt dem, förutsättningarna för rasism att gro och komma till uttryck. Samtidigt ger den politiska företrädare som intervjuats uttryck för att en baksida av arbetet med att inkludera nyanlända är att det kan skapa avundsjuka och resultera i det hen kallar "smygrasism hos 'majoritetsbefolkningen'".

Kommun 3

Även i kommun 3⁷ beskriver de intervjuade kommunens arbete mot rasism som indirekt. Uttalat beskriver de att de arbetar för ökad tolerans, öppenhet, demokrati, inkludering och allas lika värde. De framhåller det som en viktig princip att arbeta för lika principer och värderingar och inte mot rasistiska värderingar eller dess uttryck. Begreppet rasism förekommer följaktligen inte heller i några styrdokument i den här kommunen. De som intervjuas berättar att kommunen har inte och vill inte diskutera begreppet rasism internt i kommunen. De framhåller dock att utbildningsområdet är ett undantag. Där har kommunen som ansvarig huvudman definitioner och strategier i enlighet med gällande skollag och läroplaner.

Kommun 4

Kommun 4⁸ fokuserar likt de flesta kommuner i undersökningen på arbete med integration i intervjuerna. De begrepp som de ser störst behov av att diskutera internt i kommunen är utanförskap och segregation. De intervjuade berättar att vilka begrepp som används i anslutning till det arbete som de definierar som arbete mot rasism beror på vilken person det är som uttalar sig. I kommunens styrdokument förekommer begreppet rasism i anslutning till insatser för inkludering och integration. Där står att integration är viktig just för att den i sig motverkar rasism i samhället.

Kommun 5

Kommun 5⁹ skiljer sig från de övriga. Kommunen har skrivningar om begreppet rasism i flera styrdokument och även avsatta medel i kommunens budget för arbete mot rasism. Trots det upplever de intervjuade att det är svårt att arbeta mot rasism eftersom det saknas en gemensam bild av dess natur, omfattning och implikationer. En av de intervjuade beskriver det som att, "vad rasism betyder varierar beroende på vilka personer som befinner sig i rummet när diskussionen förs". De intervjuade jämför med andra områden såsom jämställdhet. De uppfattar att det exempelvis finns en gemensam bild av vad sexism är till skillnad från rasism. Vidare beskriver de att det ändå är möjligt att föra en dialog inom kommunen kring respektive begrepp såväl som att genomföra enskilda projekt som knyter an till kommunens övergripande mål för jämställdhet.

⁷ Kommun 3 – mindre stad.

⁸ Kommun 4 – mellanstor stad.

⁹ Kommun 5 – stor stad.

Begreppet rasism i kommunerna

Det finns inte bara en definition av begreppet rasism och det påverkar kommunernas arbete mot rasism. Av fokusgruppsintervjuer och fallstudier framgår att det finns representanter från kommunerna som problematiserar och diskuterar begreppet rasism i det interna arbetet i kommunen, och det finns också de som inte gör det. En del av de representanter som uppehåller sig vid att fundera över begreppet i intervjuerna anger att de är anställda på kommunerna just för att arbeta med frågor om mänskliga rättigheter, rasism och andra former av fientlighet. De upplever ändå att begreppet är svårt att definiera och ser behov av fler diskussioner och ökad kunskap i sina organisationer. Andra kommunrepresentanter ger snarare uttryck för att rasismens komplexitet och särskilda status som ”känslig” är en anledning för kommunerna att undvika begreppet rasism helt.

De flesta kommunerna använder inte begreppet rasism i styrdokument och planer. Istället använder de begrepp som de definierar som mer generella och positivt laddade, som till exempel likabehandling och inkludering, och som samtidigt anger en målbild och riktning för arbetet. Ändå uppger många kommuner att de arbetar aktivt för att motverka rasism.

Integrationsinsatser

Framförallt i de mindre kommunerna framhålls att integrationsarbete är liktydigt med arbete mot rasism. När nyanlända ”integreras” i samhället minskar samtidigt risken för att de ska utsättas för rasism, enligt informanterna. Integrationsarbetet beskrivs oftast som framgångsrikt och genomtänkt och överlag som positivt. Kommuner arbetar till exempel med att skapa mötesplatser som är öppna för alla, så som friluftaktiviteter eller gemensam matlagning. Syftet är att flyktingar och andra kommuninvånare ska träffas och lära känna varandra. Många deltagare framhåller mötet mellan människor som den viktigaste ingrediensen för förståelse och tolerans och som den främsta strategin i det antirasistiska arbetet.

Vissa aktiviteter anges ha ett specifikt utbildande syfte och riktar sig till särskilda grupper; språkvänner för nyanlända, läs- och skrivkurser för romer och kurs i jämställdhet på persiska, är några exempel ur underlagen. I fokusgrupperna ger representanter exempel på beskrivningar av framsteg hos grupper eller enskilda individer som omfattats av dessa satsningar. Någon har tagit taxikörkort och andra har lärt sig svenska snabbt. Specifika projekt med fokus på särskilda grupper, romer i flera fall, innefattar ibland också aktiviteter som riktar sig till personal inom kommunen, till exempel utbildning om romsk kultur och historia.

I såväl integrationsinsatser med fokus på att mötas som i insatser med ett mer uttalat och avgränsat syfte ligger fokus på inkludering eller integration. Det finns inga konkreta exempel i underlagen på insatser som syftar till att motverka att grupper och individer utsätts för rasism, åtminstone inte i relation till kommunens ansvarsområden.

Extremism

I den mån rasism alls nämns i underlagen så är det i relation till extrema miljöer eller specifika grupper i samhället. Ofta är det i relation till kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism. Våldsbejakande extremism omfattar då bland annat högerextremism med rasistiska förtecken. I beskrivningarna framgår att arbetet har fokus på trygghet och säkerhet. Extremhögern beskrivs utgöra ett potentiellt hot mot kommuninvånarna.

Flera kommuner har handlingsplaner för att förebygga våldsbejakande extremism. I enkätundersökningen anger över hälften av kommunerna att de reagerar på tydligt rasistiska uttryck. 6 av 10 anger att deras organisation genomför insatser för att motverka förekomsten av rasistisk eller främlingsfientlig propaganda och lika många uppger att de genomför insatser för att motverka förekomsten av brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv. I intervjuer och fokusgrupper finns dock inga exempel på hur arbetet bedrivs eller vilka insatser som genomförs.

