



Företagsekonomiska institutionen  
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

## Införande av integration och jämställdhet i Naturvårdsverkets externa verksamhet

Akademirapport 2007:1

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## FÖRORD

## SAMMANFATTNING

INLEDNING.....	1
Bakgrund .....	1
Problemdiskussion .....	1
Problemformulering.....	2
Syfte.....	3
METOD .....	4
Insamling av sekundärdata .....	4
Insamling av primärdata .....	4
Presentation av undersökta avdelningar på Naturvårdsverket .....	4
<i>Informationssekretariatet</i> .....	4
<i>Miljöanalysavdelningen</i> .....	4
<i>Avdelningen för hållbar samhällsutveckling</i> .....	5
CENTRALA BEGREPP .....	6
Generella krav .....	6
Jämställdhetspolitiska mål.....	6
Jämställdhetsintegrering.....	7
Integrationspolitiska mål.....	7
Integrering av mångfald .....	7
TEORETISK REFERENSRAM.....	8
Samverkan .....	8
<i>Hinder för horisontell samverkan</i> .....	8
<i>Konsekvenser av bristande samverkan</i> .....	9
<i>Exempel på tillvägagångssätt för att göra horisontell samverkan möjlig</i> .....	9
<i>Positiva effekter av samverkan</i> .....	9
Styrning mot effekter .....	10
<i>Effektivitet och effekter</i> .....	10
<i>Mätning av effekter</i> .....	11
Logical Framework Approach (LFA) – en projektplaneringsmetod som inkluderar effekter .....	11
<i>Kontextanalys</i> .....	11
<i>Intressentanalys</i> .....	11
<i>Problemanalys</i> .....	12
<i>Målanalys</i> .....	12
<i>Aktivitetsplan/Resursplan</i> .....	12
<i>Indikatorer, mått</i> .....	12
RESULTAT.....	13
Exempel 1: Jämstöd .....	13
<i>Genomförande</i> .....	13
<i>Uppföljning</i> .....	15
<i>Övergripande stöd för och styrning av integreringsarbetet</i> .....	15
Exempel 2: Nutek.....	15
<i>Genomförande</i> .....	15
<i>”Kompetensstyrning istället för dokumentstyrning”</i> .....	16
<i>Uppföljning</i> .....	17
<i>Övergripande styrning av integreringsarbetet</i> .....	17
Exempel 3: Länsstyrelsen i Örebro .....	17
<i>Genomförande</i> .....	18
<i>Uppföljning</i> .....	18

Övergripande styrning av integreringsarbetet.....	19
Naturvårdsverkets arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor .....	19
Informationssekretariatet .....	19
Miljöanalysavdelningen .....	20
Avdelningen för hållbar samhällsutveckling .....	20
Naturvårdsverkets arbete med Miljöledningssystemet.....	21
Naturvårdsverket som stödjande och sammanställande funktion .....	22
Effekter viktiga för att väcka intresse .....	22
Etablering av horisontella nätverk .....	22
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet .....	22
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets roll i arbetet med att införa generella krav i Naturvårdsverket.....	23
Miljöledningssystemet .....	23
Kompetens inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet beträffande integration och jämställdhet.....	23
Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Jämställdhetsenheten .....	24
Tydligare styrning från regeringskansliet.....	24
Kompetent myndighetsstyrning.....	24
Relevansen viktig vid införandet av jämställdhetsaspekter inom myndigheter .....	24
Stöd för arbetet med jämställdhetsintegrering inom myndigheter .....	25
Uppföljning.....	25
Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Enheten för integration och mångfald .....	25
Styrning från regeringskansliet .....	25
Kompetent myndighetsstyrning.....	26
Stöd för arbetet med integrationsfrågor inom myndigheter .....	26
Uppföljning.....	26
ANALYS.....	27
Naturvårdsverkets arbete med integration och jämställdhet 2007 .....	27
Hinder för integreringsarbetet inom Naturvårdsverket .....	28
Olika sätt att betrakta arbetet med att införa jämställdhet och integration i Naturvårdsverket.....	29
Uppföljning och utvärdering av effekterna av integreringsarbetet.....	30
Övergripande styrning av de horisontella kraven på integration och jämställdhet.....	31
Vikten av vertikal styrning för att integrera horisontella krav.....	31
Tydligare och mer kompetent styrning från departement .....	31
Arbetet med miljöledningssystemet – ett exempel på tillvägagångssätt för att införa ett generellt krav i statsförvaltningen .....	32
Stödjande funktion för integreringsarbetet .....	33
SLUTSATSER .....	34
Naturvårdsverkets fortsatta arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor .....	34
Integrering med hjälp av Jämstöd .....	34
Logical Framework Approach (LFA) och erfarenheter av miljöledningssystemet som komplement till Jämstöd .....	34
Förankring i ledningen.....	34
Utbildning.....	35
Fortsatt forskning.....	35
Övergripande styrning av de generella kraven på integration och jämställdhet.....	35

## KÄLLFÖRTECKNING

## FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till Naturvårdsverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställt upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till våra kontaktpersoner Kitty Victor och Erik Fellenius.

Studien har genomförts av Anders Grönlund och Fredrik Svärdsten, verksamma vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och inom Akademien för ekonomistyrning i staten.

Stockholm juni 2007

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund  
Föreståndare

## SAMMANFATTNING

På Naturvårdsverket har man ambitionen att ta sig an de generella krav som ställs på samtliga myndigheter i statsförvaltningen, och försöka integrera dem i sin externa verksamhet. Generella krav är frågor som har sin grund i specifika sakområden men som för att få genomslag i samhället skall genomsyra hela den offentliga förvaltningen. Gemensamt för de generella kraven är att frågorna behöver integreras i olika politikområden för att resultat skall uppnås. I verksamhetsplanen för 2007 skriver Naturvårdsverket att man avser att lägga extra vikt vid de generella kraven på integration och jämställdhet detta år.

De generella kraven innebär att samverkan både mellan olika politikområden och mellan olika myndigheter måste öka. Arbetet med de horisontella generella frågorna försvåras dock av den vertikala struktur som kännetecknar mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen. Detta leder till målkonflikter mellan vertikala och horisontella mål, en konflikt som ofta resulterar i att de horisontella frågorna hamnar utanför myndigheters kärnverksamheter.

Ytterligare ett problem med styrningen i statsförvaltningen är en bristande kunskap om effekter av statlig verksamhet. Ofta "fastnar" styrningen av myndigheter vid prestationer och utelämnar effekter. Att mäta och redovisa effekter utgör en stor utmaning och är behäftat med en rad svårigheter. Idag råder det ingen enighet bland forskare kring vilka mått som är lämpliga för att mäta effekter. Att finna ett tillvägagångssätt för att mäta och redovisa effekter är dock en förutsättning för att statsförvaltningen skall generera önskvärda värden för medborgarna.

Mot bakgrund av ovanstående problematik kring generella krav i statsförvaltningen och styrning mot samt redovisning av effekter formuleras följande frågeställning: *Hur kan man gå tillväga för att inkludera horisontella generella krav i myndigheternas vertikala verksamhetsstyrning, och därmed integrera kraven i myndigheternas kärnverksamheter och styra dessa mot önskade effekter?*

Syftet med denna studie är att beskriva integrering av två generella krav, integration och jämställdhet, vid tre avdelningar inom Naturvårdsverket, Informationssekreteriatet, Miljöanalysavdelningen och Avdelningen för hållbar samhällsutveckling. Vidare syftar studien till att inkludera regeringskansliets styrning av Naturvårdsverket och ge några goda exempel inom statsförvaltningen på integrering av generella krav.

Den information som ligger till grund för studiens resultat har erhållits genom intervjuer och insamling av tryckt material. Informationen har inhämtats från Naturvårdsverket, ESV, Riksrevisionen, Statskontoret, Integrationsverket, Länsstyrelsen i Örebro, Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Utöver detta ingår även Nutek, Länsstyrelsen i Örebro och Jämstöd i studien vilka utgör tre "goda exempel" på integrering av integration och jämställdhet inom olika kärnverksamheter i statsförvaltningen. Jämstöd är en statlig utredning med uppdraget att utreda stödet för jämställdhetsintegrering i staten.

Studien visar att Naturvårdsverket har en god ambition när det gäller att införa integrations- och jämställdhetsfrågor i sin kärnverksamhet. Det finns dock hinder för arbetet som behöver adresseras för att det skall kunna fortsätta och utvecklas. En central problematik är bristande kunskap på avdelningarna i integrations- och jämställdhetsfrågor. Detta leder till att det är svårt för avdelningarna att ta sig an frågorna och se relevansen med att införa dem. Det behöver även

klargöras inom vilka områden det är relevant att införa integrations- och jämställdhetsfrågor. Beträffande den övergripande styrningen av dessa frågor behöver denna förtydligas och verksamhetsanpassas, vilket man är medveten om och arbetar för på departementsnivå.

### **Slutsatser**

Vi förslår att Naturvårdsverket fokuserar på följande punkter i det fortsatta arbetet med integrations- och jämställdhetsfrågor:

#### *Integrering med hjälp av Jämstöd*

Jämstöds arbetsgång och metoder för jämställdhetsintegrering är ett lämpligt tillvägagångssätt för att integrera "det horisontella i det vertikala". Jämstöds tillvägagångssätt torde vara tillämpligt även när det gäller att införa integrationsfrågor och andra generella krav i statsförvaltningen.

*Logical Framework Approach och erfarenheter av miljöledningssystemet som komplement till Jämstöd*  
Jämstöds metoder kan med fördel kompletteras med det tillvägagångssätt som förespråkas inom den målstyrda projektplaneringsmetoden Logical Framework Approach (LFA). LFA skapar förutsättningar för att integreringsarbetet av horisontella generella krav styrs mot effekter istället för aktiviteter och prestationer. Naturvårdsverket bör även dra nytta av de erfarenheter och den kunskap man har från införandet av miljöledningssystemet vid införandet av integrations- och jämställdhetsfrågor i sin verksamhet.

#### *Förankring i ledningen*

Naturvårdsverkets ledning har tagit ett viktigt och avgörande initiativ till årets arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor. Ett ytterligare steg vore att avsätta medel till olika insatser för utbildning. För att integreringsarbetet skall uppfattas som relevant är det angeläget att prioritera de områden i verksamheten där man skall arbeta med att integrera integrations- och jämställdhetsaspekter.

#### *Utbildning*

En första åtgärd kan vara att informera Naturvårdsverkets ledning om Jämstöd, LFA samt det allmänna styrproblemet med att integrera vertikala kärnverksamheter med horisontella processer. Nästa steg är att utbilda ledning och personal i integrations- och jämställdhetsfrågor på ett strukturerat sätt.

#### *Fortsatt forskning*

En metod behöver arbetas fram för att Naturvårdsverket skall kunna redovisa effekter av integreringsarbetet i verkets ordinarie uppföljningssystem med tertialrapporter. Vi föreslår ett fortsatt forskningsarbete i syfte att utveckla en modell för att följa upp och redovisa effekter av integreringsarbetet i Naturvårdsverkets tertialrapporter.

#### *Övergripande styrning av de generella kraven på integration och jämställdhet*

Arbetet med miljöledningssystemet kan tjäna som ett gott exempel på ett ramverk för horisontella frågor i statsförvaltningen. Exemplet visar även att det horisontella arbetet har mycket stor hjälp av "vertikalt stöd". Att etablera ett horisontellt ramverk utanför myndighetsgränser i samverkan med vertikal styrning är således en god lösning för att införa generella krav som exempelvis integration och jämställdhet i statsförvaltningen.

## INLEDNING

I verksamhetsplaneringen för 2007 skriver Naturvårdverket att man avser att lägga extra vikt vid de generella kraven på integration och jämställdhet detta år. I verksamhetsplanerna för respektive avdelning och sekretariat skall det tydligt framgå hur man avser att hantera och utveckla jämställdhet och integration vid genomförande av någon eller några utvalda insatser (Naturvårdsverket, 2007a).

Beslutet att införa integrations- och jämställdhetsaspekter i Naturvårdsverkets verksamhet har stöd i verksförordningen. Tanken med att fokusera på dessa generella krav är att få myndighetens avdelningar och sekretariat att börja fundera över hur man kan arbeta med dessa frågor och hur detta arbete skall återspeglas. Återrapporteringen kommer att ske internt vilket skall dra igång en lärandeprocess inom verket avseende generella krav. Utifrån detta planerar Naturvårdsverket att arbeta med fler generella krav i verksamheten. Den enda styrning av Naturvårdsverket med avseende på generella krav som förekommer via regleringsbrev är kravet som ställs på forskningssekretariatet att forskningsmedel skall fördelas jämt mellan könen (Almgren & Rönbeck, 2007).

### Bakgrund

De höga kraven som sätts på den svenska offentliga förvaltningen kräver ett ständigt arbete med effektivisering och rationalisering av myndigheter och organisationer som den består av. Samhällstrenderna tyder på ett fortsatt ökat krav på den offentliga sektorn både från medborgare och från företag. För att kunna möta framtidens utmaningar bör en kontinuerlig förändring av arbetsmetoderna inom den offentliga förvaltningen ske (Grönlund & Catais, 2005).

Ett exempel på att statsförvaltningen ställs inför nya utmaningar är att inslaget av horisontella frågor, vilka även kan benämnas *generella krav*, har ökat i statsförvaltningen. Två av de generella kraven är integration och jämställdhet. Generella krav är frågor som har sin grund i specifika sakområden men som för att få genomslag i samhället skall genomsyra hela statsförvaltningen. Detta innebär att kraven skall tillämpas av myndigheter vars kärnverksamhet tillhör områden som ligger utanför de sakområden där kraven har sitt ursprung. Gemensamt för de generella kraven är att frågorna behöver *integreras* i olika politikområden för att resultat skall uppnås. De generella kraven ställer krav på en ökad samverkan både mellan olika politikområden och mellan olika myndigheter (Riksrevisionen, 2006; Statskontoret, 2006; ESV, 2007).

### Problemdiskussion

Behovet av samverkan uppstår på grund av att flera olika myndigheter är verksamma inom samma medborgarprocess, vilket innebär att flera myndigheter är inblandade i en och samma fråga. Samverkan mellan myndigheter är dock svårt och många samverkansprojekt misslyckas. En av anledningarna till detta är att de samverkande myndigheterna inte har tydliga gemensamma mål för sin samverkan. Istället arbetar respektive myndighet mot sina enskilda mål parallellt med att de samverkar med andra myndigheter, vilket är en komplicerad situation att hantera (KKR & ESV, 2004).

Mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen har i dess nuvarande form varit föremål för en del kritik. En del av denna handlar om att mål- och resultatstyrningen med sina vertikala, styrsystem förstärker myndighetsgränser och fokuserar alltför mycket på det interna arbetet

inom varje myndighet, vilket försvårar för myndigheter att samverka. Regeringen kan sägas styra på två olika sätt samtidigt. Dels genom den traditionella vertikala styrningen, dels genom att uppmuntra horisontella processer genom generella krav. Detta gör att det uppstår en målkonflikt mellan vertikala och horisontella mål, en målkonflikt som ofta resulterar i att de horisontella målen får hållas tillbaka till förmån för de vertikala målen och att de horisontella frågorna hamnar vid sidan av myndigheternas kärnverksamheter (Quist, 2006; Statskontoret, 2006).

