Länsstyrelsen Stockholm

Datum
2020-09-28

Beteckning
101-32483-2020

Kulturdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Högre växel i minoritetspolitiken - Stärkt samordning och uppföljning SOU 2020:27

Er beteckning KU2020/01170/CSM

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län instämmer i utredningens övergripande budskap att samordningen och uppföljningen av minoritetspolitiken inneburit en rad utmaningar och att det behövs ett mer förtydligat uppdrag och utökade resurser för att arbetet ska kunna bli mer långsiktig och strategiskt inriktad.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om flytt av uppdragen till en annan myndighet eftersom Länsstyrelsen gör bedömningen att förslaget vilar på påståenden som är otillräckligt underbyggda vilket medför flera felaktiga slutsatser. En flytt av frågorna innebär även ett ineffektivt användande av statens resurser och en risk för att den utveckling som skett inom minoritetspolitiken under tio års tid avstannar.

Med hänvisning till det arbete som Länsstyrelsen i Stockholms län bedrivit som nationell uppföljningsmyndighet för minoritetspolitiken sedan 2010 tillsammans med Sametinget, samt de resultat som årligen redovisats förordar Länsstyrelsen att uppdragen kvarstår hos nuvarande uppföljningsmyndigheter, med en ekonomisk förstärkning. Detta gäller även Länsstyrelsens nationella uppdrag om strategin för romsk inkludering som myndigheten haft sedan 2012.

Länsstyrelsen förordar även en modell där länsstyrelserna, under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län, får finansierade uppdrag så de kan utgöra regionala noder i det minoritetspolitiska uppdraget samt uppdraget med att stärka arbetet med romsk inkludering.

Ett utökat samarbete mellan uppföljningsmyndigheterna och Institutet för språk och folkminnen bör utvecklas, liksom ett utökat samarbete med Kulturrådet och andra myndigheter som arbetar med frågor om nationella minoriteters kulturer och språk. Därigenom skulle goda synergier kunna uppnås till fördel för minoritetspolitikens genomförande som helhet.

I yttrandet kommenteras även andra frågor och förslag i betänkandet.

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00

Fax
010-223 11 10

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Särskilda synpunkter

4.5 Uppföljning av strategin för romsk inkludering, 8.5.12 Strategin för romsk inkludering

Länsstyrelsen instämmer till stora delar i utredningens övergripande beskrivning av Länsstyrelsens förutsättningar och arbetssätt för samordning och uppföljning av det nationella uppdraget för strategin för romsk inkludering.

Utredningen har bedömt att det inte ingått i utredningens uppdrag att ompröva eller omarbeta förslaget om en myndighet för romska frågor enligt promemorian *Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor (*Ds 2019:15).

Länsstyrelsen bedömer att det är angeläget att uppdraget inte tappar fart och kraft i det fortsatta arbetet. Under de åtta år som gått sedan regeringens tjugoåriga strategi trädde i kraft har arbetet bedrivits under två programperioder varav den senaste avlutades under våren 2020. Någon ny programperiod har inte aviserats från regeringen.

Strategin har främst fått genomslag i de pilot- respektive utvecklingskommuner som fått statsbidrag för genomförandet av sina uppdrag samt de myndigheter som ingått i satsningen. En omfattande mobilisering för arbetet har skett bland romska brobyggare och föreningsföreträdare i de utvalda kommunerna samt hos de romska riksorganisationerna. Därutöver bedriver myndigheten ett eget metodutvecklingsarbete med syfte att fler kommuner ska arbeta med frågan. Uppdraget utgår från ett rättighetsperspektiv.

Länsstyrelsen gör bedömningen att ett särskilt sekretariat för romska frågor som diskuterats i tidigare utredningar inte är rimligt eller efterfrågat i nuläget. Myndigheten förordar istället att länsstyrelserna får uppdrag med att stärka arbetet med romsk inkludering och att detta samordnas med det uppdrag som föreslås till länsstyrelserna (se synpunkter 7.0). Myndigheten förordar även att Länsstyrelsen i Stockholms län ges ett fortsatt samlat nationellt ansvar som inkluderar stöd till de övriga länsstyrelserna samt att uppdraget även fortsättningsvis hålls samman med det nationella uppdraget om uppföljning av minoritetspolitiken.