Annat arbete

Kommunrepresentanterna beskriver att kommunen i styrdokument understryker vikten av att arbeta för värden som inkludering, likabehandling och tolerans snarare än mot rasism. Arbete mot rasism beskrivs som en konsekvens av det överordnade arbetet med inkludering.

I intervjuer och fokusgrupper framhålls kommuninvånarnas rättigheter och vikten av att alla har tillgång till dessa. Till exempel anger 7 av 10 kommuner i enkäten att de genomför särskilda insatser för att alla, oavsett etnisk eller religiös tillhörighet, ska ha lika tillgång till de tjänster som organisationen erbjuder. Samtidigt finns inga exempel i intervjuer eller fokusgrupper på riktade insatser med syfte att undanröja eventuella hinder för lika tillgång till kommunens tjänster. Det finns inte heller exempel i underlagen som visar att kommunerna genomför kartläggningar för att identifiera sådana hinder.

I samma inkluderande anda anger mer än hälften av de svarande att de genomför insatser för att alla, oavsett etnisk eller religiös tillhörighet, ska ha tillgång till bostad. Siffran sjunker till 35 procent när frågan istället gäller att motverka förekomsten av rasism eller främlingsfientlighet på bostadsmarknaden. Enkätresultaten visar också att 38 procent av kommunerna genomför särskilda insatser för att medlemmar av grupper som riskerar att utsättas för rasism eller främlingsfientlighet ska kunna utveckla och bevara sin kultur. Siffran stiger dock till 71 procent när frågan rör om kommunen genomför insatser för att alla, oavsett etnisk eller religiös tillhörighet, ska ha lika möjligheter att utöva idrott, motion och friluftsliv – aktiviteter som i någon mening kan upplevas som neutrala och inkludera alla.

Inte en fråga som andra

Respondenter och informanter anger överlag att arbete mot rasism inte prioriteras i kommunerna. Dock anger närmare 60 procent av kommunerna i

enkätundersökningen att de genomför arbete för att motverka rasism. I fokusgruppsintervjuerna ger deltagarna exempel på kommunens insatser. Då endast fyra av totalt tjugo deltagare kunde ge exempel på insatser som enligt kommunen enbart syftar till att motverka rasism medan arton av tjugo beskriver insatser av integrationsfrämjande karaktär kan siffran i enkätundersökningen ifrågasättas.

I fokusgrupper och intervjuer ger deltagarna sina förklaringar till varför kommunen inte arbetar mot rasism. I vissa fall framgår det att andra frågor helt enkelt prioriteras. Några representanter anger att kommunen inte har resurser och ytterligare några upplever att det inte finns problem med rasism i kommunen. ”Vi har över 50 etniciteter här – så vi har inget problem med rasism”, förklarar till exempel en deltagare.

Många representanter i fokusgrupper och intervjuer ger på olika sätt uttryck för att arbete mot rasism i sig skulle kunna utlösa rasism eller skapa orättvisor. Flera kommunrepresentanter talar om risker med att ställa grupper mot varandra. De föreställer sig att det finns risk för konflikter och använder det som argument för att inte genomföra riktade insatser i förhållande till särskilda grupper.

Det finns också exempel i underlagen på att representanter ger uttryck för att kommunen behöver agera strategiskt för att inte provocera fram rasistiska uttalanden och agerande hos ”majoritetsbefolkningen”. Intervjudeltagare beskriver att ”majoritetssamhället” kan reagera om kommunen lägger ekonomiska resurser på utpekade grupper. Flera representanter för resonemang i fokusgrupper och intervjuer om hur de ska agera för att inte ”trigga rasism”. Det finns också exempel där deltagare i fokusgruppsintervjuer och fallstudier ger uttryck för en rädsla över att enskilda personer i en ”minoritetsgrupp” ska agera på ett sätt som manar fram fördomar.

I fokusgrupper och intervjuer återkommer föreställningen att begreppet rasism och erkännandet av förekomsten av rasism är känsligt. Det används som en anledning att inte genomföra insatser mot rasism. I fallstudierna anger ett par representanter att samhällsklimatet är splittrat då rasism ökar i vissa grupper samtidigt som majoriteten av befolkningen ger uttryck för ökad öppenhet och tolerans. I intervjuerna beskrivs att det kan vara en anledning till att kommuner hellre väljer att arbeta allmänt inkluderande och för mer allmänna värden.

Andra orsaker till att kommunerna inte arbetar mot rasism som deltagarna anger är att den politiska viljan kan vara begränsad. En annan anledning är att det inte finns en tydlig uttalad uppgift för kommunen att arbeta mot rasism. Kommunerna är politiskt styrda och det varierar i vilken utsträckning kommunens politiska styre prioriterar arbete mot rasism.

I fokusgrupperna och fallstudierna gör kommunrepresentanter jämförelser med arbete för jämställdhet eller tillgång till rättigheter för hbtq-personer. Till skillnad från arbete mot rasism upplever de inte att begreppen i samma utsträckning är känsliga och svårdefinierade, i alla fall inte på ett sådant sätt att det försvårar arbetet. I de diskussioner som förs i fokusgrupperna framgår att

tjänstemän med ansvar för MR-frågor taktiskt väljer att fokusera på områden där de har större möjlighet att få genomslag. Flera kommunföreträdare berättar att de helt enkelt undviker att arbeta mot rasism till förmån för till exempel insatser för jämställdhet som kan förankras bredare hos tjänstemän och politiker i kommunen.

Många representanter efterlyser mer kunskap om rasism i kommunerna

I fokusgruppsintervjuerna stannar diskussionerna mellan deltagarna ofta vid själva begreppens betydelse. Deltagarna efterlyser följaktligen också stöd för att förstå olika begrepp, hur de kan ha bäring på varandra och hur de hänger ihop.

Samtidigt som många i fokusgrupperna och intervjuerna efterlyser kunskap visar enkätundersökningen att många kommuner anger att de har erbjudit intern utbildning om rasism eller främlingsfientlighet de senaste åren. Utifrån underlagen från fokusgrupper och fallstudier är det dock troligt att det rör sig om utbildningsinsatser kopplade till exempelvis normkritik snarare än utbildningar som specifikt behandlar rasism. Utifrån enkätstudien vet DO också att det i många fall är avgränsade grupper såsom chefer eller grupper av medarbetare som har fått utbildning.