Ytterligare ett problem med styrningen i statsförvaltningen är en bristande kunskap om *effekter* och *måluppfyllelse*. Mål är ett önskvärt resultat eller tillstånd vid en given tidpunkt. Resultat är myndigheternas *prestationer* och de *effekter* som prestationerna leder till. Mål- och resultatstyrningen innebär att mål anges för en verksamhet, att det *systematiskt tas fram resultatinformation* och att denna information bedöms mot uppställda mål. Resurserna inom den offentliga förvaltningen skall nyttjas på bästa möjliga sätt. Därför är det ett krav att myndigheternas verksamheter och de resultat dessa leder till följs upp, utvärderas och redovisas (ESV, 2007).

Att mäta och redovisa effekter utgör dock en stor utmaning och är behäftat med en rad svårigheter. Vid mätningar av effekter av en viss verksamhet är man ofta hänvisad till icke-finansiella och subjektiva mått i form av berättelser och rimlighetsbedömningar. Idag råder det ingen enighet bland forskare kring vilka mått som är lämpliga för att mäta effekter. Effekter i samhället beror ofta av ett flertal olika aktörers prestationer. Det gör det svårt att härleda specifika effekter till en aktör, dvs *kopplingen* mellan en aktörs prestationer och dess effekter. Dessutom tar det ofta lång tid från det att prestationer produceras till dess att effekter av dessa uppstår. Dessutom kan det vara svårt att göra jämförelser mellan olika verksamheter baserade på vilka effekter de genererar. Skillnader i effekter kan i hög grad bero på skillnader i verksamheternas omvärldsmiljö, vilka inte går att påverka. Skillnader i effekter kan även bero på slumpmässiga variationer snarare än att dessa beror på de prestationer en viss aktör producerat. Utöver denna problematik är mätningar av effekter förknippade med höga kostnader (Modell & Grönlund, 2006).

De värdeskapande processerna i statsförvaltningen är bara delvis uttryckta i monetära termer. Ett annat kriterium för värdeskapande är medborgarnytta. Detta innebär att den offentliga verksamheten skall fokusera på att skapa värde för medborgarna (ESV, 2007). Trots svårigheterna att redovisa effekter är detta en förutsättning för att den offentliga verksamheten skall utvecklas på ett sådant sätt att statsförvaltningen genererar största möjliga nytta för medborgarna. Att utveckla ett tillvägagångssätt för att redovisa effekter skapar förutsättningar för att styra statliga verksamheter mot de mål som formulerats av samhället eller dess representanter (Modell & Grönlund, 2006).

### **Problemformulering**

*Hur kan man gå tillväga för att inkludera horisontella generella krav i myndigheternas vertikala verksamhetsstyrning, och därmed integrera kraven i myndigheternas kärnverksamheter och styra dessa mot önskade effekter?*



## **Syfte**

Syftet med studien är att beskriva integrering av två generella krav, integration och jämställdhet, vid tre enheter inom Naturvårdsverket, Informationssekretariatet (I-sekretariatet), Miljöanalysavdelningen (M-avdelningen) och Avdelningen för hållbar samhällsutveckling (H-avdelningen).

Vidare syftar studien till att inkludera regeringskansliets styrning av Naturvårdsverket och ge några goda exempel inom statsförvaltningen på integrering av generella krav.

## **METOD**

### **Insamling av sekundärdata**

De sekundära källor som använts vid studien är tryckt material från Naturvårdsverket, KKR, ESV, Riksrevisionen, Statskontoret, Jämstöd, Integrationsverket samt Länsstyrelsen i Örebro. Detta material behandlar styrning av generella krav i statsförvaltningen, arbetet med integrering av integrations- och jämställdhetsaspekter inom statsförvaltningen samt Naturvårdsverkets interna verksamhet. Materialet har genererat kunskap om styrningen av Naturvårdsverket, tidigare integrations- och jämställdhetssatsningar inom statsförvaltningen samt de utmaningar som styrning av generella krav i statsförvaltningen står inför.

Vetenskapliga artiklar, böcker och avhandlingar har använts som behandlar frågor om samverkan mellan olika enheter inom statsförvaltningen och styrning mot effekter inom statsförvaltningen. Dessa källor utgör studiens teoretiska referensram och har samlats in både före och parallellt med insamling av studiens primära material.

### **Insamling av primärdata**

Det material som ligger till grund för studiens empiriska del har delvis samlats in genom semistrukturerade intervjuer med personer inom Informationssekretariatet (I-sekretariatet), Avdelningen för hållbar samhällsutveckling (H-avdelningen) och Miljöanalysavdelningen (M-avdelningen) på Naturvårdsverket. Dessa intervjuer har genererat en förståelse för hur man har tagit sig an direktivet från verksledningen att beakta integrations- och jämställdhetsaspekter och vad man ser för möjligheter samt svårigheter med detta arbete.

Dessutom har personer på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (MSD) och Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJD) intervjuats. Intervjuerna på MSD alstrade kunskap om MSD:s syn på styrningen av integrations- och jämställdhetsaspekter i förhållande till styrningen av Naturvårdsverkets kärnverksamhet. Intervjuerna på IJD generade en förståelse för styrningen av integration och jämställdhet generellt inom statsförvaltningen.

Utöver detta har även personer på Jämstöd, Nutek och Länsstyrelsen i Örebro intervjuats vilka utgör rapportens "goda exempel" på integrering av integration och jämställdhet inom olika kärnverksamheter inom statsförvaltningen.

### **Presentation av undersökta avdelningar på Naturvårdsverket**

#### *Informationssekretariatet*

I-sekretariatet har till uppgift att strategiskt styra, samordna och vägleda Naturvårdsverkets verksamhet vad gäller information och kommunikation. I-sekretariatet skall ha en uppfattning om omvärldens krav på verkets kommunikation och tillse att det finns styrdokument för information, t ex informationspolicy, checklistor och andra rutiner. Sekretariatet skall ta fram verktyg för uppföljning av kommunikationsinsatser och har ett övergripande ansvar för Naturvårdsverkets informationskanaler (Naturvårdsverket, 2007b).

#### *Miljöanalysavdelningen*

M-avdelningen har ansvar för arbetet med att samla in och bygga upp kunskap om miljöns tillstånd och utveckling, den påverkan som miljön utsätts för och dess effekter på miljö och hälsa.

Detta inkluderar även årlig redovisning och fördjupade utvärderingar av de svenska miljömålen. M-avdelningen skall även utveckla verktyg som underlättar miljöarbetet för andra aktörer (Naturvårdsverket, 2007c).

*Avdelningen för hållbar samhällsutveckling*

H-avdelningen har till uppdrag att tillämpa, utvärdera och utveckla de styrmedel som är nödvändiga för att i första hand uppnå de svenska miljömålen beträffande klimatpåverkan och frisk luft. H-avdelningen är ansvarig för Naturvårdsverkets arbete för att uppnå klimatmålet och samordnar verkets nationella och internationella klimatarbete. Avdelningen utvecklar även styrmedel och verktyg för att uppnå konsumtions- och produktionsmönster som är ekologiskt hållbara både nationellt och internationellt (Naturvårdsverket, 2007d).

## CENTRALA BEGREPP

I detta avsnitt framställs en kort redogörelse för begrepp som är centrala i denna studie. Dessa är generella krav, de jämställdhets- och integrationspolitiska målen samt vad som åsyftas med integrering av jämställdhet och etnisk mångfald i olika verksamheter. Utöver detta ges en kort presentation av de avdelningar på Naturvårdsverket som deltagit i studien.

### Generella krav

Generella krav är ett samlingsbegrepp för politiska krav som ställs i t ex verksförordningen på att myndigheterna skall beakta olika frågor. Dessa krav är generella antingen genom att de avser samtliga myndigheter eller genom att specifika aktiviteter för att tillmötesgå kraven ej anges. De sektorsövergripande kraven utgår från ett politikområde men avser myndigheter som verkar inom andra politikområden (KKR, Statskontoret & ESV, 2003; Statskontoret 2006).

Ett stort problem med de generella kraven i statsförvaltningen är att de inte integreras i myndigheternas kärnverksamheter utan istället hamnar vid sidan av. Formuleringarna av kraven är otydligt och generell formulering vilket gör att myndigheterna har svårt att relatera dessa till den egna kärnverksamheten. Det gör att de inte upplevs som relevanta och därmed negligeras. Även i de fall där kraven i sig uppfattas som relevanta kan det vara problematiskt för myndigheter att beakta dessa när verksamhetens helhet vägs samman och de generella kraven skall konkurrera med andra krav. I dessa fall är det resurserna som styr vilket leder till att de generella kraven prioriteras bort (KKR, Statskontoret & ESV, 2003).

Ytterligare ett problem är att de kravställande departementen, dvs de som ansvarar för de olika generella kraven, ofta är andra än det departement som är styrande över den myndighet som skall beakta det generella kravet. Ansvaret för de generella kraven blir därför ofta otydligt. Det kan leda till att de kravställande departementen anser att de styrande skall beakta de generella kraven samtidigt som de styrande departementen vill att de kravställande skall förtydliga kraven. Dessutom saknar ofta det styrande departementet tillräckliga kunskaper för att kunna styra de generella kraven eftersom de ofta härstammar från ett annat politikområde än det som det styrande departementet tillhör (KKR, Statskontoret & ESV, 2003).

Även återkopplingen från Regeringskansliet till myndigheterna när det gäller arbetet med de generella kraven utgör ett problem. Många myndigheter känner missnöje med detta då den återrapportering som krävs beträffande arbetet med de generella kraven till synes inte används av regeringskansliet. Kompetensen inom det styrande departementet är inte tillräcklig för att göra denna återkoppling (KKR, Statskontoret & ESV, 2003).

### Jämställdhetspolitiska mål

Målen för jämställdhetspolitiken antogs av riksdagen 2006. Det övergripande målet är formulerat på följande sätt:

*Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. En förutsättning för att kunna uppnå detta är att kvinnor och män har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter inom livets alla områden ([www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)).*

Detta övergripande mål är sedan nedbrutet i fyra delmål:

- *Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och forma villkoren för beslutsfattandet.*
- *Kvinnor och män skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.*
- *Kvinnor och män skall ha samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.*
- *Mäns våld mot kvinnor skall upphöra, kvinnor och män, flickor och pojkar, skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.*

(Jämstöd, 2006)

### **Jämställdhetsintegrering**

Jämställdhetsintegrering i statlig verksamhet innebär att de tjänster som medborgarna blir erbjudna är tillgängliga, av lika hög kvalitet och lika mycket anpassade för alla, oavsett kön. På detta sätt skall statlig verksamhet bidra till att jämställdhet uppnås i samhället i stort (SOU 2007:15).

### **Integrationspolitiska mål**

Enligt integrationspolitiken skall den generella politiken utformas utifrån samhällets etniska och kulturella mångfald och utifrån individers behov. Samtliga politikområden skall genomsyras av de integrationspolitiska målen, vilka är följande:

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

(Dir 2005:94)

### **Integrering av mångfald**

Motsvarigheten till jämställdhetsintegrering när det gäller integrationsfrågor benämns av Integrationsverket som "integrering av mångfald". Enligt Integrationsverket innebär integrering av mångfald att myndigheterna kontinuerligt skall beakta den etniska och kulturella mångfalden i samhället, både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheternas verksamhet skall verka för att alla har lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk bakgrund. Dessutom skall myndigheterna särskilt motverka diskriminering. Myndigheterna skall inom ramen för disponibla resurser ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund och därtill sträva efter att alla berörda nås av information om myndigheternas verksamhet (Integrationsverket, 2006).

## TEORETISK REFERENSRAM

Studien utgår från tre teoretiska fundament. Det första är konflikten mellan vertikal och horisontell styrning vilket är ett av kärnproblemen med att i samverkan styra kärnverksamheter med generella krav. I det andra utgör resursomvandlingskedjan en central modell för att beskriva hur input i form av mål och resurser omvandlas i processer till prestationer, produkter och slutliga effekter. Den tredje teoretiska delen i referensramen beskriver målstyrd planering, granskning, uppföljning och utvärdering av projekt. Dessa tre områden hjälper oss att studera nuvarande och kommande rutiner för integrerad styrning och samverkan inom en myndighet.

### Samverkan

Under 1990-talet har det skett förändringar av styrningen inom den svenska statsförvaltningen. En av dessa förändringar har varit ett ökat kvalitetstänkande vilket till stor del har inspirerats av det privata näringslivet. Detta kvalitetstänkande innebär att fokus sätts på att myndigheten skall skapa värde för slutkunden eller brukaren av det som myndigheten producerar. Värdeskapande betraktas som en horisontell process där alla aktiviteter inom myndigheten skall genomsyras av detta kvalitetstänkande för slutkunden eller brukaren (Modell & Grönlund, 2006).

Ytterligare en förändring som är i linje med det kvalitetsfokuserade processtänkandet är en ökad medborgarorientering inom statsförvaltningen. Denna initierades redan på 1970-talet och förstärktes under 1990-talet. Ett av ledorden inom medborgarorienteringen var effektivitet vilket innebar att myndigheterna skulle uppnå sina mål på ett kostnadseffektivt sätt (Modell & Grönlund, 2006).

Kvalitetstänkandet och medborgarorienteringen, där värdeskapande för medborgaren sätts i fokus, medför att många frågor involverar flera olika myndigheter. Detta kräver att myndigheterna tillämpar ett processorienterat synsätt och samverkar med varandra över myndighetsgränserna. Samverkan kan inträffa både vertikalt och horisontellt. I praktiken överlappar vertikal och horisontell samverkan varandra (Agranoff & McGuire, 2003). Horisontell samverkan definieras som koordinering och styrning av aktiviteter mellan två eller flera enheter, där tyngdpunkten ligger på en sådan samverkan mellan myndigheter som saknar inordning i hierarkiska mönster. Syftet med horisontell samverkan är främst att generera effekter som isolerade enheter inte kan producera (Quist, 2005). Detta innebär att målet med processen och de effekter som processen förväntas generera kan skilja sig från de mål och den styrning mot mål som varje enskild myndighet eftersträvar (KKR & ESV, 2004).

### *Hinder för horisontell samverkan*

Den nuvarande organiseringen av statsförvaltningen både i Sverige och i andra länder utgör en del strukturella hinder för samverkan. Ett av de stora strukturella hindren utgörs av de sätt på vilka de offentliga aktörerna styrs och följs upp i statsförvaltningen. Ministrar, departement, politikområden, utgiftsområden och myndigheter skapar vertikala strukturer vilka är nödvändiga för att statsförvaltningen skall vara effektiv. Samtidigt utgör denna vertikala struktur hinder för den horisontella samverkan som ofta är nödvändig för att myndigheterna skall generera största möjliga nytta för medborgarna (Quist, 2007). Eftersom styrningen har utvecklats på ett sådant sätt att den inriktar sig vertikalt på varje enskild myndighet och dess arbete, motverkar detta att horisontella frågor skrider över myndighetsgränser (Modell & Grönlund, 2006).

Ytterligare ett hinder för samverkan kring horisontella frågor är att det i Sverige inte finns någon klar ansvarsfördelning mellan olika departement och myndigheter för de frågor som inte ryms i den vertikala styrningen. I Sverige finns inte heller en tydlig målstruktur för de horisontella frågorna vilket skulle kunna driva på arbetet med dessa frågor. Ytterligare ett hinder för horisontell samverkan i Sverige är att det saknas enhetliga ramverk för detta arbete. Exempelvis behöver former utvecklas för hur uppföljning och utvärdering skall ske inom ramen för horisontell samverkan. Samverkan mellan myndigheter ställer även ytterligare krav på dokumentation, återrapporteringar etc. vilket är en belastning som myndigheter i stor utsträckning redan har i sin egen kärnverksamhet (Quist, 2007).