6.0 Minoritetspolitikens uppföljningssystem, 8.5 Innehållet i det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret

Länsstyrelsen instämmer i att uppföljningen av minoritetspolitiken behöver bli mer långsiktig och strategisk. Länsstyrelsen och Sametinget har tidigare rapporterat till regeringen om behovet av en förändring och en övergripande inriktning för uppföljningssystemet som utvecklades 2012. Mycket har hänt inom minoritetspolitikens område sedan dess som motiverar att uppföljningen ses över och omarbetas för att bättre kunna följa och analysera utveckling över tid samt mäta uppfyllelsen av judiska, romska, samiska, sverigefinska och tornedalska minoriteternas olika behov med större relevans.

Nya indikatorer som i större utsträckning även går att tillämpa på lokal och regional nivå behöver utarbetas och finnas tillgängliga till exempel i databasen Kolada. Därigenom kan även kommuner och regioners arbete med mål, riktlinjer och uppföljning förstärkas.

Vidare bör uppföljningssystemet utvecklas så att det kan samordnas med det regeringsuppdrag som Länsstyrelsen har när det gäller att ta fram ett uppföljningssystem för strategin för romsk inkludering.

7.0 Samordning och främjande av minoritetspolitiken, 8.5 Innehållet i det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret

Länsstyrelsen och Sametingets arbetssätt för samordning och främjande har till stor del förändrats under de tio år som myndigheterna haft uppdraget. Förändringarna har delvis varit ett resultat av samhällsförändringar, delvis av att omfattningen inom uppdraget ökat medan resurserna för genomförandet varit oförändrade sedan 2012 då anslaget minskades.

Inledningsvis hade uppföljningsmyndigheternas fokus på att samordna och ge stöd till de 38 kommuner och 8 landsting som då ingick i förvaltningsområdena och som fick statsbidrag för sitt arbete samt de myndigheter som hade särskilda uppdrag. Sedan 2019 har uppdraget utvidgats så att det omfattar 84 kommuner och 15 regioner i förvaltningsområdena, varav flera ingår i mer än ett förvaltningsområde. Den reviderade minoritetslagstiftningen som trädde ikraft 2019 har även inneburit utökade skyldigheter för samtliga kommuner och regioner i hela landet, varav de flesta efterfrågat stöd från Länsstyrelsen och Sametinget. Även kommuner inom strategin för romsk inkludering har uttryckt stort behov av stöd och samordning. Därutöver har minoritetsföreträdare uttryckt behov av stöd och utbildningsinsatser om minoritetslagstiftningen till föreningarna, främst på lokal nivå.

En generell utmaning i främjandeuppdraget är den ofta låga legitimiteten för frågorna i kommuner och regioner som medför att ansvaret för frågorna ofta flyttas runt. Det är vanligt att personalomsättningen bland tjänstepersoner som arbetar med minoritetsfrågorna är hög vilket medför att förvärvad kunskap om frågorna inom organisationerna tenderar att gå förlorad och efterfrågan på stöd och information kvarstår.

Sammantaget har det växande behovet av stöd och rådgivning föranlett en rad prioriteringar, effektiviseringar och samutnyttjande av personal för att klara efterfrågan. Ett långsiktigt utvecklingsarbete med webbsändningar, webbutbildning och andra digitala informationssatsningar via minoritet.se pågår sedan 2018. Medverkan i lokala konferenser och möten har ersatts med större strategiska regionkonferenser i samarbete med länsstyrelserna samt digitalt deltagande. Även nätverksträffar för kommuner, myndigheter, länsstyrelser m. fl. har genomförts digitalt.

Erfarenheterna har överlag varit positiva men Länsstyrelsen får återkommande önskemål om mer stöd, rådgivning och samordningsaktiviteter än vad resurserna medger.