Styrning och organisation av arbete mot rasism

Av skälen till beslutet om regeringsuppdraget framgår att DO ska utveckla och intensifiera arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans genom att följa upp insatser på området. Underlagen som tagits fram ger en bild av vilka insatser kommuner genomför mot rasism, men de ger också en bild av de organisatoriska förutsättningar som kommuner har för att bedriva ett sådant arbete målinriktat och effektivt. I föregående avsnitt kunde vi se att en stor del av intervjuerna handlar om att kommunrepresentanterna har svårt att definiera själva begreppet rasism. När det saknas en gemensam definition av vad rasism är upplever många av de intervjuade att det är svårt att alls genomföra insatser med ett uttalat syfte att motverka rasism.

I det här kapitlet redogör DO för vad kommunrepresentanterna berättar om hur det som definieras som arbete mot rasism organiseras och styrs i kommunerna.

Exempel från fem kommuner

De fem kommuner som ingår i fallstudien får här illustrera hur det kan se ut i kommuner överlag när det gäller styrning och organisation.

Kommun 1

I kommun 1 beskriver de intervjuade att det inte finns någon gemensam strategi för arbetet mot rasism som inkluderar alla förvaltningar. Det finns, enligt samtliga intervjuade, inte heller någon person som har överblick över olika antirasistiska insatser som kan bedrivas på skilda håll inom den kommunala organisationen. Däremot lyfter de fram ett, enligt dem, välfungerande och förvaltningsövergripande arbete mot våldsbejakande extremism. Att motverka

rasism finns inte som ett uttalat mål i något av kommunens styrdokument. Företrädarna för kommunen upplever ändå att kommunen bidrar till att motverka rasism inom ramen för sitt integrationsarbete. Det arbetet bedrivs inom förvaltningen för socialpolitik och arbetsmarknad.

Kommun 2

Kommun 2 har inte heller någon kommunövergripande strategi mot rasism enligt de intervjuade. Här framträder också en bild av att det inte finns ekonomiska förutsättningar och att även frågor med ett internt starkt stöd får stå tillbaka till förmån för det som beskrivs som mer akut. Ett konkret exempel berör ett nedlagt projekt med syfte att motverka intolerans hos kommuninvånarna. De avsatta pengarna behövdes istället till arbete med etablering och integration för nyanlända. I den här kommunen har flera insatser med koppling till demokratiarbete lagts ned på grund av att den person som ansvarade för de frågorna har slutat på kommunen. I intervjuerna framgår att den här typen av frågor många gånger är beroende av enskilda tjänstemäns kunskaper och engagemang. Kommunrepresentanterna framhåller en handlingsplan mot våldsbejakande extremism som kommunens tydligaste och mest strukturerade arbete mot rasism. Samtidigt framför de åsikter om att planen är otydlig, saknar åtgärdsplan och budget och därmed inte går att utvärdera.

Kommun 3

Inte heller i kommun 3 menar de intervjuade att det finns en struktur eller en styrfunktion med ansvar för arbete mot rasism. Det finns därför inte heller någon policy eller annat styrdokument för arbetet, och inte någon tjänsteman som har särskilt ansvar för arbete mot rasism. Kommunrepresentanterna menar att kommunen arbetar för att motverka rasism genom en lokal målformulering om ”öppenhet” och i viss mån även ”tolerans”. Dessa mål eller ledord har tagits fram utifrån ett så kallat utmaningsdrivet arbetssätt. Tjänstemännen på kommunen har då identifierat följande utmaningar: ”välkomna det som känns okänt och främmande”, ”forma platsen till en plats för alla” samt ”tillvarata ny befolkning”. Utifrån de centrala målen och värdeorden har sedan varje förvaltning tagit fram mål och strategier för sina verksamheter. Olika funktioner inom förvaltningen arbetar därför med frågorna utifrån sina uppdrag och de policys som berör deras politikområde. Kommunen gör ingen sammanhållen uppföljning av arbetet.

Kommun 4

Det fjärde exemplet, kommun 4, har en organisation som de själva beskriver som ”platt”. Respektive förvaltning och enhet beskrivs i hög utsträckning vara självbestämmande. Här finns inte heller någon kommunövergripande funktion med samlat ansvar för arbete mot rasism. I stället hanteras frågorna inom flera olika verksamhetsområden såsom arbetsmarknad, socialpolitik och folkhälsa. Kommunen har uttalade visioner och handlingsplaner för integration, jämställdhet och jämställdhetsintegrering. I intervjuerna framhåller de arbetet mot våldsbejakande extremism som ett gott exempel på samverkan mellan

olika förvaltningar samt med externa aktörer. Arbetet mot rasism beskrivs som generellt och som en bieffekt av arbetet med ovan nämnda handlingsplaner. I kommunens mest centrala styrdokument framhålls att kommunen ska drivas framåt av kulturell och etnisk mångfald. De intervjuade menar att frågor om integration och inkludering är förankrade på den högsta politiska nivån men att arbete mot rasism eller främlingsfientlighet inte är uttalat.

Kommun 5

Kommun 5 är organiserad i ett antal sakförvaltningar och ett antal geografiska enheter. Kommunen har också en central förvaltningsenhet som fungerar som ledningsfunktion för kommunens samlade förvaltning och organisation. Kommunstyrelsens förvaltning beskrivs vara en central aktör i kommunens arbete mot rasism och arbetar aktivt för att stödja de geografiska enheterna i deras respektive verksamhet. Denna enhet driver på och följer upp genomförandet av kommunfullmäktiges beslut genom bland annat en aktiv ekonomistyrning. Vid den centrala enheten finns ett särskilt kansli för frågor om mänskliga rättigheter (MR). Kansliet för MR ansvarar för strategiskt arbete med utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter. I kommunens budget anges sedan 2015 att de ska arbeta mot rasism och med antirasism. Arbetet följs upp i det kommunövergripande uppföljningssystemet och via brukar- och medborgarundersökningar riktade till kommunens invånare. De intervjuade anger att ett stort ansvar för realiseringen av de politiska ambitionerna ligger på de geografiska enheterna och deras förvaltningar. De intervjuade menar att även om det finns en tydlig idé i kommunen centralt kring hur man vill driva arbetet med antirasism så upplever de enskilda enheterna ibland att visionerna är otydliga och svåra att genomföra och de efterfrågar därför en tydligare och mer sammanhållen strategi för frågorna.

Utmaningar i styrning och organisation av arbetet

I exemplen ovan framträder även en rad omständigheter i kommunernas egna organisationer som kan vara försvårande för ett målinriktat och effektivt arbete. De intervjuade lyfter fram följande hinder:

Strategi och samordning

Underlagen visar att arbete mot rasism hanteras på olika sätt i olika kommuner, inte bara innehållsmässigt utan även organisatoriskt. Det framgår av underlagen att kommunerna skiljer sig åt avseende var ansvaret för frågan om arbete mot rasism ligger i kommunen.