#### *Konsekvenser av bristande samverkan*

Avsaknad av samverkan kan resultera i överskott, tomrum eller inkoherens. Med överskott menas att två eller fler aktörer utför samma uppgift vilket innebär att man utför dubbelarbete. Tomrum syftar till att frågor "hamnar mellan stolarna" därför att ingen aktör tar ansvar för en fråga, vilket leder till att en tjänst inte levereras. Inkoherens innebär att olika aktörer verkar inom samma område med målsättningar som motverkar varandra (Quist, 2007). Överskott anses vara den problematik som är lättast att lösa och inkoherens den som är mest problematisk. Varje myndighet inom statsförvaltningen har sina egna kärnverksamheter och egna målgrupper för vilka man skall skapa ett värde. Det gör att det kan vara svårt att förhandla sig fram till en lösning som gagnar alla (Peters, 1998).

#### *Exempel på tillvägagångssätt för att göra horisontell samverkan möjlig*

Internationellt kan man idag åskådliggöra olika slags tillvägagångssätt för att möjliggöra samverkan mellan myndigheter. I Storbritannien och Kanada har man målmedvetet arbetat med stödjande funktioner som guider/vägledning och seminarierier för att bl a öka koordinationen med avseende på horisontella frågor och stimulera samverkan mellan myndigheter. I Australien finns det exempel på att man har tillsatt en typ av ledningsstruktur "utanpå" ordinarie myndigheter. Det vanligaste har varit att man låtit representanter från de olika aktörerna som skall samverka bilda team utanför den ordinarie myndighetsstrukturen (Quist, 2007).

#### *Positiva effekter av samverkan*

En ökad horisontell samverkan har goda möjligheter att leda till positiva effekter för medborgarna. Detta beror på att det finns en stor risk att den vertikala styrningen av myndigheter leder till att både styrningen och uppföljningen koncentreras på den del av en värdeskapande vertikal process som den enskilda myndigheten ansvarar för. Samverkan mellan myndigheter kan även leda till synergieffekter då två organisationer kan skapa något tillsammans som enbart en av dem inte skulle klara. Samverkan kan också leda till att man inom olika organisationer influerar varandra vilket kan leda till nya kreativa tankar (Quist, 2007).

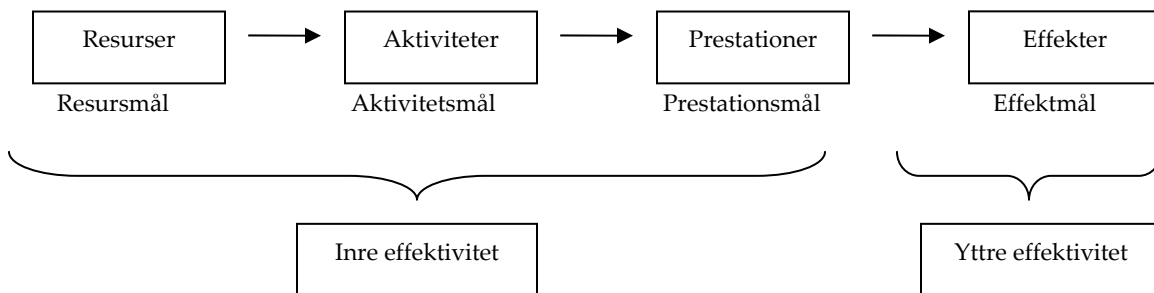
Att man i och med medborgarorienteringen fokuserar på att möta behoven hos slutanvändaren, innebär, åtminstone i teorin, att man frångår att inrikta sig på myndigheternas prestationer och istället lägger vikten vid effekter av myndigheternas arbete. Det har dock visat sig svårt att sätta mål som är i linje med medborgarintresset och idag är det fortfarande prestationer och inte effekter som i huvudsak ligger till grund för styrningen av myndigheter (Modell & Grönlund, 2006).

## Styrning mot effekter

Införandet av mål- och resultatstyrning inom statsförvaltningen placerade åstadkomna resultat i centrum. Den tydliggjorde att det är viktigare att se kausala samband mellan resultatet och insatta resurser än att bara analysera hur mycket resurser som satsades för att genomföra olika åtgärder. Men enligt Grönlund, Karlberg och Tiderman (2005) fokuserar man egentligen endast på prestationer och produktivitet. Effekterna hamnar oftast utanför mätningar, eftersom det är svårt att finna kausala samband mellan resurser och effekter. Baehler (2003) anser att förvaltarna i den offentliga styrningen bör koncentrera sig främst på det strategiska förhållandet mellan prestationer och effekter med syfte att skapa värde för medborgarna. Baehler (2003) anser dock att det inte finns några utvärderings- och mätmetoder som kan särskilja effekter och koppla dessa till konkreta förvaltare.

### Effektivitet och effekter

Att se *sambandet* mellan insatta resurser, processer och effekter är viktigt för att verksamheter skall kunna *anpassa sina aktiviteter till de effekter man avser att skapa* (Schalock & Bonham, 2003). Med hjälp av nedanstående figur visar Modell och Grönlund (2006) sambanden mellan de olika stegen i den så kallade resursomvandlingskedjan eller transformationskedjan. Insatta resurser och utförda aktiviteter leder till prestationer, som i sin tur ger upphov till effekter. Åstadkomna effekter skall särskiljas från uppnådda prestationer, vilket försummas i dagens mål-resultatstyrning där fokus ligger på prestationer (Modell & Grönlund, 2006).



Figur 1. Resursomvandlingskedjan  
Källa: Modell och Grönlund, 2006

Som framgår av figuren ovan bryts effektiviteten i två delar: *inre effektivitet* och *yttre effektivitet*<sup>1</sup>. Skillnaden mellan inre och yttre effektivitet kan förklaras som skillnaden mellan det som görs inom myndighetens produktionssystem och det som görs utanför myndighetens produktionssystem (Sandahl, 1991). Resurser, aktiviteter och prestationer utgör den inre effektiviteten (Modell & Grönlund, 2006). Inom den statliga förvaltningen bestäms en *prestation* som de slutprestationer, de producerade tjänster, som myndigheterna realiserar. *Effekter* definieras som de resultat som uppstår i samhället till följd av dessa prestationer (Sandahl, 1996). Eller annorlunda uttryckt: *effekter erhålls när något ger en förändring i ett tillstånd*.

<sup>1</sup> I företagsekonomisk kurslitteratur definieras effektivitet som en grad av måluppfyllelse. Effektiviteten anger förhållandet mellan värdet av vad som åstadkommit och värdet av insatta resurser och genomförda prestationer. Hög effektivitet visar att organisationen har uppfyllt sina mål (Ax, Johansson & Kullven, 2002).



Ekonomistyrningsverkets definition är snarlik där en effekt betraktas som "en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat" (ESV, 2006).

#### *Mätning av effekter*

Effekter kan delas in i två grupper: effekter som initierats av en enskild organisation och effekter som är ett resultat av flera aktörers påverkan. Eftersom effekter ofta är en följd av flera olika offentliga organisationers prestationer, är det svårt att isolera de effekter som uppstår till följd av en enskild organisations verksamhet och därmed styra verksamheten mot dessa effekter. Även tidsaspekten är en avgörande faktor för styrningen mot effekter. Ju längre tid som går, desto fler externa faktorer kan influera effekterna av de prestationer som organisationen producerar. Det gör att det kan vara mycket svårt att koppla långsiktiga effekter till utförda prestationer. Återkoppling och redovisning av effekter är dock en viktig faktor eftersom det leder till en ökad förståelse för sambandet mellan processer inom organisationen och de effekter man genererar. Detta skapar i sin tur förutsättningar för att styra mot önskvärda effekter (Schalock & Bonham, 2003).

#### **Logical Framework Approach (LFA) – en projektplaneringsmetod som inkluderar effekter**

Logical Framework Approach (LFA) är en målstyrd projektplaneringsmetod som bl a används i det globala biståndssamarbetet. Metoden kan betraktas som ett instrument för målstyrd planering, granskning, uppföljning och utvärdering av projekt. Enligt Sida (2003) skapar LFA förutsättningar för ett strukturerat tänkande vid projektplanering och ramar in samt tydliggör de olika element som ingår i en förändringsprocess. En grundläggande tanke med metoden är att det som rättfärdigar ett projekt eller förändringsprocess är att dess prestationer, producerade tjänster, svarar mot målgruppens behov. Således skall fokus i första hand läggas på slutresultatet/målet och inte på insatta resurser.

LFA-metoden identifierar ett antal faktorer som betraktas som avgörande för att god måluppfyllelse skall kunna uppnås. Samtliga parter som är involverade i ett projekt skall ha åtaganden och vara ansvarstagande, ansvarsfördelningen skall vara tydlig och ägarskapet skall utövas hos rätt part. Målen skall vara tydliga och realistiska och det skall finnas en tydlig koppling mellan ett projekts aktiviteter och vilka effekter som skall uppnås med projektet. Inom LFA är det viktigt att en utförlig analys görs av utgångsläget samt att indikatorer identifieras vilket skapar förutsättningar för framtida redovisning och utvärdering.

LFA-metoden består av ett flertal olika steg och huvudparten av dessa presenteras nedan. Metoden är ursprungligen mycket grundläggande men kan även anpassas till den aktuella situationen och utföras i förkortade versioner. Sida (2003) redogör för följande steg i metoden:

#### *Kontextanalys*

Det första steget innebär att man utför en analys av projektets kontext, vilket betyder att man gör en omvärldsanalys för projektet. När man utför omvärldsanalysen skall man identifiera vilka utomstående faktorer som är viktiga för att projektet skall uppnå måluppfyllelse.

#### *Intressentanalys*

Nästa steg är att utföra en intressentanalys. Projektets intressenter är de som dels påverkar, dels påverkas av projektet. Det kan handla om både individer och organisationer och de kan både

verka för och emot projektet. Detta steg inom LFA innebär att man gör en kartläggning av projektets intressenter och deras förhållningssätt till projektet.

#### *Problemanalys*

Ytterligare ett steg är att göra en problemanalys. Problemanalysen skall besvara vilket det huvudsakliga utvecklingsproblemet är som projektet skall lösa. Vidare skall man genom problemanalysen ta reda på vilka de grundläggande orsakerna till problemet är och vem som drabbas av problemet.

#### *Målanalys*

I detta steg bestäms ambitionsnivån för ett projekt. Olika målnivåer med olika tidshorisonter fastställs. Dessa är övergripande mål som skall uppnås inom 5-10 år, projektmål som skall uppnås inom 3-5 år och slutligen resultat/prestationer, påtagliga resultat till direkt följd av aktiviteter inom Naturvårdsverket.

#### *Aktivitetsplan/Resursplan*

Nästa steg i LFA-metoden är att upprätta en aktivitetsplan. Denna skall överensstämma med och i slutändan leda fram till de mål som sattes vid målformuleringen. Aktiviteterna är det arbete som utförs av dem som är engagerade i projektet och de skall alltid planeras efter det att man genomfört både problem- och målanalysen. Eftersom aktiviteterna som tidigare nämnts skall riktas in mot orsakerna till problemet är en grundligt genomförd problemanalys en förutsättning för att aktivitetsplaneringen skall bli relevant och leda till att man löser problemet.

Nästa steg i projektplaneringen är att identifiera de resurser som krävs för projektet. Detta steg har ett starkt samband med aktivitetsplanen eftersom resursplaneringen styrs av vad som krävs för att kunna genomföra de planerade aktiviteterna.

#### *Indikatorer, mått*

I det sista steget som presenteras här sker en utveckling av mått och identifiering av relevanta indikatorer för att åskådliggöra en förändring. Att utveckla indikatorer skapar förutsättningar för redovisning samt utvärdering av de effekter jämställdhet och integration frambringat inom verket och i samhället. Vidare beaktar man vilken tidsperiod man är intresserad av att mäta, när måluppfyllelsen förväntas ske.

## RESULTAT

Vi väljer att först presentera några goda exempel på integrering av generella krav vid andra myndigheter. Det ger en god uppfattning om problemets omfattning och svårigheter, liksom förslag till lösningar. Därefter redogörs för Naturvårdsverkets arbete med generella krav vid tre avdelningar liksom för miljöledningssystemet vid verket. Slutligen presenteras material från intervjuerna vid Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (MSD) och Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJD), enheterna för jämställdhet och integration och mångfald.

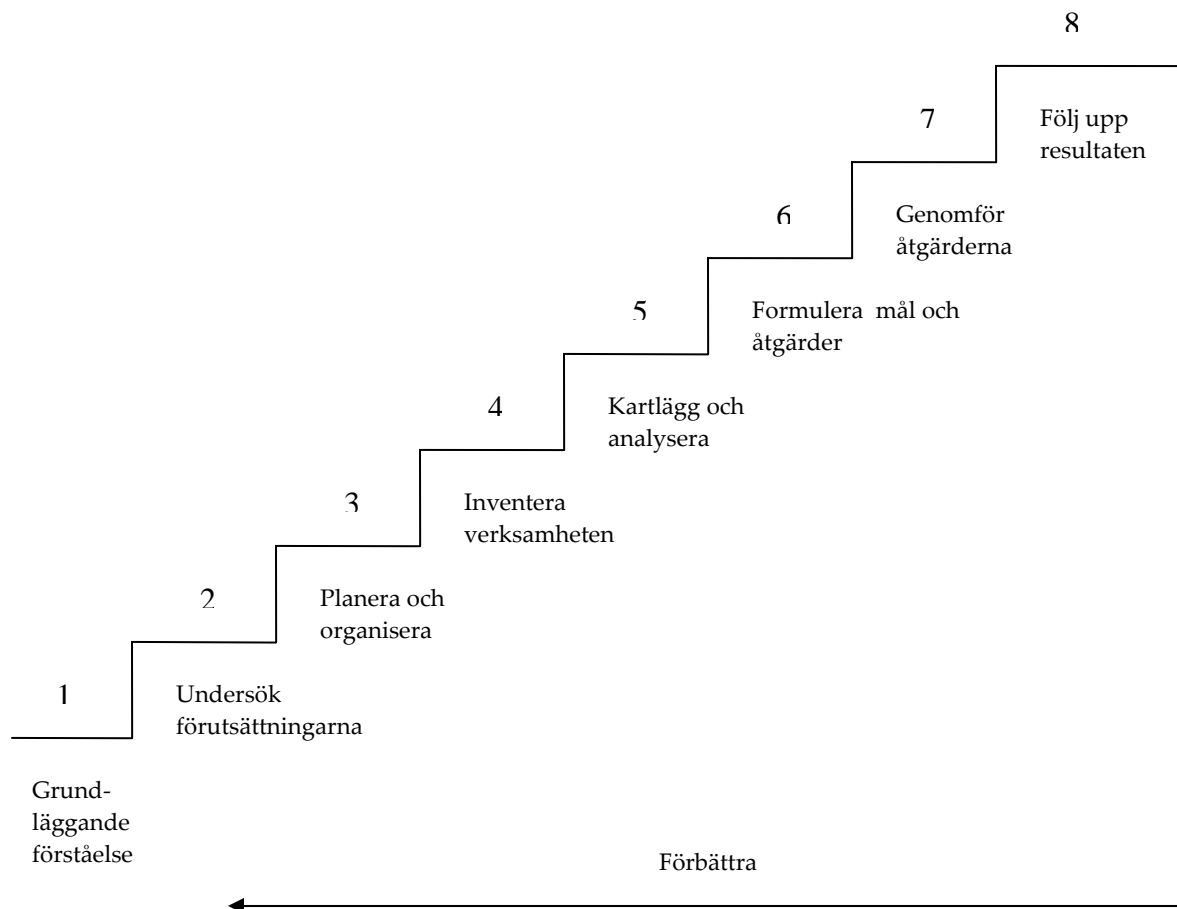
### **Exempel 1: Jämstöd**

På initiativ av statsrådet Jens Orback tillsattes 2005 en statlig utredning med uppdraget att utreda stödet för jämställdhetsintegrering i staten. Utredningen fick namnet Jämstöd och utredningens slutbetänkande lades fram i januari 2007. Jämstöd har haft uppdraget att arbeta operativt och bli informera om jämställdhetsintegrering samt vilket ansvar myndigheterna har när det gäller genomförandet av de jämställdhetspolitiska målen, vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering, skapa utbildningar om jämställdhetsintegrering och lämna förslag till former för stödinsatser för jämställdhetsintegrering framöver (SOU 2007:15).