Uppföljningsmyndigheterna har utarbetat en struktur där resultat som framkommer i myndigheternas årliga uppföljningar och i dialogerna med minoriteterna och förvaltningsmyndigheterna ligger till grund för flera av de främjandeinsatser som genomförs. Som komplement till detta pågår ett utvecklingsarbete för att, tillsammans med kommunala och regionala nyckelpersoner, identifiera primära hinder som de upplever i sitt arbete och vilken typ av stöd som behövs ytterligare.

Länsstyrelsen anser att synergierna mellan uppföljningsuppdraget och främjandeuppdraget varit positiva samt att det pågående utvecklingsarbetet med att ta fram nya modeller och metoder samt den digitala satsningen varit framgångsrika. Med ytterligare resurser kan strukturen för detta utvecklas ytterligare.

Även Länsstyrelsen och Sametingets samordning av statliga myndigheter liksom nätverken för kommuner, regioner med flera bör fortsätta samt vidareutvecklas i dialog med berörda. Detta gäller även det samordnade samrådsförfarande som Länsstyrelsen initierat mellan myndigheter och nationella minoriteters organisationer men som p g a resursbrist inte kan genomföras under 2020.

När det gäller kommuner och regioners behov av konkreta stödinsatser och att bygga långsiktiga lösningar som säkerställer kunskap och kompetensförsörjning inom förskola, äldreomsorg och skola i regionerna föreslår Länsstyrelsen att länsstyrelserna får uppdrag med resurser för att samordna insatser för att skapa stärkt lokal och regional kapacitet i länen. Ett sådant uppdrag bör även inbegripa regional samordning och stöd i implementeringen av strategin för romsk inkludering. (Se även synpunkter kap 8.3, 8.5))

8.2 Övergripande bedömningar och förslag

I utredningen lämnas förslag att ersätta minoritetspolitikens tre delområden *Diskriminering och utsatthet*, *Delaktighet och inflytande* samt *Språk och kulturell identitet* med fyra delmål. Länsstyrelsen noterar att regeringen 2018 bedömde att målet för minoritetspolitiken och dess indelning i tre inbördes beroende delområden skulle kvarstå.

Länsstyrelsen instämmer emellertid i utredningens förslag att nuvarande målområden bör ersättas med delmål. Det finns både för- och nackdelar med att behandla språk- och kultur som separata delmål men Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna delmålen *Kulturell identitet* och *Levande minoritetsspråk* bättre skulle inrymmas inom ett mål. Språk och kultur är ett så pass sammanhängande fenomen att det kan vara mer meningsfullt att hantera inom uppföljningssystemet som ett mål. Det skulle också behålla kontinuiteten bakåt till det nuvarande delområdet *Språk och kulturell identitet.*

Länsstyrelsen delar även utredningens grundläggande slutsats att det tydligare bör framgå vilka slutliga effekter som ska uppnås inom minoritetspolitiken framöver. För att bättre belysa slutliga effekter har Länsstyrelsen och Sametinget sedan tidigare förordat en översyn av uppföljningens periodicitet. De tematiska uppföljningar som genomförts har fått god respons vilket ger anledning att fortsätta med dessa och även behålla de delar av uppföljningssystemet som visat sig vara ändamålsenligt.

Ett mål utgör en idealbild med vilket process och resultat ska jämföras. I arbetet med ett utvecklat uppföljningssystem anser Länsstyrelsen att det är viktigt att processer och exempelvis kommuners progression kan synliggöras på ett tydligare sätt. Ett sådant arbete har påbörjats på Länsstyrelsen.

Länsstyrelsens ställningstagande kring förbättrad uppföljning utgår från en tvådelad utvecklingstanke: förbättrade analyser av resultat och effekter samt beskrivning av processer. Progression är ett viktigt begrepp inom uppföljningen av minoritetspolitiken, bland annat eftersom olika minoritetsgrupper har olika förutsättningar och arbetet med att tillgodose alla minoritetsgruppers rättigheter behöver utvecklas.

8.3 Organisering av det nationella samordnings- och uppföljningsuppdraget,

8.5 Innehållet i det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret

Utredningen menar att den nuvarande ordningen för samordning och uppföljning har brister och att det finns ett tydligt behov av förändring i och med den nystart för minoritetspolitiken som regeringen tidigare aviserat.