I fyra av fem kommuner som undersökts med avseende på arbete mot rasism genom fallstudier sker inget formaliserat arbete med frågorna på högsta kommunledande nivå och det saknas strategier för arbetet. I fyra av de fem kommunerna är också ansvaret för arbetet mot rasism fördelat på flera olika förvaltningar och funktioner. Deltagare i fallstudierna menar att det leder till ingen tar ett helhetsansvar i frågan. De olika förvaltningarna och avdelningarna arbetar med olika begrepp och utgångspunkter. Arbetet med frågorna framhålls

även av flera kommuner i fallstudierna som personanknutet snarare än kopplat till en specifik organisatorisk funktion.

I enkätstudien anger en tredjedel av respondenterna att arbete mot rasism inte nämns i något styrdokument, alternativt att de inte känner till om det nämns i något styrdokument. En fjärdedel av respondenterna anger att kommunen har en mångfaldsplan där arbete mot rasism tas upp. I fokusgrupper och intervjuer nämns inte mångfaldsplaner som ett centralt dokument eller som en riktlinje för kommunens arbete mot rasism.

Budget och prioritering

De styrdokument som kommunerna i fallstudierna framhåller, redovisar som regel inte ekonomiska medel i relation till arbetet mot just rasism. Enkäten visar att det i knappt en femtedel av kommunerna finns hänvisningar till arbete mot rasism i kommunens budget.

Samtidigt menar deltagare i undersökningarna att möjligheterna ökar för att en fråga ska få gehör om den anges i kommunens budget. De anger att det i slutänden är de förtroendevalda som måste avsätta medel för att möjliggöra ett aktivt arbete mot rasism.

Mäta och utvärdera

Deltagare i fokusgrupperna menar att det är svårt att omvandla ansvaret för arbete mot rasism till mål i styrdokument eller som utgångspunkt för specifika insatser. Det finns också exempel på att begreppet rasism finns i styrdokument utan att det för den delen omsätts i konkret arbete. Det framgår både i fallstudien och i fokusgrupperna att styrdokument inte alltid efterlevs eller följs upp. De kan också tolkas olika på olika förvaltningar och organisatoriska enheter.

För att bättre se vilka behov som finns skulle kommuner, enligt deltagare i undersökningarna, behöva genomföra bättre utvärderingar av de insatser de betraktar som arbete mot rasism. Den utvärdering som beskrivs i underlagen stannar ofta vid att mäta antal deltagare. Det finns inga exempel på mer kvalitativ eller effektorienterad styrning och uppföljning. Deltagarna anser generellt att kommunernas styrdokument är svåra att följa upp och att utvärdera eftersom de sällan är utformade som operationaliserade handlingsplaner med tydliga målsättningar och ansvarsområden.

Många deltagare har goda erfarenheter av mer systematiskt arbete för exempelvis jämställdhet. I sådant arbete har flera av dem använt indikatorer för att mäta resultat i löpande arbete och i enskilda projekt. Av enkätundersökningen framgår att bara fem av hundra kommuner använder indikatorer i kommunens styrsystem som ett verktyg för att mäta förekomsten av rasism i kommunen.

Enligt underlagen har endast en kommun frågar om rasism i kommunens brukarundersökningar. I övrigt finns det i intervjuundersökningarna inte några exempel på kommuner som hänvisar till någon typ av kommunövergripande

kartläggningar eller mätningar av attityder, utsatthet eller liknande hos kommuninvånarna.

Flera deltagare i fokusgruppsintervjuer och fallstudier menar att det är svårt att mäta förekomsten av rasism och resultat av de insatser kommunen genomfört. Samtidigt finns en uppfattning om ett behov av ”mer evidens” för att få till stånd ett bra arbete mot rasism.

Kommuners samverkan med andra aktörer

Målet för regeringens nationella plan är ett strategiskt, effektivt och samlat arbete mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott i Sverige.

”Planen ska utgöra en grund och en inriktning för arbetet mot rasism och hatbrott inom de särskilt viktiga strategiska områden som regeringen har identifierat: mer kunskap, utbildning och forskning; förbättrad samordning och uppföljning; civila samhället: ökat stöd och fördjupad dialog; förstärkt förebyggande arbete på nätet; ett mer aktivt rättsväsende. Med planen utformas en struktur för samordning och uppföljning som lägger grunden för ett långsiktigt strategiskt arbete.”

Kommuners arbete mot rasism är att betrakta som delar i ett större pussel där andra viktiga komponenter utgörs av insatser från exempelvis myndigheter, lärosäten och organisationer inom civilsamhället. I det här kapitlet redogör vi för vad kommunrepresentanterna berättar om kommunernas samverkan med andra aktörer.

Kommunernas samverkan med organisationer i civilsamhället och utsatta grupper

Exempel från fem kommuner

De fem kommuner som ingår i fallstudien får här illustrera hur det kan se ut i kommuner överlag.

Kommun 1

I kommun 1 beskriver de intervjuade företrädarna ett väl etablerat samarbete med civilsamhällets organisationer på integrationsområdet. Samarbetet sker på initiativ av civilsamhället och är beroende av personer som de intervjuade benämner som eldsjälar. Samarbetet är inriktat på praktiska aktiviteter som syftar till ökad integration och finansieras av kommunen.

Kommun 2

I kommun 2 kunde kommunen inte lyfta fram någon organisation i civilsamhället med direkt koppling till undersökningsområdet. Däremot framkom det i intervjuerna att det finns samarbeten med hjälporganisationer vid flyktingboenden. I den här kommunen framhålls också kyrkan som en viktig part i arbetet med att samla civilsamhället på orten i frågor som rör barn och unga.

Kommun 3

Kommun 3 har enligt de intervjuade ”ett starkt civilsamhälle och en levande föreningskultur”. Kommunen arbetar dels med särskilda avtal genom vilka civilsamhället kan driva mer permanenta verksamheter, dels genom att bevilja ansökningar om finansiering av olika typer av insatser. Kommunen fördelar stöd utifrån behov med koppling till kommunens strategiska mål.

Organisationer från civilsamhället får söka medel för insatser som antas någon av de utmaningar kommunen identifierat. I enlighet med dessa mål välkomnar och stöttar kommunen enligt de intervjuade särskilt initiativ från civilsamhället som handlar om att skapa mötesplatser och att förebygga fördomar och främlingsfientlighet.