#### *Genomförande*

Om man försöker arbeta med jämställdhetsintegrering på samma sätt som man brukar arbeta i en organisation anser man på Jämstöd att risken är stor att man inte uppnår någon större förändring i organisationens verksamhet beträffande jämställdhet. Mot bakgrund av detta behöver metoder och arbetssätt praktiseras som dels innebär att verksamheten kartläggs, dels att den ifrågasätts så att nya tillvägagångssätt kan arbetas fram.

Jämstöd åskådliggör arbetsgången för hållbar jämställdhetsintegrering i form av en trappa med åtta steg. Jämstöd har tagit fram förslag på metoder för varje trappsteg.



Figur 2. Jämställdhetsintegrering.  
Källa: Jämstöd, 2006

Jämstöd har gjort erfarenheten att det vid inledningen av ett förändringsarbete inom en myndighet är vanligt att man börjar "mitt i trappan". Detta innebär att man vill fastställa vilka åtgärder man skall vidta innan man gjort en utförlig problemformulering av de problem man eventuellt har i organisationen beträffande jämställdhetsintegrering. Det som då inträffar är att man riskerar att utföra åtgärder som inte motsvarar de huvudsakliga problemen i organisationen och man löper en risk att integreringsarbetet inte blir hållbart i längden. För att kunna adressera dessa problem är det viktigt att kartlägga de dagliga handlingarna i organisationen och vilka konsekvenser de får. Detta gör det möjligt att vidta åtgärder för att förändra beteendet i organisationen.

Ett förändringsarbete behöver enligt Jämstöd en "god grund att stå på" vilket de två första stegen i trappan skapar förutsättningar för. I det första steget skall samtliga medarbetare erbjudas kunskap om svensk jämställdhetspolitik och Jämstöds strategi för jämställdhetsintegrering. Nästa åtgärd är att organisationen undersöker förutsättningarna för jämställdhetsintegrering samt vilken nytta detta skulle ha för verksamheten. Därefter, i steg tre, skall ledningen planera och sätta upp mål för arbetet med jämställdhetsintegrering. Nästa steg är att inventera verksamheten samt verksamhetens mål för att kunna bedöma hur de olika verksamheterna kan bidra till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen. När man gjort detta är det viktigt att prioritera och

välja ut de områden som är relevanta att arbeta med. Efter detta kommer steg fem där de utvalda aktiviteterna skall genomgå en jämställdhetsanalys. Därefter, i steg sex, är det dags att upprätta en åtgärdsplan där mål, indikatorer för uppföljning samt åtgärder för att skapa en jämställd verksamhet fastställs. I steg sju förverkligar man åtgärdsplanen och i steg åtta skall jämställdhetsintegreringsarbetet följas upp av ledningen och utvärderas för att se om de uppsatta målen har uppnåtts. Denna utvärdering skall sedan leda till förbättringsåtgärder om det behövs.

### *Uppföljning*

Jämstöd understryker vikten av utvärdering vid arbetet med jämställdhetsintegrering av en verksamhet eftersom detta utgör ett nödvändigt bidrag till lärande. Om utvärdering av jämställdhetsintegreringsarbetet skall ske på ett ambitiöst sätt förespråkar man från Jämstöd interaktiv processutvärdering. Med detta menas att systematiskt följa och dokumentera en verksamhets genomförande samt att studera förutsättningarna för att uppsatta mål nås. Värdet i en processutvärdering är att den, åtminstone i teorin, kan tala om varför ett projekt lyckas nå de uppsatta målen eller inte (Lindén-Boström, 2002). Detta skulle enligt Jämstöd kunna ske i form av att en aktör som både observerar och ger återkoppling följer integreringsarbetet kontinuerligt.

### *Övergripande stöd för och styrning av integreringsarbetet*

Under arbetets gång har man inom Jämstöd kommit fram till att det finns ett behov av en central stödfunktion för jämställdhetsintegrering inom staten. Med stödjande funktion avses att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering samt att ge konsultativt stöd till myndigheter som arbetar med att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. En erfarenhet man har gjort inom Jämstöd är att ju längre myndigheterna kommer i arbetet med att jämställdhetsintegrera sin verksamhet, desto mer kvalificerat stöd efterfrågas. I sitt slutbetänkande föreslår Jämstöd därför att en central stödfunktion inrättas i form av ett råd som skall stödja både regeringskansliet och myndigheter i arbetet med jämställdhetsintegrering (SOU 2007:15).

Jämstöd lämnar även förslag om styrningen av jämställdhetspolitiken. Inom Jämstöd har man gjort erfarenheten att myndigheterna har ett stort behov av tydlig styrning från regeringen. Mot bakgrund av detta föreslår man att myndigheternas regleringsbrev skall innehålla tydligare mål och återrapporteringskrav då man är av den åsikten att det krävs bättre beställningar och uppföljningar för att jämställdhetsarbetet skall fungera (SOU 2007:15).

### **Exempel 2: Nutek**

År 2002 startade man inom Nutek ett projekt som man kallade för "Hulken". Hulken var från början ett projekt för att inrätta ett miljöledningssystem vilket ställts som krav i regleringsbrevet. Vid projektstarten hade man även fått krav på att upprätta integrations- och jämställdhetsplaner inom verket och man valde då att lägga samman miljö, integration och jämställdhet. Därmed skulle man arbeta "mer offensivt" även med integrations- och jämställdhetsfrågor. Detta gjordes med ansatsen att man inom Nutek insåg att detta var outnyttjade resurser för att utveckla näringslivet i Sverige och därmed outnyttjade resurser för att uppnå syftet med Nuteks verksamhet.

### *Genomförande*

Innan Hulken-projektet drogs igång hade man en relativt lång startsträcka där man arbetade med att forma syftet. Det var viktigt att det skulle "sätta sig" och att ledningen tydligt kunde svara på frågan "varför gör vi det här?". När man sedan bestämt sig för att man skulle arbeta med detta,

var man från ledningen tydlig att arbetet skulle utföras utifrån förutsättningarna att det var bra för Nuteks kärnverksamhet. Styrgruppen för Hulken var Nuteks ledningsgrupp och därmed var arbetet starkt förankrat i ledningen. Trots att man hade ett tydlig externt fokus i arbetet med att införa de horisontella kraven har detta även påverkat det interna arbetet inom Nutek. Detta har sin grund i inställningen att "man skall leva som man lär" även internt för att man skall vara trovärdiga. Nutek har fått pris från Jämix<sup>2</sup> två år i rad för sitt interna jämställdhetsarbete.

Hulken inleddes med att man utförde en attitydmätning bland personalen för att skapa sig en bild av hur man betraktade miljö-, integrations- och jämställdhetsfrågor internt. Efter detta tillsattes en projektgrupp och i samband med det anordnades föreläsningar som behandlade miljö, integration och jämställdhet. Nästa steg var att identifiera verkets processer för att se var man skulle lägga in dessa frågor. Nutek anser att det är viktigt att prioritera de områden som är relevanta för integreringsarbetet. Samtidigt är det viktigt att frågorna finns med överallt så att man gör ett medvetet val när man prioriterar. I Hulken-projektet var man noga med att avstå från att arbeta med integrations- och jämställdhetskraven om detta inte hade någon inverkan på näringslivsfrågor. Syftet med olika processer i Nuteks verksamhet klargjordes och processernas olika steg förtydligades. Därefter identifierades var i flödet dessa frågor skulle komma in och hur de skulle följas upp. Sedan startade man en grundutbildning inom respektive område för samtliga anställda.

Under arbetets gång hade man stöd från expertkompetens inom respektive sakområde. "Workshops" anordnades som behandlade hur man konkret skulle gå tillväga för att föra in frågorna i verksamheten. Utöver detta hade man även stöd i uppbyggnaden av ledningssystemet från bl a Naturvårdsverket och dessutom stöd i hur man får igång ett kontinuerligt förbättringsarbete. Som ett led i detta har man inrättat en "förbättringsdatabas" där personal på Nutek har möjlighet att ge förslag med avseende på miljö-, integration och jämställdhetsaspekter. Här *måste* det tas beslut om man skall ta sig an förslaget, när detta skall göras och vem som skall göra det. Om personalen inte får feedback på sina förslag, finns en risk att man tappar entusiasmen i organisationen. Samtidigt kan man på detta sätt enkelt få ihop en statistik över vad som har gjorts och vad som inte har gjorts. De två första åren av Hulken-projektet fick man in ca 300 förbättringsförslag varav nästan hälften genomfördes.

På Nutek anser man att det var en avgörande framgångsfaktor att målen med de horisontella kraven var naturligt kopplade till kärnverksamheten. Annars är risken överhängande att de horisontella kraven faller bort.

#### *"Kompetensstyrning istället för dokumentstyrning"*

Det finns många tillvägagångssätt när man inför kvalitetssystem eller miljöledningssystem. Nutek anser att huvuddelen av arbetsinsatsen många gånger läggs på upprättande av mål, planer och organisering av arbetet samt dokumentation av arbetssätt och checklistor. Detta resulterar i en pärm och sedan händer inte så mycket mer. På Nutek anser man därför att det viktigaste med ledningssystemet är att man utbildar och att man bygger upp en grundkompetens hos personalen i de aktuella frågorna. Det är kunskapen som leder till förändrade attityder vilket i sin tur leder till förändrade beteenden. Ett lämpligt tillvägagångssätt anser man vara att lägga 80 procent av integreringsarbetet på kunskaper, attityder och beteenden. Fokus skall inte läggas

---

<sup>2</sup> Nyckeltalsinstitutets jämställdhetsindex ([www.nyckeltalsinstitutet.se](http://www.nyckeltalsinstitutet.se))

på dokumentation. Ett uttryck som används inom Nutek är "kompetensstyrning istället för dokumentstyrning".

Enligt Nutek är det nödvändigt att arbeta kontinuerligt med att se till att dessa frågor finns med i processerna, så att de inte faller bort på grund av att folk slutar etc. Två gånger om året har man grundutbildningar om integration, jämställdhet och miljöfrågor som är obligatoriska för alla nyanställda på Nutek. Utifrån verksamhetens behov får man köpa in fördjupade utbildningar.

### *Uppföljning*

Ytterligare en kritisk faktor för integreringsarbetet är att det följs upp. I Nuteks fall använder man sig av tertialuppföljningar. Man har ett uppdrag i samband med verksamhetsplanen att gå igenom processkartorna och se var dessa frågor kommer in i kärnverksamhetens processer. Det är viktigt att det finns med i den ordinarie uppföljningen så att det inte ligger vid sidan av. Då tas det inte på allvar.

Hur man skall mäta vilka resultat man uppnår när det gäller de tvärgående frågorna är något som diskuteras inom Nutek. Ett sätt är att göra utvärderingar av de program som har genomförts och se om frågorna över huvud taget finns med och om de gett några resultat. Resultaten anser man dock vara svåra att mäta. Man försöker följa upp hur många kvinnor och invandrare som är med i Nuteks program, hur många som är företagsledare etc. Integration och jämställdhetsaspekter anser man vara lättare att följa upp än miljöfrågan eftersom man kan räkna antal män, kvinnor samt personer med invandrarbakgrund. Man är dock medveten om att siffror inte säger allt och att man kan ha synpunkter på om räknandet har någon betydelse.

### *Övergripande styrning av integreringsarbetet*

Nutek har som många andra myndigheter fört fram att man har alldeles för lite resurser i förhållande till de uppdrag man får i regleringsbrevet. Därför har Näringsdepartementet ibland ställt sig frågande till om det har varit nödvändigt att göra en så pass stor satsning som man har gjort inom Nutek när det gäller integration, jämställdhet och miljö. Nu har Näringsdepartementet däremot börjat intressera sig för detta arbete och efterfrågar i regleringsbrevet uppgifter om hur integreringsarbetet har bidragit till att målet för verksamheten nås.

På Nutek anser man att det som har gjort att man kommit så långt i arbetet med integreringen av integration och jämställdhet är att arbetet varit starkt förankrat i myndighetsledningen. Vidare är man av uppfattningen att om kraven kommer från departementet finns det en risk för att man från myndighetens sida uppfattar det som en belastning. Om initiativet istället kommer inifrån myndigheten samtidigt som man ser att integreringen är bra för verksamheten, har man enligt Nutek bättre förutsättningar att lyckas med integreringen av horisontella frågor.

### **Exempel 3: Länsstyrelsen i Örebro**

Länsstyrelsen i Örebro utförde år 2005 en omfattande satsning för att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. Detta gjordes med föresatsen att Länsstyrelsen skall bidra till jämställdhet i Örebro län genom att i alla sina verksamheter beakta kvinnors och mäns villkor i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

Efter att det egna integreringsarbetet inom Länsstyrelsen i Örebro inletts startade ett projekt år 2005 som kallades Verka jämställt. Projektet pågick till början av 2007 och gick ut på att man bjöd

in de lokala myndigheter som man på Länsstyrelsen bedömde har mest medborgarkontakt. Projektet Verka jämställt har resulterat i att samtliga deltagande myndigheter har inrättat en jämställdhetsplan för sitt externa arbete.

#### *Genomförande*

I arbetet med att jämställdhetsintegrera sin och de övriga myndigheternas verksamheter har Länsstyrelsen i Örebro använt sig av Jämstöds metoder för jämställdhetsintegrering. På Länsstyrelsen är man av uppfattningen att det är lätt att arbetet med jämställdhetsintegrering i början känns övermäktigt och alldeles för ambitiöst. De jämställdhetspolitiska målen kan vara svåra att koppla till den egna verksamheten och känns därmed inte relevanta. När man väl inleder arbetet och blir insatt i Jämstöds olika steg för jämställdhetsintegrering blir dock arbetet påtagligt, konkret och relevant. Vinsten med att arbeta med Jämstöds metoder är enligt Länsstyrelsen i Örebro att samtliga anställda kan känna igen sig i sitt dagliga arbete och att man undviker att det blir en "hypotetisk känsla" bland personalen.

I integreringsarbetet har man lagt mycket tid på utbildning. Utbildningar har varit ett kontinuerligt inslag och personalen har utbildats i grupper indelade efter de ämnesområden man verkar inom. Enligt Länsstyrelsen i Örebro är det viktigt att låta detta arbete ta en del tid i anspråk och se till att förståelsen finns. Man understryker att det är viktigt att ledningen utbildas först och får en grundläggande förståelse för varför man skall integrera jämställdhet i verksamheten. Både inom Länsstyrelsen och inom myndigheterna i Verka jämställt har ledningen varit med från början.

Ledningens stöd för integreringsarbetet är en nödvändighet för att det skall lyckas. Man framhåller även vikten av att välja ut strategiska personer som har en fördjupad utbildning i jämställdhetsfrågor och samtidigt har mandat från ledningen att arbeta och driva frågorna med sina arbetskamrater. Inom Länsstyrelsen i Örebro är det formellt sett enhetscheferna som är ansvariga för att jämställdhetsintegreringen sker. I praktiken är det dock en jämställdhetsgrupp inom organisationen som får fördjupad utbildning och skall ha en stödjande funktion till enhetscheferna. Detta anser man behövs för att jämställdhetsfrågorna skall hållas vid liv.