Länsstyrelsen välkomnar regeringens ambitionshöjning för minoritetspolitiken men avstyrker utredningens förslag om flytt av uppdragen till Institutet för språk och folkminnen (ISOF). Länsstyrelsen ifrågasätter utredningens analys av komplexiteten i det minoritetspolitiska uppdraget och av de insatser som uppföljningsmyndigheterna genomfört under tio års tid, och som ligger till grund för utredningens förslag om överföring av uppdraget till annan myndighet.

Det är Länsstyrelsens uppfattning att överföringen av uppdraget till en annan myndighet skulle innebära ett ineffektivt användande av statens medel och ett omfattande tapp av resurser både i tid, erfarenheter, kompetenser och kontakter. Detta sammantaget skulle kunna medföra att utvecklingen inom det minoritetspolitiska området, inklusive strategin för romsk inkludering, avstannar för en längre tid.

Om uppdragen förs över till en myndighet vars uppdrag och sakkunskaper huvudsakligen finns inom språkområdet riskerar minoritetspolitikens övriga delområden samt kulturfrågorna att bli mer eftersatta. Detta påverkar särskilt de judiska och romska minoriteterna vars språk inte omfattas av minoritetslagens särskilda bestämmelser som gäller i förvaltningsområdena och som också har andra frågor som är högt prioriterade. Länsstyrelsen har flera gånger rapporterat om svårigheter med att de nationella minoritetsgrupperna delas upp i ett a-

respektive b- lag eftersom minoritetspolitiken inte fullt ut tar hänsyn till gruppernas olika förutsättningar och behov.

Länsstyrelsens bedömer att en mer framgångsrik väg för stärkt samordning och uppföljning är att ge nuvarande uppföljningsmyndigheter ett fortsatt uppdrag med utökade resurser för att fortsätta utveckla arbetet i dialog med regeringen, nationella minoriteter, kommuner, regioner och andra myndigheter. Därigenom kan den positiva utveckling som hittills åstadkommits säkerställas och ett långsiktigt och strukturerat arbete kan fortsätta utvecklas i övriga delar i linje med regeringens ambitionshöjning.

Regeringen aviserade i propositionen 2017/18:199 att de nationella minoriteternas rättigheter bildar en helhet och att de tre minoritetspolitiska delområdena är delar av denna helhet. Delområdet språk och kultur bedöms som kärnan i de nationella minoriteternas identitet.

Länsstyrelsen anser att en förutsättning för enskilda att kunna tillvarata sina språkliga och kulturella rättigheter är att hinder i form av diskriminering och hatbrott riktade mot nationella minoriteter måste fortsätta synliggöras och undanröjas samt att nationella minoriteter ges möjlighet till inflytande och delaktighet. För att ytterligare stärka denna helhet bör uppföljningsmyndigheterna därför utveckla ett nära samarbete med ISOF som har uppdrag avseende språkvård och andra insatser som syftar till att stärka och revitalisera de nationella minoritetsspråken. Förslagen om inrättande av språkcentrum för finska, jiddisch, meänkieli och romanis chib på skulle ytterligare kunna stärka utvecklingen. Samarbeten behöver även vidareutvecklas med Kulturrådet och andra myndigheter som arbetar med språk- och kulturfrågor.
Genom de föreslagna samarbetena skulle myndigheternas gemensamma sakkunskaper och uppdrag skapa goda synergier och förutsättningar för en stärkt organisering och genomförande av minoritetspolitikens samtliga delområden.

Länsstyrelsen ställer sig kritisk till utredningens påstående att en landshövding har begränsade möjligheter att leda ett strategiskt och framåtsyftande minoritetspolitiskt arbete till skillnad från en myndighetschef. Länsstyrelsen arbetar dagligen med komplexa frågor och samband både regionalt och nationellt. Myndigheten har stor vana att arbeta pådrivande genom samverkan med många ansvariga aktörer inom olika samhällssektorer och med sektorsövergripande frågor i enlighet med länsstyrelseinstruktionen. Med resursförstärkning och ett tydligare uppdrag har Länsstyrelsen alla förutsättningar att skapa en mer stärkt och ändamålsenlig organisation för arbetets genomförande än hittills.