Kommun 4

I kommun 4 finns en överenskommelse med civilsamhället om en gemensam värdegrund som villkor och grund i bedömningen av om en organisation ska beviljas kommunala medel eller inte. Mångfald, integration, demokrati och social sammanhållning är centrala begrepp i denna värdegrund. Den här kommunen har också ett certifieringsmaterial knutet till de värderingar som alla föreningar måste arbeta utifrån för att kunna ta del av kommunala medel. Ett kriterium för att få bidrag är till exempel att organisationerna ska vara öppna för alla oavsett kön eller etnicitet.

Kommun 5

Kommun 5 beskriver sig ha ett utvecklat samarbete med civilsamhället inom ramen för sitt arbete med mänskliga rättigheter. Kommunstyrelsen har ett råd för mänskliga rättigheter och där finns flera stora rättighetsbaserade organisationer företrädare.

Frågor för samverkan med civilsamhället

Från fallstudierna har DO beskrivningar av hur fem kommuner samverkar med organisationer i civilsamhället. I dessa kommuner sker samarbete med civilsamhället när det finns formellt eller informellt utarbetade kanaler via exempelvis kommuners arbete med sociala frågor, kultur och fritid, arbetsmarknad eller integration. De intervjuade beskriver att nya samarbeten många gånger initieras genom redan etablerade personliga relationer.

Inom ramen för undersökningen har DO låtit intervjua representanter från civilsamhället. Dessa personer har valts ut av respektive kommun som representanter för organisationer som kommunen bedömer som viktiga parter i kommunens arbete mot rasism. Bland de personer som intervjuats finns en företrädare för ett mentorsprogram på integrationsområdet, en företrädare för en samverkansförening för två bostadsområden, en företrädare för en idrottsförening samt en representant från en organisation som arbetar med rättighetsfrågor. I en av de fem kommunerna kunde kommunen inte identifiera någon organisation som de samarbetade med i de här frågorna. Därför har inte någon representant från civilsamhället i denna kommun intervjuats.

De intervjuade representanterna från organisationer i civilsamhället uppger att de motverkar rasism indirekt inom ramen för organisationens verksamhet.

Samtidigt är det, inte i något fall, organisationens huvudsakliga syfte. Organisationerna upplever följaktligen inte heller att kommunen har särskilda förväntningar kopplade till arbete mot rasism eller att kommunen skulle utvärdera deras arbete utifrån hur väl de lyckas motverka rasism. I intervjuerna finns bara ett exempel på samverkan med uttalat antirasistiskt syfte: Ett försök till att ena olika grupper i en diskussion slutade i bråk och hot. Deltagarna var, enligt den intervjuade, oeniga om vad som är att beteckna som rasism och inte. Diskussionerna kom att handla om vem som har rätt att definiera vad som är en rasistisk handling.

De samarbeten som lyfts i intervjuerna varierar till art och karaktär. Det samarbete med civilsamhället som beskrivs i underlagen ryms många gånger inom ett övergripande MR-arbete, inom särskilda integrationsprojekt, i arbete mot våldsbejakande extremism eller inom ramen för antidiskrimineringsarbete. Även de exempel på samarbeten med andra aktörer som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tar upp på sin webbplats vittnar om stor mångfald. Samarbete med andra aktörer är en viktig del i arbetet inom ECCAR och den första punkten i nätverkets 10-punktsprogram handlar om att involvera olika aktörer och grupper för att motverka diskriminering. De exempel på samarbeten som SKL lyfter fram på webbplatsen som del i arbetet mot rasism och diskriminering varierar från demokrativeckor i kommunen till projekt om ryktesspridning, sommarjobbprogram och statistiska sammanställningar av upplevelser av diskriminering.

I våra underlag, såväl som bland exemplen från ECCAR, finns flera samarbeten med civilsamhället avseende arbete med hbtq-frågor som beskrivs som framgångsrika. Många gånger beskriver kommunens representanter att samarbetet med civilsamhället är mer utvecklat inom andra områden än just inom arbete mot rasism. Flera informanter lyfter fram ett mer systematiskt arbete med hbtq-frågor. I samarbete med hbtq-organisationer har flera kommuner genomfört utbildningar internt och även tagit fram underlag för certifiering av olika verksamheter. Samtidigt beskriver deltagare i fokusgrupperna att det goda samarbetet vad gäller hbtq-frågor gett dem värdefulla generella insikter om vikten av medskapande.

Samråd med utsatta grupper

Underlagen omfattar också frågor om kommunernas samverkan med utsatta grupper. Fokusgrupperna och enkätsvaren visar att kommunerna överlag samråder med företrädare för de nationella minoriteterna. Delaktighet och inflytande är grundläggande principer i Europarådets minoritetskonventioner. Målet för politiken avseende nationella minoriteter är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.¹⁰

Av enkätundersökningens fritextsvar framgår att kommunerna samråder på olika sätt med grupper som riskerar att utsättas för rasism eller

¹⁰ Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1).

främlingsfientlighet. Vanligast är att kommunerna betecknar dessa samråd som ”löpande dialog” och inte som ett ”formellt samråd”. Däremot är det få kommuner som anger att utsatta grupper agerar remissinstanser i frågor som berör dem eller som låter företrädare för grupper ingå i referensgrupper. 6 av 77 kommuner svarade i enkäten att grupper som riskerar att utsättas för rasism är remissinstans och 26 av 119 svarande anger att grupper som riskerar att utsättas för rasism är företrädare i referensgrupper för frågor som berör dem.

I enkätundersökningen ingår ingen kvalitativ bedömning av samrådets effekter. Däremot lyfter deltagare i fokusgruppsintervjuerna en del upplevda problem. Bland annat anser några att det per definition är ett problem att lyfta ut och definiera specifika grupper som utsatta för rasism. Orsaken är att de inte upplever att det ligger i linje med principer om likabehandling och inkludering av alla invånare. Även enkätundersökningen visar att det finns kommuner som väljer att inte samråda med specifika grupper till förmån för att organisera samråd ”för alla” med uttalat fokus på likabehandling.

Utmaningar och framgångar i kommunernas samverkan med civilsamhället och utsatta grupper

I fokusgrupper och intervjuer från fallstudierna lyfter kommunrepresentanterna såväl styrkor som utvecklingsområden i samarbetet med civilsamhället.