Det är även viktigt att prioritera och välja ut vissa områden av verksamheten som man fördjupar integreringsarbetet inom. De myndigheter som har deltagit i Verka jämställt har endast valt ut *ett* område att fördjupa sig i. Detta anser man på Länsstyrelsen har varit viktigt för att personalen på myndigheten skall kunna lära sig metoderna för jämställdhetsintegrering. När man behärskar metoderna kan man gå vidare till andra verksamhetsområden.

#### *Uppföljning*

Inom Länsstyrelsen i Örebro sätts både övergripande mål och delmål upp för jämställdhetsintegreringsarbetet inom respektive verksamhetsområde. Dessa mål revideras årligen och följs upp i den interna jämställdhetsgruppen. Dessutom har personalchefen och representanter från jämställdhetsintegreringsgruppen dialogmöten med varje enhetschef där man diskuterar arbetet med jämställdhetsintegreringen. Att avdelningscheferna frågar sin personal hur det går med detta arbete framhålls som mycket viktigt eftersom frågan då får mandat och tas på allvar.



Inom Länsstyrelsen i Örebro anser man att det är mycket svårt att mäta resultatet av jämställdhetsintegreringsarbetet och därför får man upprätta olika typer av indikatorer. Inom Länsstyrelsen i Örebro har man tittat på hur många som har gått utbildningar och man har gått igenom policydokument för att se om man har med jämställdhetsperspektivet där. Ytterligare en tänkbar åtgärd är att gå igenom hur många verksamheter inom en myndighet som har tydliga jämställdhetsaktiviteter. På detta sätt kan man åskådliggöra om arbetet går framåt. Man är dock medveten om att detta är korta perspektiv.

Myndigheterna som ingick i projektet Verka jämställt blev klara med sina handlingsplaner vid årsskiftet. Det är först efter detta verksamhetsår som man kommer att göra en första uppföljning, vilket innebär att det ännu är för tidigt att dra några slutsatser om hur arbetet har fortskridit.

#### *Övergripande styrning av integreringsarbetet*

På Länsstyrelsen i Örebro har man i arbetet med jämställdhetsintegrering i de myndigheter som medverkar i Verka jämställt-projektet gjort erfarenheten att arbetet underlättas om det efterfrågas från det styrande departementet. Detta är enligt respondenterna särskilt viktigt för integreringsarbetets hållbarhet. Efterfrågan i regleringsbrev sätter press eftersom "man gör det man blir tillsagd".

#### **Naturvårdsverkets arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor**

Varje avdelning och sekretariat inom Naturvårdsverket har i verksamhetsplanen för 2007 fått till uppgift att välja ut en eller flera insatser där man skall arbeta med integrations- och jämställdhetsfrågor. Detta arbete skall sedan återrapporteras i verkets tertialrapporter. Målsättningar för arbetet och indikatorer för uppföljning har inte utvecklats.

#### *Informationssekretariatet*

Inom Informationssekretariatet (I-sekretariatet) har man beslutat att ej vidta några extra åtgärder för att arbeta med integration och jämställdhet år 2007. Dock framhålls att dessa frågor skall uppmärksammas kontinuerligt inom sekretariatet, eftersom de skall beaktas inom all kommunikationsverksamhet.

I-sekretariatet skall tillse att informationen på Naturvårdsverkets nya hemsida är skriven på lättbegriplig svenska, vilket är något man arbetar med. I dagsläget är det miljötjänstemän på andra myndigheter, länsstyrelser, kommuner och företag som är Naturvårdsverkets huvudsakliga målgrupp och inte allmänheten. För att nå dessa målgrupper anser man att det är tillräckligt att skriva en begriplig svenska och engelska.

Den nya hemsidan är utformad på så sätt att informationen är korslänkad. Det innebär att vid en sökning inom exempelvis klimat, erhålls inte enbart information i stuprörsform inom det specifika sökta området utan även andra länkar som är relevanta ur klimatsynpunkt. Denna nya struktur anser man från I-sekretariatets sida utgör en möjlighet att arbeta pro-aktivt även med integrations- och jämställdhetsaspekter i Naturvårdsverkets informationsutbud, även om detta inte görs idag.

Inom I-sekretariatet är man av uppfattningen att det är av största vikt att finna "nycklarna" till att arbeta med integrations- och jämställdhetsaspekter, om man skall införa detta inom Naturvårdsverkets kärnverksamhet. Att finna "nycklarna" betyder att det behöver tydliggöras

var eventuella integrations- och jämställdhetsproblem har sin grund och hur man konkret skall arbeta med dessa frågor. En av de intervjuade personerna anser även att det behövs mer kunskap kring integrations- och jämställdhetsfrågor inom I-sekretariatet. Ett första steg i arbetet med dessa frågor måste vara att definiera begreppen och klargöra vad man avser med jämställdhet och integration. Vidare är det viktigt att klargöra hur brett arbetet skall vara med dessa frågor och hur renodlat arbetet skall vara ur just integrations- och jämställdhetsperspektiven. Först då kan man koppla integration och jämställdhet till de aktiviteter som pågår inom Naturvårdsverket och diskutera detta utifrån samma förutsättningar på olika avdelningar.

#### *Miljöanalysavdelningen*

På Miljöanalysavdelningen (M-avdelningen) har man beslutat att gå igenom de uppdrag man lägger ut på externa aktörer för att se hur dessa är fördelade mellan kvinnor och män. Vidare hade man inför verksamhetsplanen 2007 diskussioner kring att arbeta med både integrations- och jämställdhetsaspekter när det gällde informationen på Naturvårdsverkets hemsida. Dessa funderingar lades dock åt sidan på grund av att Naturvårdsverkets primära målgrupp är miljötjänstemän. Mot bakgrund av detta gjorde man bedömningen att integrations- och jämställdhetsaspekterna inte var relevanta i sammanhanget eftersom man inte har allmänheten som huvudsaklig målgrupp. Detta ledde till att man valde att inte vidta några specifika åtgärder beträffande integration då man hade svårt att finna ett relevant område där man kunde ta sig an detta.

Trots att man inom Naturvårdsverket definierat miljötjänstemän som den huvudsakliga målgruppen för Naturvårdsverkets verksamhet framkom det i intervjuerna att det finns verksamheter inom Naturvårdsverket som är riktade till allmänheten och där det finns en direktkontakt med allmänheten. Ett exempel på dessa områden är information om allemansrätten och arbetet med tätortsnära natur. I dessa fall anser en av de intervjuade personerna att det är relevant att väga in både integrations- och jämställdhetsaspekter eftersom det är viktigt att nå ut till så många som möjligt och "känna sin mottagare".

Den största problematiken med att införa integrations- och jämställdhetsaspekter i kärnverksamheten anser man på M-avdelningen vara att man inte har tillräcklig kunskap inom dessa områden. Det leder till att man har svårt att se relevansen i att föra in dessa aspekter i verksamheten och svårt att se hur detta skulle gå till. Man efterlyser att få en klarare uppfattning om hur man kan arbeta med dessa frågor för att komma ur dagens situation där man sitter och "förtvivlat försöker komma på något", som en av de intervjuade personerna uttryckte det.

Enligt en av respondenterna som tidigare varit engagerad i bl a projekt som behandlat invandrare och friluftsliv, har det utförts en del aktiviteter både inom och utanför Naturvårdsverket när det gäller att integrera invandrare i det svenska naturlivet. Det som har saknats är en sammanhållen strategi som på ett substantiellt sätt har fört arbetet framåt och det har även saknats uppföljning och utvärdering av projekten.

#### *Avdelningen för hållbar samhällsutveckling*

Avdelningen för hållbar samhällsutveckling (H-avdelningen) har valt att särskilt beakta integrations- och jämställdhetsaspekter i arbetet med klimatinformation och regional utveckling. Dock hade man vid intervjutillfället ej fastställt några aktiviteter med avseende på integration och jämställdhet för 2007. Det man vid intervjutillfället funderat på att göra under 2007 är att

göra klimatinformationen tillgänglig för nyanlända svenskar. I detta fall inser man att det inte är tillräckligt att översätta informationen till ett antal olika språk utan man behöver även identifiera mottagarna för att kunna anpassa informationen. Varje år gör man en uppföljning av allmänhetens kunskap om växthuseffekten. Här skulle det eventuellt finnas en möjlighet att könsuppdelade de svar man erhåller. Beträffande regional utveckling hade man vid intervju tillfället inte fört några liknande diskussioner.

På H-avdelningen är man av uppfattningen att integrations- och jämställdhetsfrågorna måste kunna bidra till att Naturvårdsverket uppnår sina mål på ett effektivare sätt för att man skall lyckas att föra in dessa frågor i kärnverksamheten. Enligt en av respondenterna kan man dock betrakta integrations- och jämställdhetsaspekterna på två olika sätt. Det första är att se dem som bidragande till att Naturvårdsverket kan uppnå sitt övergripande mål om en bättre miljö. För att kunna göra detta krävs mer kunskap om både integrations- och jämställdhetsfrågor. Det andra är att om man inte betraktar aspekterna på detta sätt, skall man åtminstone inte försvåra för arbetet med integration och jämställdhet i samhället genom sin verksamhet. Naturvårdsverket skall således inte, genom att uppnå de egna målen, försvåra för andra verksamheter att uppnå sina mål.

Beträffande miljö och regional utveckling arbetar man från Naturvårdsverkets sida för att miljöfrågan inte skall vara en begränsande faktor utan snarare en stödjande faktor. Detta är möjligt under förutsättning att miljöfrågan kommer in tidigt i processen. När det gäller de generella kraven i allmänhet framhölls i en av intervjuerna att det är viktigt att de samordnas och att det förs en diskussion mellan representanter från de olika kravställarna så att man dels kan arbeta ihop, dels förstå varandra i högre utsträckning.

Vi uppfattar att man har en bra bit kvar inom Naturvårdsverket innan integrations- och jämställdhetsfrågor blir en integrerad del av kärnverksamheten. Samtidigt har man i och med årets satsning kommit igång med arbetet. Vid en av intervjuerna drogs parallellen till miljöledningssystemet vilket tog flera år innan det var integrerat i verksamheten, trots att Naturvårdsverket har hög kompetens i miljöfrågor.

### **Naturvårdsverkets arbete med Miljöledningssystemet**

År 1996 togs ett regeringsbeslut att samtliga statliga myndigheter successivt skulle införa ett miljöledningssystem. Idén till arbetsmetodiken med miljöledningssystemet kommer ursprungligen från näringslivet där man arbetar med miljöledningssystem och andra typer av kvalitetssystem av typen ISO internationellt eller EMAS inom EU. Kännetecknande för dessa kvalitetsledningssystem, och därmed även miljöledningssystemet, är att man sätter tydliga riktlinjer och mål, rutiner för uppföljning och redovisning av resultat samt att man eftersträvar en ständig förbättring av verksamheten (Naturvårdsverket, 2006).

En av de intervjuade personerna på H-avdelningen arbetar med införandet av miljöledningssystem inom andra myndigheter. Denne anser att det är möjligt att dra nytta av de erfarenheter man har från detta arbete även när man skall införa generella krav som integration och jämställdhet inom Naturvårdsverket. Man kan antingen införa dessa krav som en integrerad del av verkets ordinarie ledningssystem eller begränsa sig till att inkludera dem i checklistor och konsekvensbedömningar. Problematiken med det sistnämnda tillvägagångssättet är att det finns en risk att kraven kommer in sent i planeringsprocessen för en insats och därmed inte på ett

konstruktivt sätt inkluderas i dess utformning. Finns kraven däremot integrerade i ledningssystemet kommer de med tidigt i planeringsprocessen och då finns också en större chans att insatserna blir mer verkningsfulla med avseende på kraven.

#### *Naturvårdsverket som stödjande och sammanställande funktion*

Naturvårdsverket har en central roll i införandet av miljöledningssystem inom olika myndigheter i statsförvaltningen. För det första har man en stödjande funktion för de myndigheter som behöver hjälp med implementeringen av systemet. För det andra har man en sammanställande funktion för myndigheternas åiterrapporteringar av arbetet med miljöledningssystemet. År 2005 redovisade 178 myndigheter till Naturvårdsverket varav 172 av dessa hade miljöledningssystemuppdrag från Regeringskansliet. Dessa myndigheter utgör en heterogen grupp med stora skillnader i kärnverksamheter (Naturvårdsverket, 2004, 2006).

Naturvårdsverket delar in myndigheterna i tre olika grupper beroende på hur stor miljöpåverkan man har. De myndigheter vars beslut har stor miljöpåverkan har även de mest ingående åiterrapporteringskraven. I samband med sammanställningen av årsredovisningarna redovisas även vilka myndigheter som kommer in i tid med sin redovisning respektive vilka som kommer in sent. En erfarenhet man gjort på Naturvårdsverket är att de myndigheter som har med miljöfrågor i sin mål- och resultatdialog även är de som är bäst på att arbeta med miljöledningssystemet och har den bästa åiterrapporteringen. Mot bakgrund av detta är man på Naturvårdsverket av uppfattningen att stöd och kravställande från departementsnivå är en kritisk faktor för att implementeringen av miljöledningssystemet skall vara framgångsrikt.

Ett problem med att etablera ett miljöledningssystem är att man lätt får en mycket omfattande dokumentation på grund av alla rutiner som skall dokumenteras. Detta gör att arbetet kan bli svåröverskådligt och man arbetar nu på Naturvårdsverket för att minska antalet rutiner i miljöledningsarbetet.

#### *Effekter viktiga för att väcka intresse*

Utöver stöd och kravställande från departementen är arbetet med miljöledningssystemet dessutom i stor utsträckning beroende av myndighetsledningarnas stöd. En viktig faktor för att väcka ett intresse hos ledningen är enligt Naturvårdsverket att åskådliggöra vilka effekter arbetet med miljöledningssystemet har i samhället. Idag arbetar man med att ta fram indikatorer för att utvärdera effekterna av miljöledningsarbetet i den offentliga sektorn. Arbetet skall vara klart 2010 och i och med detta tror man att intresset inom myndigheter kommer att öka för arbetet med miljöledningssystemet.

#### *Etablering av horisontella nätverk*

I arbetet med miljöledningssystemet eftersträvar Naturvårdsverket att etablera sektorsvisa horisontella nätverk så att myndigheterna kan stödja varandra. Dessutom uppmanas myndigheterna att revidera varandra istället för att anlita externa utvärderare.

#### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

På Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (MSD) finns en medvetenhet om att Naturvårdsverkets regleringsbrev kunde utformas tydligare än idag med avseende på jämställdhet. Syftet med kraven i regleringsbrevet är att kvinnor inte skall missgynnas.

### *Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets roll i arbetet med att införa generella krav i Naturvårdsverket*

En av de intervjuade personerna på MSD anser att det första MSD-departementet bör göra för att gynna införandet av integration och jämställdhet i Naturvårdsverkets verksamhet är att uppmuntra de frivilliga ambitionerna som finns i verket. Man behöver dessutom se till att inte motverka dessa genom att ålägga verket för många andra uppdrag. Ett nästa steg skulle kunna vara att ge vissa uppdrag i regleringsbrevet att redovisa arbetet med integrations- och jämställdhetsfrågor.