Länsstyrelsen har förståelse för att en del minoritetsföreträdare och kommunala tjänstepersoner tyckt att Länsstyrelsen inte har kunnat leverera allt som efterfrågats. Men trots oförändrade anslag sedan 2010, ett ständigt växande uppdrag samt en bemanning om drygt tre heltidstjänster har Länsstyrelsen haft kapacitet att ta sig an både lång- och kortsiktiga uppdrag och balanserat mellan kunskapshöjande, rådgivande, samordnande och uppföljande arbete av både

strategisk och operativ karaktär. Länsstyrelsen har även upparbetat flera nätverk på nationell, regional och lokal nivå och har en god förankring i landet. Inom ramen för uppdraget finns även etablerade samarbeten med nationella minoriteters organisationer och institutioner. Uppföljningsuppdraget är även samordnat med uppdraget om strategin för romsk inkludering och båda uppdragen bedrivs med ett rättighetsbaserat arbetssätt.

Resultaten och insatsernas omfattning har delvis varit möjliga genom Länsstyrelsens starka myndighetsstruktur. Myndigheten har även tidvis finansierat en tjänst vid sidan om anslagsmedel för uppdraget samt bistått uppdraget internt med administrativt stöd och handläggning samt samutnyttjande av personal. Därutöver har Länsstyrelsen särskilda kompetenser för sektorsövergripande uppdrag kring arbete för mänskliga rättigheter, demokrati- och delaktighet, antidiskriminering, jämställdhet, barnrätt, folkhälsa och Agenda 2030 vilket innebär en stor tillgång i genomförande av uppdragen.

För att stärka den regionala förankringen i frågorna samordnar Länsstyrelsen ett nätverk där samtliga länsstyrelser ingår. Genom ett utökat uppdrag med resurser skulle länsstyrelserna kunna utgöra regionala noder i det fortsatta arbetet, under ledning av Länsstyrelsen i Stockholms län, och vara ett stöd i kommuner och regioners arbete med mål och riktlinjer samt implementering av minoritetslagens bestämmelser. Uppdraget bör även inbegripa att stärka arbetet med romsk inkludering. Ett sådant arbete ligger i linje med länsstyrelseinstruktionen om att länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samt att samordna länets aktörer. Länsstyrelserna har även stor erfarenhet av att genomföra likvärdiga uppdrag med resurser genom regeringens satsningar på bland annat mänskliga rättigheter-, barnrätts-, jämställdhets, och folkhälsouppdrag.

8.4 Sametingets roll inom minoritetspolitiken

Länsstyrelsen är kritisk till utredningens förslag om att minska samernas möjlighet till delaktighet och inflytande inom minoritetspolitiken genom att försvaga Sametingets uppföljningsuppdrag. Den unika ordningen med två samverkande myndigheter har haft vissa utmaningar men styrkorna överväger genom den samlade kompetensen, bredden i kontaktytor och nätverk samt att vi tillsammans representerar både storstads- och glesbygdsperspektiv. Geografiskt har myndigheterna även ett optimalt läge med säte i samtliga tre förvaltningsområden.

Länsstyrelsen anser även att förslaget går emot den grundläggande tanken om egenmakt som finns inom minoritetspolitiken och Europarådets ramkonvention.

I övrigt avstår Länsstyrelsen från att kommentera förslag som rör Sametinget enskilt.

8.5.12 Strategin för romsk inkludering, 8.7 De nationella minoriteternas roll och inflytande

Länsstyrelsen ser positivt på inrättandet av ett särskilt rådgivande organ för samordnings- och uppföljningsuppdraget och delar utredningens bedömning att ett rådgivande organ kan bidra till att öka nationella minoriteters möjligheter till påverkan och insyn i arbetet genom sin sakkunskap. Det är dock angeläget att förtydliga det rådgivande organets uppdrag och klargöra skillnaderna mellan det rådgivande organet och övrigt samrådsförfarande med nationella minoriteter, liksom skillnaderna mellan detta organ och regeringens råd för nationella minoriteter. Risken för otydligheter och besvikelser över att förväntningar inte infrias kan annars bli mycket stor.