Enligt intervjuerna kan civilsamhället erbjuda förstahandsinformation, peka på strukturella förhållanden och inte minst hjälpa till att föra upp frågan om rasism på den kommunala dagordningen. Civilsamhället kan bidra med kunskap, såväl lokalspecifik som allmän. Ett flertal kommunrepresentanter anger i DO:s undersökningar att det ofta finns efterfrågan på sådan kunskap i kommunerna.

De utmaningar som framhålls i underlagen är framförallt kopplade till ekonomi och till organisatoriska förutsättningar. I flera fall är organisationer beroende av kommunala medel. En deltagare beskriver att det kan vara ett problem att de som ”ska driva på det antirasistiska arbetet har för stark koppling till de kommunala medlen”. Hen menar att lokala organisationer som arbetar mot rasism och diskriminering borde ligga på och ställa krav på kommunerna. Den rollen försvåras när samma organisationer får ekonomiskt stöd från kommunen. Flera representanter diskuterar problematiken med att kommunen å ena sidan vill att civilsamhället ska vara mer pådrivande och kritiskt samtidigt som de förstår problematiken i att kritisera samma organisation som de ska söka finansiering från. I en fokusgruppsdiskussion lyfter deltagarna att de skulle vilja föra en diskussion om vad det innebär att vara kommunal tjänsteman respektive civilsamhällesrepresentant.

Det framgår också av underlagen att flera deltagare i fokusgruppsintervjuerna upplever att det kan vara svårt att avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt de ska gå in i vissa samarbeten när det inte finns medel avsatta i budget. En annan aspekt som lyfts i underlagen som ett problem är att samarbeten bygger på informella kontakter och drivs av ”eldsjälar”. Många representanter talar om frågornas karaktär som personberoende och hänvisar då både till personer inom kommunen och till personer i organisationer från civilsamhället.

Samverkan mellan kommuner och med myndigheter

Eftersom de flesta kommunerna inte har arbete mot rasism som ett särskilt arbetsområde är det inte heller en central fråga för samverkan med andra offentliga aktörer. Samtidigt berättar deltagarna att rasism är en fråga som kan dyka upp som ett tema i befintliga samarbeten och samverkansforum. Det finns flera exempel på beskrivningar i underlagen där enskilda tjänstemän har kontakter över kommun- och myndighetsgränser inom ramen för uppdrag inom områden som demokrati, asylfrågor, integration eller utbildning – delar i kommunernas arbete som de intervjuade ger uttryck för berör och omfattar arbete mot rasism.

I underlagen finns flera exempel på att det finns en organiserad samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism. Sådana nätverk kan omfatta närliggande kommuner, men även företrädare för kommunala bostadsbolag, polis och representanter från civilsamhället.

Samverkan med andra kommuner

Enligt underlagen förekommer viss samverkan mellan närliggande kommuner med syfte att motverka rasism. Sådan samverkan ligger dock, enligt de undersökningar DO låtit genomföra, i regel utanför det ordinarie arbetet och den ordinarie organisationsstrukturen. Erfarenhetsutbyte med andra kommuner sker huvudsakligen i vad de intervjuade benämner som ”mellan kommuntjänstemännen som privatpersoner” – då kommunens anställda har kontakter med andra kommunanställda och på så sätt indirekt hämtar inspiration från deras arbete.

SKL:s nätverk mot rasism och diskriminering är det exempel på formaliserat samarbete som nämns i underlagen. Nätverket samlar ett 30-tal kommuner. Många av deltagarna i våra undersökningar beskriver medlemskapet i nätverket som en draghjälp i arbetet och flera kommuner lägger upp sitt arbete mot rasism (och diskriminering) i enlighet med det tiopunktsprogram som ECCAR tagit fram.

Samverkan med myndigheter

Flera kommuner beskriver samverkan med länsstyrelser i positiva ordalag. I flera fall har länsstyrelser delfinansierat vissa kommunala insatser som syftar till inkludering. Fallstudierna visar att det finns ett samarbete med länsstyrelser och närliggande kommuner i integrationsfrågor och i arbetet mot våldsbejakande extremism.

I fokusgrupperna lyfter flera deltagare att de önskar en tydligare eller mer genomgripande styrning från centralt håll vad gäller kommunalt arbete mot rasism – ett tydligare uppdrag. I en fokusgrupp diskuteras till exempel att det bör finnas beslut från regering och riksdag om vilken nivå kommunerna ska arbeta med frågorna på. De undrar vilken roll kommuner bör ha i fråga om arbete mot rasism. Flera deltagare menar att det inte borde vara valbart vilka frågor kommuner arbetar eller inte arbetar med. Många deltagare i fokusgrupper och i fallstudierna ger uttryck för en upplevelse av att arbetet inte

är samlat från nationellt håll. Istället beskrivs det som svårgripbart och förvirrande.

I fallstudierna framkommer att den kontakt som kommunerna har med regeringen och myndigheter på området inte uppfattas som en dialog utan mer som beställningar där kommunen ska utföra något. Flera informanter och fokusgruppsdeltagare ger uttryck för uppfattningen att staten har det övergripande ansvaret för att motverka och förebygga rasism. Särskilt företrädare för mindre kommuner beskriver kommunerna som lämnade ensamma med ett svårt och odefinierat arbete. De ser att närsamhället går igenom stora förändringar och har en upplevelse av att bli lämnade utan verktyg och tydlig riktning.

Flera fokusgruppsdeltagare säger också att de vill ha stöd från centralt håll med att ta fram bättre verktyg för att kunna mäta resultat, göra kartläggningar och omsätta uppdrag i praktiken. Likaså säger de att uppdragsbeskrivningar och de begrepp som används behöver enhetliggöras och bli tydligare. I de här diskussionerna nämns såväl regeringen som Migrationsverket och Diskrimineringsombudsmannen.

Privata utförare i kommunal verksamhet

De flesta kommuner som deltar i enkätundersökningen anger att delar av organisationens verksamhet utförs av privata utförare¹¹. Få kommuner, en av tio, anger i enkäten att de ställer krav på externa aktörers¹² beredskap att agera mot rasism eller främlingsfientlighet. Frågorna i enkätundersökningen är specificerade till att handla om krav på externa aktörers kunskap om rasism, beredskap att agera mot rasism och insatser mot rasism.