Respondenterna från MSD anser att det är angeläget att departementet intresserar sig för arbetet med att införa integrations- och jämställdhetsaspekter i Naturvårdsverkets kärnverksamhet. Man är av uppfattningen att "en trappa städas uppifrån", och att dessa frågor måste in i alla rutiner, även på departementsnivå. Om det inte finns styrning från departementet så måste det finnas förankring i Naturvårdsverkets ledning. Dock byts generaldirektörer ut, och man måste rigga ett system som fungerar över tiden.

En av de intervjuade personerna på MSD anser att när man ställer krav av typen integration och jämställdhet på myndigheter är det mycket viktigt att kraven är väl underbyggda. Frågor som handlar om vilka myndigheter som berörs, hur de berörs och vad man vill åstadkomma med kraven är viktiga att ställa innan man går vidare och skriver in krav i regleringsbrevet. Det händer att det kommer direktiv från regeringen sent i departementets arbete med att utforma regleringsbrevet och utan någon vidare motivering, vilket är olyckligt. Då blir också kraven "inkastade" i sista sekund och det blir lätt ett slag i luften. Risken finns att departementet mister trovärdigheten hos myndigheten och att man förlorar entusiasmen för arbetet med det aktuella kravet.

Det är viktigt att myndigheterna känner att kravet är verkningsfullt och att man förstår varför kravet ställs. Det kräver naturligtvis att man tar sig an styrningen av generella krav på ett ambitiösare sätt än vad man gör idag. Detta anses dock vara fullt möjligt och man framhåller införandet av miljöledningssystem inom myndigheter som ett exempel där man lyckats relativt bra med att införa ett generellt krav.

### *Miljöledningssystemet*

Tillvägagångssättet vid införandet av miljöledningssystemet inom myndigheter skulle enligt en av de intervjuade personerna på MSD vara tillämpbart även vid införandet av integrations- och jämställdhetsaspekter inom Naturvårdsverket.

När man införde miljöledningssystemet utbildades samtliga myndighetshandläggare inom MSD i vad miljöledningssystem är, hur man skall arbeta med det och hur det skall återrapporteras. Utöver detta fick vissa myndigheter krav på sig att införa miljöledningssystem i sina regleringsbrev. Arbetet med miljöledningssystemet skall redovisas både till myndighetens styrande departement och till Naturvårdsverket.

### *Kompetens inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet beträffande integration och jämställdhet*

Det har tidigare gjorts en omfattande satsning på jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet. Jämställdhetsenheten, som då låg inom Näringsdepartementet, var stödjande för jämställdhetssamordnarna på respektive departement och samordnarna fick gå på utbildningar i jämställdhet. Samtliga analyser gjordes med hjälp av en utbildare från Jämstöd.

Någon motsvarande utbildningssatsning i integrationsfrågor har inte genomförts inom Regeringskansliet.

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Jämställdhetsenheten**

#### *Tydligare styrning från regeringskansliet*

Jämställdhetsintegrering antogs som strategi av regeringen 1994. Under ett antal år har skrivningar till myndigheterna varit av karaktären att "myndigheten skall integrera jämställdhet i sin verksamhet", utan ytterligare information om hur detta skulle gå till. Ett problem har varit att Jämställdhetsenheten på Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJD) har fått in krav på jämställdhet i myndigheternas styrning utan att myndigheternas styrande departement har stått bakom dessa krav. Detta har lett till att sakdepartementen inte har kunnat stödja myndigheterna i deras arbete med kraven när detta har efterfrågats.

Inom Jämställdhetsenheten på IJD arbetar man för att förbättra myndighetsstyrningen när det gäller jämställdhet. Målsättningen är att det inte längre skall finnas generella skrivningar beträffande jämställdhet utan att departementen skall ge en tydligare verksamhetsanpassad vägledning. Detta förutsätter att man från departementsnivå har god kännedom om vad man efterfrågar när det gäller jämställdhet. Jämställdhetsenheten är dock noga med att påpeka att man inte efterfrågar detaljstyrning, men att man vill uppnå en tydligare styrning än att bara låta myndigheterna "hitta på" vad de skall göra när det gäller externt jämställdhetsarbete.

#### *Kompetent myndighetsstyrning*

Utgångspunkten för arbetet med jämställdhetsintegrering är att ordinarie aktörer i ordinarie processer skall ha med jämställdhetsperspektivet där det är relevant. Det är myndigheternas ansvar att ta sig an jämställdhetsarbetet men det skall finnas en stödfunktion. Jämställdhetsenheten utgör stödfunktionen för MSD. Framöver skall man från Jämställdhetsenhetens sida se till att det finns utbildningar inom regeringskansliet om hur man skriver jämställdhetsintegrerade regleringsbrev och ger jämställdhetsintegrerad återkoppling på årsredovisningar.

På Jämställdhetsenheten anser man att det är helt avgörande att jämställdhetsarbetet inom myndigheterna styrs "uppifrån" från departementshåll samt att det är förankrat i myndighetsledningen. Man är av uppfattningen att Naturvårdsverket är tämligen ensamt om att läsa in den externa verksamheten i de krav på jämställdhet som finns i verksförordningen, vilket man berömmar Naturvårdsverket för. De flesta myndigheter är överhopade med arbete och i pressade organisationer bli saker inte gjorda om de inte efterfrågas. Samtidigt är man medveten om att Jämställdhetsintegrering *kan* genomföras utan styrning från departement vilket Nutek är ett exempel på.

#### *Relevansen viktig vid införandet av jämställdhetsaspekter inom myndigheter*

Det är de jämställdhetspolitiska målen som skall vara utgångspunkten för arbetet med jämställdhetsintegrering. Om den aktuella verksamheten inte kan bidra till att uppnå dessa mål, skall man inte heller lägga energi på jämställdhetsaspekter inom detta område. Det är viktigt att jämställdhetsarbetet inte blir löjeväckande.

Man är dock medveten om att det finns en risk med att prioritera mellan olika områden i och med att detta kan leda till att man avfärdar ett område utan att först utföra en jämställdhetsanalys. För att undvika att detta inträffar förespråkar man från Jämställdhetsenheten att myndigheterna använder sig av den metod för jämställdhetsinventering som Jämstöd har arbetat fram. Detta har två viktiga funktioner. För det första blir det tydligt om det utifrån de jämställdhetspolitiska målen finns en nytta med att jämställdhetsintegrera den aktuella verksamheten. För det andra frambringas en acceptans för jämställdhetsarbetet hos medarbetarna. Utan denna acceptans är det svårt att lyckas med integreringsarbetet.

#### *Stöd för arbetet med jämställdhetsintegrering inom myndigheter*

Jämställdhetsenheten har inte för avsikt att ha en stödjande roll för myndigheternas arbete med jämställdhet eftersom man har en uppgift att vara styrande, inte stödjande. Däremot är det departementets uppgift att tillse att det finns stödjande funktioner, och att man står bakom Jämstöds förslag på hur stödet skall utformas. Vidare är ett av Jämstöds förslag att man i större utsträckning skall prioritera de verksamheter som har inverkan på de jämställdhetspolitiska målen. Dessa skall prioriteras högre både när det gäller styrning och stöd. På Jämställdhetsenheten anser man att vissa delar av Naturvårdsverkets verksamhet, t ex arbetet med regional utveckling, kan vara ett av de prioriterade områdena.

#### *Uppföljning*

Utformningen av regleringsbrev anser man på Jämställdhetsenheten vara avgörande för hur återrapporteringen från myndigheterna ser ut. Resultat, alltså de prestationer man utfört som t ex ett visst antal konferenser, är lätt att mäta och återrapportera. Effekterna av dessa prestationer är däremot betydligt svårare att mäta och därmed även svårare att återrapportera.

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Enheten för integration och mångfald**

#### *Styrning från regeringskansliet*

Enheten för integration och mångfald på IJD är liksom på Jämställdhetsenheten av uppfattningen att det är angeläget att ta bort det "generella" med de generella kraven. Idag har alla otydliga formuleringar av typen att "man skall beakta" tagits bort och man strävar efter att verksamhetsanpassa kraven. Den intervjuade personen på Enheten för integration och mångfald är av uppfattningen att regleringsbrev i vissa fall börjar spela ut sin roll i och med deras stora omfattning. Istället är myndighetsinstruktionen intressantare ur styrningssynpunkt. På Enheten för integration och mångfald anser man att det ligger på myndigheterna själva att integrera integrationsaspekter i sina verksamheter. Från enhetens sida ser man helst att myndigheterna själva tar initiativ till att införa integrationsaspekter i sina verksamheter.

De integrationspolitiska målen är enligt respondenten på Enheten för integration och mångfald visionära och har inte brutits ner till delmål eller etappmål likt de jämställdhetspolitiska målen. Detta gör att de är svåra att arbeta utifrån i praktiken och de är svåra att utgå från vid utformningen av regleringsbrev. För tre år sedan tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp som bl a hade till uppgift att operationalisera de integrationspolitiska målen. Man skulle ta fram förslag på mål och indikatorer för att kunna följa upp integrationspolitiken inom olika politikområden på ett bättre sätt. I och med regeringsskiftet har man dock lagt ned detta arbete på grund av att integrationspolitiken förändrats vilket bl a kommer att innebära en nedläggning av Integrationsverket.

Den tidigare arbetsgruppen gav förslag på uppföljningssystem, hur uppföljningen skulle sammanställas och hur detta skulle komma in i regeringskansliets budgetprocess. Man har föreslagit att myndigheterna skall leverera statistik och göra analyser inom deras sakområden. Därefter skulle Integrationsverket sammanställa detta och göra en egen övergripande analys i samverkan med de medverkande myndigheterna. Rapporten kommer att komma i juni 2007 och tanken var att detta arbete hade kunnat fortsätta, utvecklas och förbättras. Det finns således ett system i utveckling men i och med att detta var baserat på att Integrationsverket skulle finnas kvar, måste man nu göra på ett annat sätt. Nu vill man att det skall finnas ett tydligare ansvar på ett visst antal utvalda myndigheter. Vem som skall sammanställa och utföra metaanalyser är inte klart ännu, troligt är att detta kommer att ligga på IJD.

#### *Kompetent myndighetsstyrning*

Det finns ett behov av ökad kunskap beträffande integrationsfrågor i regeringskansliet. I introduktionsutbildningen för samtliga nyanställda ingår integrations- och jämställdhetsfrågor, men det tillhandahålls ingen utbildning för dem som redan är anställda.

Enheten för integration och mångfald utgör ett stöd för övriga departement. I styrningen av vissa myndigheter, de som man anser vara de mest relevanta för integrationspolitiken, har man synpunkter på vad som skall stå i regleringsbrev. Den händer även att sakdepartementen efterfrågar vad som skall stå i regleringsbrev och då arbetas ett uppdrag och återrapporteringskrav fram gemensamt mellan Enheten för integration och mångfald och sakdepartementet.

#### *Stöd för arbetet med integrationsfrågor inom myndigheter*

Inom integrationspolitiken har man inte diskuterat någon motsvarighet till det stödjande råd som Jämstöd har föreslagit för jämställdhetsintegrering när det gäller integrering av mångfald. I praktiken har dock Enheten för integration och mångfald mer och mer börjat arbeta med myndigheter inom andra politikområden bl a genom att man blir inbjuden till olika seminarium.

Det händer även att man på Enheten för integration och mångfald har direktkontakt med enskilda myndigheter för att få hjälp med en specifik sakfråga, utvärdering av vissa frågor etc. Från myndigheternas sida kontaktat sitt styrande departement, vilket i sin tur hänvisat myndigheten direkt till Enheten för integration och mångfald. Att ha en direkt stödfunktion där man "går förbi" det styrande departementet skulle dock kunna bli problematiskt. Man eftersträvar att få en indirekt stödfunktion som i bästa fall verkar tillsammans med ansvariga enheter på de styrande departementen.

#### *Uppföljning*

I arbetsgruppen har man delat upp resultat i prestationer och effekter. Man har diskuterat svårigheten med att mäta effekter och föreslår att myndigheterna skall göra analyser och tala om hur man bidragit till en viss utveckling. Myndigheterna skall kunna ge förslag på åtgärder som är lämpliga eller nödvändiga att genomföra för att nå en viss riktning eller förstärka en given utveckling. Sedan får man föra rimlighetsresonemang kring vilket bidrag den enskilda myndigheten har gjort till denna utveckling.

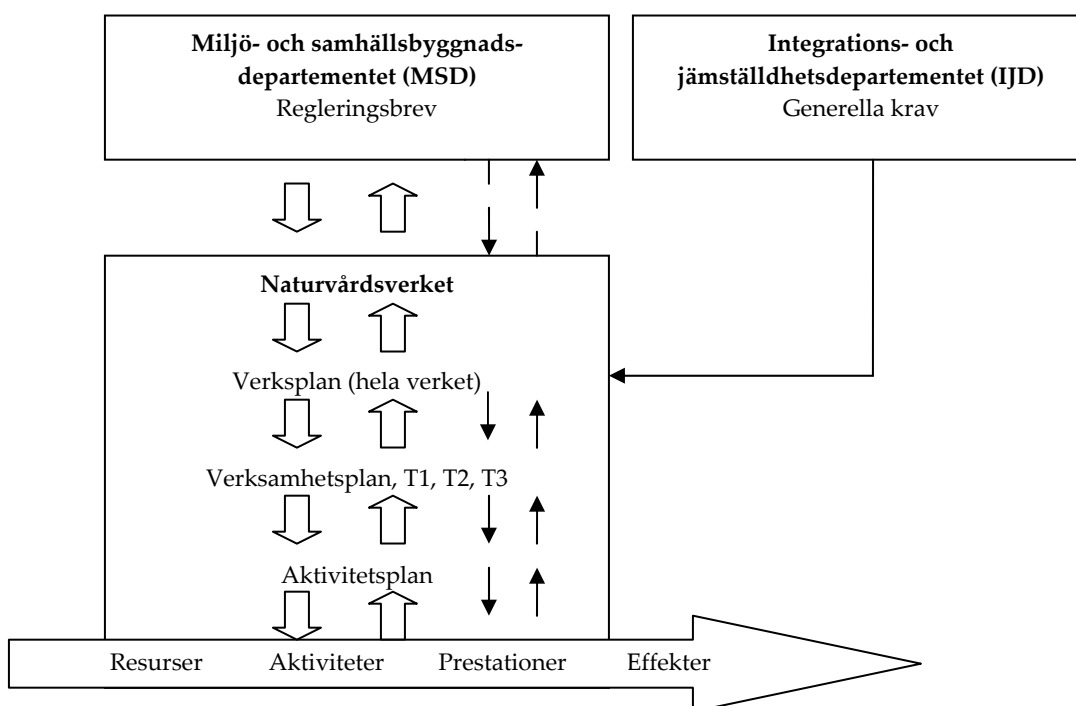


## ANALYS

### Naturvårdsverkets arbete med integration och jämställdhet 2007

Vid intervjuerna på de tre deltagande avdelningarna på Naturvårdsverket framgår det att man ännu inte kommit så långt i arbetet med att införa integrations- och jämställdhetsaspekter inom kärnverksamheten. Den enda avdelningen som har identifierat områden både för integrations- och jämställdhetsaspekter är Avdelningen för hållbar samhällsutveckling (H-avdelningen). Miljöanalysavdelningen (M-avdelningen) däremot har bortsett från integrationsaspekter då man ej lyckats hitta något relevant område där man kan arbeta med detta inom sin verksamhet. Informationssekretariatet (I-sekretariatet) har valt att inte vidta några särskilda åtgärder för år 2007 med avseende på integration och jämställdhet. Dock framhåller man från I-sekretariatet att dessa frågor skall beaktas kontinuerligt i all kommunikationsverksamhet.