Länsstyrelsen genomför årligen ett eller flera enskilda samråd med respektive minoritetsgrupp samt ett gemensamt för alla grupperna. Vid behov genomförs ytterligare möten och dialoger. Till samråden inbjuds deltagare från nationella minoriteters riks- kvinno- och ungdomsorganisationer. Därutöver inbjuds representanter från de nationella minoriteterna att delta i arbets- och referensgrupper för uppföljningsuppdragen och andra insatser.

Utredningen anför att om uppdraget kring strategin för romsk inkludering placeras tillsammans med uppföljningsuppdraget bör eventuellt ett rådgivande organ även inrättas för romskt inflytande.

Länsstyrelsen förordar att uppdragen hålls samman men befarar att det skulle innebära en komplikation med två rådgivande organ och delvis dubbla uppdrag. Två rådgivande organ förutsätter även att det finns tillräckliga personella och ekonomiska resurser för att förverkliga båda organens idéer.

Som jämförelse uppgår Länsstyrelsens årliga kostnader för myndighetens samråd med representanter för judar, romer, sverigefinnar och tornedalingars organisationer till cirka 180 000 kr. Även övriga referens- och arbetsgrupper kräver budget för deltagarnas resor, förlorad arbetsinkomst med mera. Därutöver tillkommer kostnader för lokalhyra och förtäring. Myndigheten övergår alltmer till digitala mötesformer men oavsett om samråden sker fysiskt eller digitalt så är de ofta personellt resurskrävande.

9.6 Konsekvenser för statens finanser

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag om höjda anslag för stärkt uppföljning och samordning. Myndigheten har återkommande påtalat problematiken och även äskat budgetförstärkning.

En höjning i den föreslagna storleksordningen skulle möjliggöra en stärkt organisering och samordning av uppdragen som är mer i nivå med den faktiska omfattningen i nuläget samt regeringens höjda ambitionsnivå. En ekonomisk förstärkning skulle också kunna innebära att Länsstyrelsens och Sametingets framgångsrika samverkansmodell för samråd mellan myndigheter och civilsamhället kan återupptas.

Länsstyrelsen är dock kritisk till att finansieringen föreslås ske genom att medel överförs från länsstyrelserna, Diskrimineringsombudsmannen och andra berörda myndigheters förvaltningsanslag och anser att finansieringsfrågan behöver lösas på annat sätt.

Länsstyrelsen bedömer att det finns en stor risk att det sänder en felaktig signal till landets länsstyrelser och övriga berörda myndigheter. Detta kommer sannolikt att medföra en tillbakagång i arbetet med implementeringen av minoritetsfrågorna i myndigheternas kärnverksamheter och även försvaga befintligt regionalt stöd.

I uppföljningsrapporterna till regeringen har Länsstyrelsen och Sametinget återkommande påpekat att det krävs uppdrag med resurser till myndigheterna för att minoritetsfrågorna och strategin för romsk inkludering ska prioriteras.

När det gäller länsstyrelserna har myndigheten även pekat på länsstyrelsernas potential att växla upp arbetet i hela landet och förordat en modell där länsstyrelserna ges uppdrag med resurser för att vara regionala noder i det minoritetspolitiska arbetet (se synpunkter 7.0, 8.3, 8.5).

Förvisso kan en stärkt uppföljningsmyndighet med mer resurser bistå myndigheterna med stöd och rådgivning i större utsträckning än vad som är möjligt i nuläget. Samtidigt har flera av de berörda myndigheterna idag upparbetat en ökad kunskap om minoritetsfrågorna och arbetar med att implementera dessa i sina kärnuppdrag där de också är sakkunniga. Länsstyrelsen bedömer att dessa myndigheter snarare efterfrågar olika typer av samordnande insatser till exempel genom nätverksträffar och den modell för samordnat samråd som Länsstyrelsen tidigare bedrivit.

Beslut

Detta yttrande har fattats av ställföreträdande länsöverdirektör Åsa Ryding med avdelningschef Anna Conzen som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.