Grundprincipen är att kommunen, om än i varierande utsträckning, fortfarande har ett ansvar för verksamhet som överlämnats till privata utförare. Det betyder att kommunen har ansvar att se till att verksamheten bedrivs enligt kommunens övergripande mål, riktlinjer och föreskrifter och att det finns en intern kontroll av att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.¹³

I de fall respondenter angivit att de ställer krav på externa aktörers kunskap om, och arbete mot rasism, visar de fritextsvar som följer av frågan att det ofta inte handlar specifikt om rasism. De krav som kommunrepresentanterna anger kan ingå som en del i kommunens likabehandlingspolicy, eller enligt en rutin för MR-arbete. Flera respondenter menar att de ställer krav utifrån gällande rätt, framförallt diskrimineringslagen. Andra menar att de har klausuler i alla sina avtal och kontrakt som hänvisar till gällande rätt. Några anger också att det finns möjlighet att häva avtal om leverantören blir dömd för olaga

¹¹ I enkäten finns ingen definition av vad som avses med privata utförare. Definitionen av vilka som kan vara privata utförare skiljer sig åt för olika områden i kommunernas verksamhet. Till exempel är definitionen snävare i kommunallagen än i socialtjänstlagen.

¹² Externa aktörer definieras som privata eller kommunala bolag eller föreningar.

¹³ Kommunallag (2017:725) 5 kap. 3§, 6 kap. 6§ samt 10 kap. 1§, 7–9§§.

diskriminering eller döms att betala diskrimineringsersättning enligt diskrimineringslagen.

Kommunen har ansvar att på en övergripande nivå kontrollera och följa upp verksamhet som har överlämnats till privata utförare. Det finns däremot inga lagkrav för kommunen att följa upp externa aktörers kunskap om, och arbete mot rasism. I de fall kommunerna ställer krav på den privata utföraren i frågor som rör likabehandling och MR visar dock underlagen att det ofta inte görs någon uppföljning av de krav som ställts.

Slutsatser

Sammanfattning

Redovisningen visar sammantaget att:

- det finns få exempel på insatser i kommunerna med uttalat syfte att motverka rasism
- det som kommunerna betecknar som arbete mot rasism inte är inriktat på att motverka att grupper och individer utsätts för rasism
- kommuner beskriver det som enklare att verka för lika rättigheter och möjligheter i förhållande till andra diskrimineringsgrunder än etnisk tillhörighet.

Underlagen har gett DO anledning att presentera redovisningen i tre kapitel: Det första avsnittet, "Begrepp och perspektiv i kommunernas arbete", tar sikte på att redovisa hur kommunerna beskriver att de tolkar begreppet rasism, vilka insatser de genomför och med vilket syfte. Nästa avsnitt, "Styrning och organisation av arbete mot rasism", avser att ge en bild av hur arbetet genomförs och organiseras. Redovisningens sista del, "Kommuners samverkan med andra aktörer", sammanfattar hur kommunerna i undersökningen förhåller sig till andra aktörer i samhället i vad de betraktar som arbete mot rasism.

Baserat på undersökningarna kan DO se följande:

Begrepp och perspektiv i kommunernas arbete

- Det finns inte bara en definition av begreppet rasism, vilket återspeglas i det lokala arbetet och bekräftas av det underlag som tagits fram genom de undersökningar DO låtit genomföra.
- Kommunernas arbete ter sig i första hand vara inriktat på insatser för värden som inkludering, likabehandling och tolerans snarare än på att motverka rasism eller att förebygga att grupper och individer utsätts för rasism.
- Kommunernas arbete mot rasism fokuserar på kommuninvånarna och inte på den egna organisationen.

Styrning och organisation av arbete mot rasism

- Kommunerna har inte tagit fram några särskilda strategier för arbete mot rasism som omfattar alla förvaltningar.
- Kommunerna prioriterar aktiviteter som kan redovisa kvantifierbara resultat.
- Det arbete som kommunerna betecknar som arbete mot rasism är ofta personberoende.

Kommuners samverkan med andra aktörer

- Kommunernas samverkan med aktörer i det civila samhället har inte som uttalat syfte att motverka rasism.

- Samverkan med myndigheter och andra kommuner har inte som uttalat syfte att motverka rasism.
- Många kommuner efterlyser stöd från nationellt håll med att tydliggöra kommunernas roll i det lokala arbetet mot rasism.

Lakttagelser och reflektioner

Det finns få exempel på insatser i kommunerna med uttalat syfte att motverka rasism. Kommuner har inte heller en tydlig uttalad uppgift att arbeta mot rasism. För att nå resultat i förändringsarbete är det emellertid viktigt med insatser på såväl nationell, regional som lokal nivå. Kommunen är en aktör som har möjligheter att påverka förutsättningarna för enskilda individers liv och det lokala samhällets utveckling och därmed också förändra strukturer som riskerar att missgynna vissa grupper.

I undersökningarna kommer företrädare för nära hälften av Sveriges kommuner till tals i frågan. De kommuner som har tillfrågats i undersökningarna delar överlag inställningen att kommunerna har en viktig roll i arbetet med att förebygga och motverka rasism i samhället. Trots det kan DO konstatera att utgångspunkten för kommunernas arbete sällan är den egna organisationen. Det finns till exempel få exempel i underlagen som speglar ett arbete som syftar till att komma till rätta med strukturer som bidrar till att individer och grupper i samhället har bristande tillgång till lika rättigheter och möjligheter.

De insatser som kommunerna framhåller framställs oftare ha motverkan av rasism som ett indirekt och sekundärt syfte. DO:s iakttagelse är att huvudfokus istället ofta är antingen integration eller ibland arbete för att förebygga och motverka våldsbejakande extremism. Det gäller även den samverkan kommunerna beskriver att de har med organisationer i civilsamhället eller med myndigheter och andra kommuner. På samma vis finns generellt sett ingen övergripande strategi inom kommunen för just arbete mot rasism. De insatser som nämns i underlagen är oftast begränsade till delar av kommunens verksamhet. Olika förvaltningar har olika ansvarsområden och även i de få fall det finns gemensamma målformuleringar så skiftar tolkningarna av begrepp och utgångspunkter för arbetet. Det är också vanligt att arbetet beskrivs som personberoende och som drivet av eldsjälur. Denna senare förutsättning torde medföra risker för att arbetet blir sårbart men också begränsa förutsättningarna för mer långsiktiga insatser.