Situationen på Naturvårdsverket med avseende på de två generella kraven på integration och jämställdhet kan åskådliggöras i följande figur:



Figur 3. Integrations- och jämställdhetsfrågor i förhållande till Naturvårdsverkets verksamhet

Naturvårdsverket styrs vertikalt (vita pilar i figuren) av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (MSD). Styrningen leder till Verksamhetsplaner och Aktivitetsplaner vilka i sin tur leder till utförda aktiviteter och prestationer. Prestationerna genererar sedan olika effekter i samhället. Kärnverksamheten återrapporteras i tertialrapporter (T1, T2, T3).

Kraven på införande av integration och jämställdhet (svarta pilar i figuren) i Naturvårdsverket kommer horisontellt från Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJD) i form av generella

krav. IJD är verksamt inom ett annat politikområde än det som Naturvårdsverkets kärnverksamhet tillhör. I MSD:s vertikala styrning av Naturvårdsverkets kärnverksamhet inkluderas inte integrations- och jämställdhetsfrågor förutom att man skall beakta könsfördelningen vid utdelning av forskningsanslag. Det innebär att de horisontella frågorna i dagsläget inte får mycket stöd från styrningen av verkets kärnverksamhet. För närvarande ligger de horisontella frågorna således utanför kärnverksamheten vilket är vanligt när horisontella frågor ej beaktas i den vertikala styrningen.

Att Naturvårdsverket valt att beakta integration och jämställdhet i sin externa verksamhet med stöd i verksförordningen är något man får beröm för från IJD. Dock uppfattar vi att det finns en del frågetecken kring införandet av dessa två krav inom Naturvårdsverket mot bakgrund av den information som erhållits från de undersökta avdelningarna.

#### *Hinder för integreringsarbetet inom Naturvårdsverket*

Trots att det står i verkets verksamhetsplan att samtliga avdelningar och sekretariat skall utse en eller flera insatser där man skall arbeta med integration och jämställdhet har detta enbart gjorts på en av de undersökta avdelningarna. Ingen av avdelningarna hade vid intervju tillfället fastställt aktiviteter för både integration och jämställdhet. Ett avgörande hinder är *bristen på kunskap* i integrations- och jämställdhetsfrågor. Kunskapsbristen gör det svårt att finna relevanta områden där man kan arbeta med jämställdhet och integration.

Att kunskapen är viktig är något som bekräftas av de goda exempel som presenteras i rapporten. I alla tre exemplen är det tydligt att utbildning och bildandet av en kunskapsbas i de frågor som skall integreras i verksamheten är centralt och ett mycket viktigt steg i integreringsarbetet. Nutek har till och med gått så långt att man myntat begreppet "kunskapsstyrning istället för dokumentstyrning". Där är man av uppfattningen att kunskapen är nyckeln till att förändra attityder, vilket i sin tur leder till ett förändrat beteende i en organisation. Jämstöd anser att integreringsarbetet behöver en "god grund att stå på" och inom Länsstyrelsen i Örebro anser man att utbildningsarbetet är viktigt för att erhålla den nödvändiga förståelsen för de frågor som skall integreras i organisationen.

Jämstöd har gjort erfarenheten att många myndigheter gärna vill börja "mitt i trappan" när de inleder ett förändringsarbete. Det innebär att man vill börja med att fastställa vilka åtgärder man skall vidta innan man gjort en utförlig problemformulering. Detta kan sägas gälla även för Naturvårdsverket där man under 2007 har för avsikt att varje avdelning skall vidta aktiviteter för att utveckla integration och jämställdhet vid genomförandet av någon eller några utvalda insatser. Däremot har inte avdelningarna erhållit något stöd för att utföra analyser av vilka aktiviteter och områden som skulle kunna vara relevanta att arbeta med. Det man enligt Jämstöd då riskerar är att de åtgärder man utför inte motsvarar de aktuella problemen vilket leder till att integreringsarbetet inte blir hållbart i längden.

Ett annat hinder för integrering av integrations- och jämställdhetsfrågor inom Naturvårdsverket är *definieringen av Miljötjänstemannen som primär målgrupp*. Det har lett till att Miljöanalysavdelningen har förkastat arbetet med att beakta integrationsaspekter vid utformningen av Naturvårdsverkets hemsida på grund av att man inte har allmänheten som huvudsaklig målgrupp. Liknande resonemang har även förts på I-sekretariatet beträffande arbetet med integrations- och jämställdhetsfrågor. Samtidigt har man inom Naturvårdsverket

verksamheter som tydligt riktar sig till allmänheten. Inom M-avdelningen har man exempelvis direktkontakt med allmänheten när man informerar om allemansrätten. Jämstöd anser att verksamheten behöver kartläggas och ifrågasättas om man skall uppnå en förändring i organisationen när det gäller arbetet med jämställdhetsintegrering. Om man arbetar med integreringsarbetet på samma sätt som man brukar göra i en organisation är risken stor att man inte uppnår någon större förändring. Mot bakgrund av tillvägagångssättet på M-avdelningen när det gäller integrationsfrågor kan det vara motiverat att utföra en kartläggning av verksamheten. Detta underlättar att åskådliggöra de verksamheter som kan vara relevanta för integrering av integrations- och jämställdhetsfrågor.

En annan faktor som genomgående i de goda exemplen framhålls som kritisk är att man från *ledningen tydligt prioriterar* de områden som är relevanta för att integrera ett visst krav. Dessa synpunkter sammanföll med en del önskemål som kommit fram i intervjuerna på Naturvårdsverket, där man efterlyst en tydligare styrning av kraven på integration och jämställdhet från verksamheten. Under förutsättning att detta görs anser några av de intervjuade personerna på Naturvårdsverket att kraven inte är någon belastning. Däremot blir de en belastning när man enbart erhåller generella svepande direktiv av typen "tänk på det här". Problematiken kring otydlig styrning från Regeringskansliet kan således även vara ett problem inom en myndighet.

En del av problematiken för samverkan i statsförvaltningen är att detta ofta resulterar i en *omfattande dokumenthantering* vilket är resurskrävande och utgör en belastning för de inblandade aktörerna. Denna problematik kan återfinnas i arbetet med miljöledningssystemet där den omfattande dokumentation som detta innebär upplevs som ett hinder för att etablera systemet. Nuteks "kunskapsstyrning istället för dokumentstyrning" svarar väl mot denna problematik då detta kan betraktas som en strävan efter att minimera dokumentationens omfattning.

Att *lyfta fram den egna nyttan* anser man på Nutek har varit en av de kritiska framgångsfaktorerna för integreringsarbetet. En av de intervjuade personerna på Naturvårdsverket var av samma åsikt och menade att detta är en förutsättning för att man skall lyckas integrera integrations- och jämställdhetsaspekter i sin kärnverksamhet.

#### *Olika sätt att betrakta arbetet med att införa jämställdhet och integration i Naturvårdsverket*

Vi uppfattar att man kan betrakta införandet av integrations- och jämställdhetsaspekter på två olika sätt. Det ena är att som tidigare nämnts *se nyttan* med införandet av dessa aspekter för den egna verksamheten. Det andra är att *om* man inte ser nyttan för den egna verksamheten, *skall man åtminstone inte med sin verksamhet göra någon skada* och motverka arbetet med dessa frågor inom andra områden. Quist (2007) talar i dessa sammanhang om *inkoherens* vilket innebär att olika myndigheter motverkar varandra på grund av att de har olika mål samt olika målgrupper som de skall tillfredställa. En av de intervjuade personerna från Naturvårdsverket är av uppfattningen att detta kan undvikas genom att man samordnar de generella kraven som finns i statsförvaltningen. Utöver detta föreslås att representanter från respektive politikområde för en diskussion så att man antingen kan samarbeta eller åtminstone ha förståelse för varandra. Detta är helt i linje med litteraturen i den teoretiska referensramen där Quist (2007) argumenterar för att inkoherens är en följd av bristande samverkan mellan olika aktörer, vilket kan leda till att olika aktörer motverkar varandra.

I arbetet med regional utveckling i statsförvaltningen arbetar Naturvårdsverket med att få in miljökravet på ett sätt så att det inte uppfattas som en belastning av berörda aktörer, utan snarare som en möjlighet. För att kunna göra detta är en av de intervjuade personerna av uppfattningen att man behöver komma in "*tidigt i processen*". Samtidigt anser den respondent som arbetar med införandet av miljöledningssystemet i andra myndigheter att det finns två tillvägagångssätt för att införa integration och jämställdhet i Naturvårdsverkets verksamhet. Antingen integrerar man dessa frågor i det ordinarie ledningssystemet, vilket gör att dessa kommer in "*tidigt i processen*", eller så utformar man checklistor och konsekvensbedömningar. Nackdelen med det sistnämnda tillvägagångssättet är att frågorna beaktas sent och därmed inte får samma genomslag. Mot bakgrund av dessa resonemang förefaller det vara en förutsättning att integration och jämställdhet integreras i Naturvårdsverkets verksamhet på liknande sätt som miljöledningssystemet implementeras i olika myndigheter.

#### *Uppföljning och utvärdering av effekterna av integreringsarbetet*

Arbetet med integration och jämställdhet inom Naturvårdsverket skall återrapporteras i ordinarie tertialuppföljning. Hur denna återrapportering kommer att se ut är i skrivandets stund för tidigt att bedöma eftersom den första tertialrapporten skall vara färdig i början av juni 2007. Det finns dock en risk att återrapporteringen kommer att "*fastna*" i aktiviteter och prestationer eftersom man inte upprättat några mål eller indikatorer för integreringsarbetet. Trots de svårigheter som är förknippade med att redovisa effekter samt att koppla effekter till utförda prestationer, är detta enligt Schalock & Bonham (2003), Baehler (2003) samt Modell & Grönlund (2006) nödvändigt för att skapa värde för medborgarna. Att se sambandet mellan insatta resurser, processer och effekter är viktigt för att verksamheter skall kunna anpassa sina aktiviteter till de effekter man avser att skapa.

I studiens goda exempel framgår det att utvärdering av mer långtgående effekter från integreringsarbete upplevs som svårt att genomföra. Det man i huvudsak gör idag är att redovisa vilka aktiviteter man vidtagit och vilka prestationer detta har lett till, vilket enligt Modell & Grönlund (2006) innebär att man mäter den inre effektiviteten och utelämnar det yttre. Redovisningen av effekter sker idag i form av rimlighetsbedömningar och antaganden.

Inom Jämstöd framhåller man att utvärdering är av stor vikt för lärande inom den organisation där integreringsarbetet utförs. Detta är i linje med Schalocks & Bonhams (2003) resonemang att återkopplingen leder till förståelse för sambandet mellan processer inom organisationen och de effekter man skapar. Baehler (2003) framhåller dock att det inte finns någon etablerad metod för att utvärdera effekter och härleda dessa till specifika prestationer. Det Jämstöd förespråkar är interaktiv processutvärdering som metod för utvärdering, vilket är resurskrävande och därmed svårt att genomföra. *Därför är det angeläget att försöka utveckla ett genomförbart tillvägagångssätt för att redovisa effekter av Naturvårdsverkets arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor.*

Logical Framework Approach (LFA) skulle vara lämpligt att tillämpa i detta sammanhang. Genom att genomföra en utförlig analys av utgångsläget skapas förutsättningar för att kunna åskådliggöra en förändring. Genom att utföra kontextanalysen och intressentanalysen adresseras ett av de grundläggande problemen med att mäta effekter, nämligen att effekter är resultatet av flera aktörers påverkan. Att LFA har en så pass tydlig fokusering kring mål gör även att man minskar risken för att fastna vid aktiviteter och prestationer i styrningen.

Tillvägagångssättet vid LFA skulle även kunna följas av enskilda myndigheter vid implementering av generella krav som integration och jämställdhet. LFA har ett vidare och mer långtgående perspektiv än Jämstöds arbetsgång och metoder. I och med att Jämstöds arbetsgång och metoder fokuserar på integreringsarbetet i sig, skulle LFA kunna vara kompletterande i detta sammanhang. Tillvägagångssättet vid LFA underlättar förståelsen för sambandet mellan aktiviteter, prestationer och effekter. I och med detta ökar förutsättningarna för att åskådliggöra effekterna av myndigheternas integreringsarbete

### **Övergripande styrning av de horisontella kraven på integration och jämställdhet**

#### *Vikten av vertikal styrning för att integrera horisontella krav*

De flesta av de personer som intervjuats är ense om att det är mycket viktigt att *styrande departement efterfrågar arbetet* med den fråga som skall integreras i en myndighet för att integreringsarbetet skall vara framgångsrikt och hållbart i längden. Respondenterna från Jämställdhetsenheten på IJD, MSD, Länsstyrelsen i Örebro och Jämstöd anser att det antingen är absolut nödvändigt eller att det är en god hjälp i integreringsarbetet. På Naturvårdsverket har man dessutom gjort erfarenheten att de myndigheter som har krav att införa miljöledningssystem i sina regleringsbrev även är de som utför det bästa arbetet. Detta är i linje med de slutsatser som dragits många gånger tidigare att den vertikala styrningen prioriteras högst inom myndigheter.

På Nutek är man däremot av uppfattningen att styrning från departement när det gäller horisontella frågor inte är att föredra då detta kan uppfattas som "ännu ett krav". Även den intervjuade personen på IJD från Enheten för integration och mångfald instämmer i detta och ser helst att myndigheterna tar egna initiativ, vilket Naturvårdsverket har gjort i år. Denne anser att regleringsbrevet kanske har spelat ut sin roll.

#### *Tydligare och mer kompetent styrning från departement*

Ett av problemen med att införa horisontella generella krav i statsförvaltningen är att det tar ytterligare resurser i anspråk från myndigheter som redan har en stor arbetsbörda. Under flera av intervjuerna på Naturvårdsverket framkom dock åsikten att generella krav inte behöver utgöra en omotiverat stor arbetsbörda, under förutsättning att styrningen av dessa krav förtydligas.

Vid intervjuerna på IJD framgår att man är väl medveten om de problem som är kännetecknande för de generella kraven. Att styrningen av de generella kraven på integration och jämställdhet behöver bli tydligare och mer verksamhetsanpassade för att myndigheterna skall slippa att "hitta på" åtgärder är något som man på Jämställdhetsenheten och Enheten för integration och mångfald på IJD är överens om. Man är även överens om att de styrande departementen behöver ökad kompetens i både integrations- och jämställdhetsfrågor för att en tydligare och mer kompetent styrning skall kunna realiseras. En av de intervjuade personerna på MSD instämmer i detta och framhåller att "en trappa städas uppifrån", dvs att de generella kraven även behöver *genomsyra regeringskansliet för att de skall få genomslag i myndigheterna*.

Vidare anser man att det är viktigt att *prioritera* när man skall införa integrations- och jämställdhetsaspekter i en verksamhet så att man gör detta i verksamheter där det är relevant. På Jämställdhetsenheten är man av uppfattningen att det är de jämställdhetspolitiska målen som skall vara utgångspunkten för arbetet. Kan man inte med sin verksamhet bidra till dessa skall

man inte heller lägga energi på jämställdhetsintegrering. I detta sammanhang rekommenderar man att använda Jämstöds metoder för jämställdhetsinventering. Quist (2007) gör gällande att det saknas målstrukturer för de horisontella frågorna vilket försvårar samverkan. Detta kan inte sägas gälla för jämställdhet då de jämställdhetspolitiska målen är tydliga i både övergripande mål och delmål. Däremot är det annorlunda med de integrationspolitiska målen. *De integrationspolitiska målen upplevs vara visionära och svåra att arbeta efter i praktiken*, vilket även går ut över styrningen då målen är svåra att arbeta efter vid utformningen av krav i regleringsbrev. Hur pass mycket av arbetet från den interdepartementala arbetsgruppen som kommer att användas framöver återstår att se.