Det framträder tydligt i de kvalitativa delarna av undersökningen att många deltagare upplever att det är svårt att definiera vad som avses med rasism och det framträder en bild av att det finns olika uppfattningar, såväl inom organisationen som i samhället i stort. Sammantaget beskriver de kommuner som ingått i undersökningen att arbete mot rasism är svårt och känsligt. Direkt kopplat till frågan om en definition av rasism noterar DO att kommunerna inte har identifierat en tydlig problembild och att de beskriver sig sakna redskap för att ta fram en sådan. Med andra ord är ingångsvärdet i de insatser som kommunerna betraktar som arbete mot rasism dels att det inte finns en

definition av vad rasism är, dels att det vare sig finns en tydlig problembild, att det genomförts några konsekvensanalyser av de insatser som beskrivs i underlagen eller att insatserna följs upp utifrån ett syfte att motverka rasism.

Det som beskrivs som ett arbete mot rasism i kommunerna speglar på många sätt vad DO erfar som vanliga föreställningar om vad rasism är och inte är. Då de intervjuade beskriver kommunens arbete placerar de företeelsen ”förekomst av rasism” där de upplever att den hör hemma: hos uttalat rasistiska grupper alternativt hanterar den som en fråga om inkludering av grupper som potentiellt skulle kunna utsättas för rasism.

Kommunernas arbete ter sig i första hand inriktat på att arbeta för värden som inkludering, likabehandling och tolerans snarare än på att motverka rasism eller att förebygga att grupper och individer utsätts för rasism. Istället likställs arbete mot rasism ofta med arbete som rör de grupper som utsätts eller riskerar att utsättas för rasism. I underlagen återfinns flera exempel som tar sin utgångspunkt i antaganden om ett ”kollektivt agerande” hos utsatta grupper, eller om agerande hos individer som får agera företrädare för en hel grupp. Flera av de konkreta exempel som lyfts fram som framgångar avser även situationer när intervjuade kommunföreträdare ser tecken på att individer eller grupper ”inkluderats”. En iakttagelse som DO gör är att det som kommuner i detta sammanhang beskriver som framsteg med relevans för att förebygga rasism många gånger är när individer som uppfattats tillhöra en utsatt grupp eller när en grupp som uppfattas som utsatt visar det som kommunerna uppfattar som tecken på anpassning. Ingen av kommunerna ger dock några exempel på framsteg som består av förändringar hos de individer eller strukturer som potentiellt skulle kunna generera rasistiska handlingar eller uttryck, till exempel inom kommunernas egna verksamheter.

Flera kommuner framhåller att det per definition är ett problem att lyfta ut och definiera utsatta grupper. De anger att de upplever att orsaken är att det inte ligger i linje med principer om likabehandling och inkludering av alla invånare. Istället finns en stark tilltro till insatser som handlar om att på olika sätt skapa mötesplatser mellan individer som tillhör vad som uppfattas vara utsatta grupper och övriga kommuninvånare, exempelvis mellan asylsökande och ”majoritetsbefolkningen”. DO har ingen anledning, och har heller inte i uppdrag, att ifrågasätta behovet av mötesplatser men vill ändå dra uppmärksamheten till risken för att sådana insatser kan få motsatt effekt. När det saknas en tydlig problembild och effektanalys kan sådana möten bidra till att reproducera rasistiska strukturer istället för tvärtom.

Mot bakgrund av DO:s myndighetsuppdrag finns, givet dessa iakttagelser, anledning till att kort reflektera kring särskilda insatser riktade till utsatta grupper. Ibland kan det vara nödvändigt att vidta tillfälliga särskilda åtgärder för att säkerställa olika gruppers tillgång till lika rättigheter och möjligheter. DO:s uppfattning är dock att särskilda och grupp-specifika uppdrag, eller särlösningar med fokus på en grupps situation, riskerar att leda till ett omotiverat fokus på den grupp som är föremål för särlösningarna istället för på brister i ansvarigas förmåga och vilja att säkerställa lika rättigheter och

möjligheter. Säråtgärder riktade till vissa grupper har därtill varit återkommande inslag i svenska statens politik och har ofta grundat sig i negativa föreställningar om respektive grupp. DO erfar också att sådana insatser kan riskera att skymma utrymmet för åtgärder och ett långsiktigt och systematiskt arbete som syftar till att öppna upp befintliga och ordinarie strukturer, arbeten och insatser, också för individer som tillhör utsatta grupper, i syfte att säkerställa allas lika rättigheter och möjligheter. DO kan exempelvis konstatera att kommunerna i undersökningarna anger att de arbetar för att alla ska ha lika tillgång till bostad. Samtidigt återfinns i underlagen inte något exempel på hur kommuner arbetar för att motverka att individer som uppfattas tillhöra en utsatt grupp diskrimineras på bostadsmarknaden.

DO kan konstatera att representanterna återkommande ger uttryck för begreppet rasisms extremt negativa klang och det djupt oacceptabla i förekomsten av rasism. Det förhållandet ter sig riskera att utgöra ett incitament för kommunerna att skjuta såväl begreppet som den eventuella förekomsten av rasism ifrån sig. Bilden av underlagen kan tolkas som att kommunerna ser att det är andra som är bärare av och andra som är orsaken till att rasism existerar och vidmakthålls och att det är andra som kan utlösa eller trigga rasism. Sammantaget kan det framstå som att det blir en anledning för kommunerna att arbeta för att stävja sådana provokationer och potentiella friktionsytor. Genom att förlägga problemen till grupper som kan vändas mot varandra eller förstöra för den egna gruppen genom att exempelvis begå brott kan det uppfattas som att kommunens representanter i intervjuerna ger uttryck för att kommunen själv aldrig kan vara del av en lokal rasistisk kontext.

Rasismens komplexitet och särskilda status, i bemärkelsen att uppfattas som ”känslig”, ter sig uppfattas som ett motiv för kommunerna att helt undvika begreppet rasism. Det framkommer av underlagen att det finns företrädare som berättar att de medvetet och strategiskt väljer bort att arbeta mot rasism till förmån för mer framkomliga rättighetsfrågor så som hbtq-frågor och insatser för ökad jämställdhet. Uttalandena kan tolkas som att frågorna konkurrerar om samma utrymme i den kommunala organisationen och budgeten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att underlagen ger bilden av att det arbete som kommunerna själva beskriver som arbete mot rasism, bedrivs utifrån en otydlig eller obefintlig definition av rasism och utan föregående konsekvensanalys. Kommunerna har i sammanhanget generellt sett inte beskrivit några åtgärder eller insatser som tar sikte på en förändring av de strukturer som bidrar till eller riskerar att bidra till hinder för utsatta gruppers tillgång till lika rättigheter och möjligheter och inte heller för att motverka diskriminering.