De idéer som man har haft i denna arbetsgrupp påminner en del om hur man arbetar med miljöledningssystemet i statsförvaltningen. Enligt arbetsgruppens förslag skulle Integrationsverket ha en central och samordnande funktion för de analyser som myndigheterna skulle arbeta fram med avseende på integration. Myndigheterna skulle sedan i samverkan göra en övergripande analys. Detta har likheter med arbetet med miljöledningssystemet såtillvida att man skulle arbeta i en horisontell struktur utanför myndighetsgränser där Integrationsverket skulle ha en liknande samordnande funktion som Naturvårdsverket har.

*Arbetet med miljöledningssystemet – ett exempel på tillvägagångssätt för att införa ett generellt krav i statsförvaltningen*

Både från MSD och från Naturvårdsverket framhölls i intervjuerna att det vid införandet av integration och jämställdhet borde vara möjligt att använda sig av erfarenheterna man har gjort från införandet av miljöledningssystemet. Att tillvägagångssättet för att införa detta system även är tillämpligt vid införande av andra generella krav, bekräftas av Nuteks arbetssätt.

För implementeringen av miljöledningssystemet finns en struktur där både vertikal och horisontell styrning finns representerad. Arbetet efterfrågas i många fall vertikalt från styrande departement samtidigt som Naturvårdsverket spelar en central roll i processen och har tydliga ambitioner till horisontell samverkan mellan olika myndigheter. Detta manifesteras i att Naturvårdsverket arbetar aktivt för att uppmuntra myndigheter att stödja varandra i processen med att införa miljöledningssystemet. Man förespråkar även att myndigheterna skall revidera varandras återrapporteringar. Denna form av samverkan för horisontella frågor har likheter med det tillvägagångssätt som tillämpats i Storbritannien och Kanada där man arbetat med stödjande funktioner för att öka koordinationen och stimulera samverkan mellan myndigheter kring horisontella frågor. Detta agerande torde enligt Quist (2007) skapa förutsättningar för att de olika myndigheterna influerar varandra vilket kan ge upphov till nya kreativa tankar och beteenden.

Arbetet med miljöledningssystemet är ett exempel på hur ett ramverk för horisontella frågor skulle kunna se ut vilket Quist (2007) anser saknas i statsförvaltningen som helhet. De idéer som genererats i den interdepartementala arbetsgruppen på IJD visar att man har haft ambitionen i denna riktning. Mot bakgrund av att arbetet med miljöledningssystemet har fått ett förhållandevis stort genomslag, finns det anledning att anta att mycket vore vunnet om ett liknande tillvägagångssätt kunde etableras beträffande integrations- och jämställdhetsfrågor i statsförvaltningen.

På Naturvårdsverket betraktar man krav och stöd från departementen som viktigt för framgången med att införa miljöledningssystemet. Samtidigt är man också till stor del beroende

av att införandet har stöd från myndigheternas ledningar. En kritisk faktor för att uppnå detta tror man är att kunna *redovisa vilka effekter arbetet med ledningsystemet har i samhället*. Idag arbetar man med att försöka upprätta indikatorer för att kunna åskådliggöra dessa effekter. Mot bakgrund av detta resonemang är det relevant att försöka gå längre i utvärderingar av arbetet med integrering av integrations- och jämställdhetsfrågor än att bara redovisa aktiviteter och prestationer. Skulle man eftersträva att även redovisa effekterna av detta arbete kunde det leda till en ökad legitimitet för införandet av integrations- och jämställdhetsfrågor i statsförvaltningen. När Quist (2007) tar upp bristen på ett enhetligt ramverk för horisontella frågor så exemplifierar han detta med att det saknas former för uppföljning och utvärdering. *Arbetet på Naturvårdsverket med att ta fram indikatorer för att mäta effekter av Miljöledningssystemet kan betraktas som ett försök att råda bot på detta*. I och med arbetet med att mäta effekter av miljöledningssystemet adresserar man även ett av de stora problemen med att införa generella krav, nämligen att vinna legitimitet för kraven i myndigheter.

#### *Stödjande funktion för integreringsarbetet*

I Jämstods slutbetänkande har man föreslagit att ha stödjande funktioner för arbetet med jämställdhetsintegrering i statsförvaltningen. Erfarenheten man har gjort inom Jämstöd är att ju längre myndigheterna kommer i sitt arbete med jämställdhetsintegrering, desto mer kvalificerat stöd behöver man. Att man behöver stöd vid integreringsarbetet bekräftas även av Nutek och Länsstyrelsen i Örebro. Jämställdhetsenheten på Integrations- och jämställdhetsdepartementet håller med om att detta behövs och anser att det är Jämställdhetsenhetens ansvar att tillse att denna stödfunktion finns. Dock är man noga med att påpeka att departementet inte skall inta en stödjande funktion eftersom man har en styrande uppgift.

Någon motsvarighet till den stödfunktion som Jämstöd föreslagit finns inte idag för integrationsfrågor och detta har heller inte diskuterats. Vid intervjun men Enheten för integration och mångfald på IJD visar det sig dock att man inom denna enhet faktiskt har en indirekt stödjande funktion till myndigheter. Detta sker genom myndigheternas styrande departement. Ibland händer det även att man har direktkontakt med myndigheterna. Här träder lite av den förvirring fram som kännetecknar generella krav i allmänhet. Medan Jämställdhetsenheten är tydlig med att IJD inte skall ha någon stödjande funktion, är man inom Enheten för integration och mångfald mer öppen för det, trots att man idag inte är riktigt klar över i vilka former detta skall ske.

## SLUTSATSER

### Naturvårdsverkets fortsatta arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor

I studien av Naturvårdsverkets arbete med att integrera integrations- och jämställdhetsaspekter i sin kärnverksamhet bekräftas Jämstöds uppfattning att det inte är lämpligt att börja "mitt i trappan", dvs att börja med åtgärder innan man vidtagit de grundläggande stegen. Det är ännu för tidigt att bedöma vad Naturvårdsverket kommer att åstadkomma med sin satsning på integration och jämställdhet år 2007. Redan nu kan man dock se att arbetet med dessa frågor har stött på hinder som man behöver komma tillrätta med för att arbetet skall kunna fortskrida och ta fart. Vi föreslår att Naturvårdsverket fokuserar på följande punkter:

#### *Integrering med hjälp av Jämstöd*

Vertikala mål prioriteras högre än de horisontella! Det gör det svårare att införa dessa frågor om de inte får stöd i den vertikala styrningen. Den arbetsgång och de metoder som Jämstöd har utvecklat är ett lämpligt tillvägagångssätt för att integrera "det horisontella i det vertikala". Jämstöds tillvägagångssätt behöver inte begränsas till jämställdhetsintegrering utan torde vara tillämpligt även när det gäller att införa integrationsfrågor och andra generella krav i statsförvaltningen. Därmed är detta ett lämpligt verktyg för att inkludera horisontella generella krav i myndigheternas vertikala styrning och integrera dem i myndigheternas kärnverksamheter.

Ett vanligt förekommande problem är att generella krav tar ytterligare resurser i anspråk från myndigheter som redan är hårt belastade. Om Jämstöds metoder anses vara för resurskrävande och ambitiösa skulle det vara tänkbart att anpassa dem till de förutsättningar som råder i en enskild myndighet. Man skulle även i lärande syfte kunna koncentrera insatserna på *en* verksamhet på samma sätt som man gjort inom Verka jämställt-projektet. Därefter kan man utvidga arbetet till fler verksamheter.

#### *Logical Framework Approach (LFA) och erfarenheter av miljöledningssystemet som komplement till Jämstöd*

Jämstöds arbetsgång och metoder kan betraktas som ett genomtänkt och systematiskt tillvägagångssätt för integreringsarbete. Dock har metoden relativt korta perspektiv och en relativt kortsiktig målsättning. Jämstöds metoder kan med fördel kompletteras med det tillvägagångssätt som förespråkas inom Logical Framework Approach (LFA). En förenklad LFA som är anpassad efter de specifika behov som finns inom en myndighet skapar förutsättningar för att integreringsarbetet av horisontella generella krav styrs mot effekter istället för aktiviteter och prestationer.

Vid införandet av integrations- och jämställdhetsfrågor i sin verksamhet bör Naturvårdsverket även dra nytta av de erfarenheter och den kunskap man har från införandet av miljöledningssystemet.

#### *Förankring i ledningen*

Naturvårdsverkets ledning har tagit ett viktigt och avgörande initiativ till arbetet under 2007 med integrations- och jämställdhetsfrågor. En lämplig fortsättning skulle vara att avsätta medel till olika insatser för utbildning och tydligt prioritera några relevanta verksamhetsområden. För att integreringsarbetet skall uppfattas som relevant är det angeläget att prioritera de områden i verksamheten där man skall arbeta med att integrera integrations- och jämställdhetsaspekter.



## Utbildning

Ett första steg kan vara att informera Naturvårdsverkets ledning om Jämstöd, LFA och det allmänna styrproblemet med att integrera vertikala kärnverksamheter med horisontella processer. Nästa steg är att utbilda ledning och personal i integrations- och jämställdhetsfrågor på ett strukturerat sätt. I detta sammanhang är det även viktigt att tydliggöra nyttan för den egna verksamheten med integreringsarbetet, vilket underlättas med Jämstöds metoder.

## Fortsatt forskning

Arbetet med generella krav inom Naturvårdsverket skall utvecklas och leda till önskvärda effekter. Att redovisa effekter är en utmaning. Dock är det nödvändigt att anta denna utmaning om man vill säkerställa att de prestationer man utför leder till önskvärda effekter för medborgarna. Redovisning av effekter är även en förutsättning för lärande, utveckling och förbättringar i en organisation. Idag är inte förutsättningarna för att redovisa effekter av arbetet med integrations- och jämställdhetsfrågor gynnsamma i och med att man inte har upprättat mål och indikatorer för integreringsarbetet. Således behöver en metod utvecklas för att Naturvårdsverket skall kunna redovisa effekter av integreringsarbetet i verkets ordinarie uppföljningssystem med tertialrapporter.

Vi föreslår ett fortsatt forskningsarbete i syfte att utveckla en modell för att följa upp och redovisa effekter av integreringsarbetet i Naturvårdsverkets tertialrapporter.

## Övergripande styrning av de generella kraven på integration och jämställdhet

Det är tydligt att det inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet finns en medvetenhet om mycket av den problematik som kännetecknar de generella kraven i statsförvaltningen. Detta bekräftas bl a av arbetet med att förtydliga och verksamhetsanpassa myndighetsstyrningen. I studiens empiri framgår det även att det finns andra funktioner som är viktiga för att införandet av generella krav skall vara framgångsrikt, där en *samordnande stödfunktion* tillhör den mest centrala. Arbetet med miljöledningssystemet kan tjäna som ett gott exempel på ett ramverk för horisontella frågor i statsförvaltningen, där Naturvårdsverket har en tydlig stödjande och samordnande roll. Samtidigt visar exemplet med miljöledningssystemet att det horisontella arbetet har mycket stor hjälp av "vertikalt stöd". Att etablera ett horisontellt ramverk utanför myndighetsgränser i samverkan med vertikal styrning är således en god lösning för att införa generella krav i de vertikala styrstrukturer som kännetecknar statsförvaltningen. Att komplettera detta arbete med det mer vidsynta och långtgående tankesätt som kännetecknar LFA skulle dessutom skapa förutsättningar att styra de generella kraven mot önskvärda effekter.

Det generella kravet på jämställdhet kan förmodas vara på väg i samma riktning som arbetet med miljöledningssystemet i och med att man i Jämstödutredningens slutbetänkande bl a föreslår en central stödfunktion för jämställdhetsintegration. Om detta kommer att förverkligas eller inte är ännu för tidigt att säga. Beträffande kravet på integration har man inte kommit lika långt i planerna och integrationspolitiken står inför förändringar. Dock finns det anledning att utforska möjligheten att etablera liknande horisontella ramverk för integrations- och jämställdhetsfrågor som man har etablerat för miljöledningssystemet.

## KÄLLFÖRTECKNING

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.
- Almgren, A., & Rönbeck, C. (2006). *Lika barn leka bäst? – jämställdhet och integration i Naturvårdsverket*. D-uppsats, Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Ax, C., Johansson, C., & Kullven, H. (2002). *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Baehler, K. (2003). Managing for Outcomes: accountability and trust. *Australian journal of Public Administration*, Vol 62 (4), 23-34.
- Dir 2005:94. *Översyn av integrationspolitiken*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- ESV. (2006). *Effektutvärdering, att välja upplägg*. Stockholm: ESV.
- ESV. (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*. Stockholm: ESV.
- Grönlund, A., & Catasús, B. (2005). More peace for less money: measurement and accountability in the Swedish Armed Forces. *Financial Accountability & Management*, 21(4), 0267-4424.
- Grönlund, A., Karlberg, J., & Tiderman, S. (2005). *Att styra mot effekter genom andra – en studie av Naturvårdsverket*. Stockholms universitet, Akademin för ekonomistyrning i staten.
- Integrationsverket. (2006). *Verksamhetsintegrerat mångfalsarbete – en dokumentstudie av tolv statliga myndigheters arbete med mainstreaming av integrationspolitiken*. Norrköping: Integrationsverket.
- Jämstöd. (2006). *JämKART – en snabb metod för jämställdhetsinventering*.Handledning. 2006-10-31. Stockholm: Jämstöd.
- KKR, Statskontoret & ESV. (2003). *Att styra med generella krav i staten*. Stockholm: KKR, Statskontoret & ESV.
- KKR & ESV. (2004). *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten – från ärende till medborgare*, Stockholm: KKR & ESV.
- Modell, S., & Grönlund, A. (Red). (2006). *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Naturvårdsverket. (2004). *Miljöledningssystem i myndigheter – 2003*. Rapport 5485. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2006). *Myndigheter för hållbar utveckling. Miljöledningssystem i myndigheter 2005*. Rapport 5579. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2007a). *Verksamhetsplan 2007*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2007b). *Verksamhetsplan 2007, Informationssektariatet*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2007c). *Verksamhetsplan 2007, Miljöanalysavdelningen*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2007d). *Verksamhetsplan 2007, Avdelningen för hållbar samhällsutveckling*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Peters, G. B. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, Vol. 76, 295-311.

Quist, J. (2005). *Sammanhållna processer*. Karlstads universitet, CTF.

Quist, J. (2006). *Den vertikala dimensionen av en sammanhållen förvaltning – en rapport om horisontell styrning*. Karlstads universitet, CTF.

Quist, J. (2007). *En sammanhållen förvaltning*. Karlstads universitet, CTF.

Riksrevisionen. (2006). *Myndigheters hantering av generella krav, förstudie 2006-11-01*. Stockholm: Riksrevisionen.

Sandahl, R. (1991). *Resultatanalys*. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Sandahl, R. (1996). *Att mäta effekter*. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Schalock, R. L., & Bonham, G. S. (2003). Measuring outcomes and managing for results. *Evaluation and Program Planning*, Vol 26, 229- 235.

Sida. (2003). *Logical Framework Approach – en sammanfattning av LFA-teorin*. Stockholm: Sida.

SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering. Slutbetänkande från Jämstöd Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten*. Stockholm: Jämstöd.

Statskontoret. (2006). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*. Stockholm: Statskontoret.

### Internet

[www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)

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

Lindén-Boström, Margareta. (2002). *Introduktion till utvärdering*. Tillgänglig: <http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/rapporter/intro.pdf>.