

Representativ byråkrati

Representativ byråkrati

En studie om ledande kommunala
minoritetsadministratörers företräderskap

Nazem Tahvilzadeh

Akademisk avhandling för avläggande av
Filosofie doktorexamen
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Distribution
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 712
405 30 Göteborgs universitet
Sverige
www.spa.gu.se

Representativ byråkrati
En studie om ledande kommunala
minoritetsadministratörers företräderskap
Nazem Tahvilzadeh
ISBN 978-91-628-8403-1
© Nazem Tahvilzadeh
Omslag: Sarah Katarina Hirani
Tryck: Ineko AB, Göteborg 2011

Innehållsförteckning

Del I: Utgångspunkter

1. Teorin om representativ byråkrati	13
<i>Teorin om representativ byråkrati</i>	15
<i>Offentliga administratörers handlingsutrymme</i>	17
<i>Offentliga administratörers företrädarskap</i>	20
<i>Kunskapsluckor</i>	23
<i>Studiens syfte och design</i>	25
<i>Avhandlingens bidrag och disposition</i>	27
2. Kommunala administratörers handlingsutrymme och företrädarskap	29
<i>Kommuner i det politiska systemet</i>	29
<i>Ledande kommunala administratörers handlingsutrymme</i>	32
<i>Tre inramande omständigheter</i>	37
<i>Vad gör ledande kommunala administratörer när de företräder?</i>	40
<i>Sammanfattning</i>	48
3. Under vilka omständigheter formas företrädarskapet?	49
<i>Analysmodellens utgångspunkt</i>	49
<i>Individens projekt</i>	54
<i>Organisationens strukturer</i>	57
<i>Samhällets strukturer</i>	65
<i>Analysmodell och sammanfattning</i>	68
4. Metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt	71
<i>En jämförande fallstudie</i>	71
<i>Det empiriska materialet</i>	76
<i>Intervjusituationen och analystekniker</i>	83
<i>Sammanfattning</i>	84

Del II: Den empiriska undersökningen

Introduktion till fallstudierna	89
5. Grönstad – där min granne är som jag	91
<i>Samhälle, politik och det mångvetniska</i>	91
<i>Utbildningschefen</i>	94
<i>Från närvaro till företräderskap</i>	96
<i>Sammanfattande analys</i>	98
6. Finstad – dropparna som urholkar stenen	99
<i>Samhälle, politik och det mångvetniska</i>	99
<i>Personalstrategen</i>	102
<i>Konsulten</i>	108
<i>Journalisten</i>	111
<i>Från närvaro till företräderskap</i>	116
<i>Sammanfattande analys</i>	123
7. Sjöstad – från engagemang till desillusion	125
<i>Samhälle, politik och det mångvetniska</i>	125
<i>Stadsdelsutvecklaren</i>	129
<i>Informatören</i>	134
<i>Mångfaldschefen</i>	138
<i>Samordnaren</i>	143
<i>Från närvaro till företräderskap</i>	146
<i>Sammanfattande analys</i>	155
8. Bergsstad – från rasbråk till förortsproblem	157
<i>Samhälle, politik och det mångvetniska</i>	157
<i>Integrationskonsulten</i>	161
<i>Kvalitetschefen</i>	166
<i>Från närvaro till företräderskap</i>	171
<i>Sammanfattande analys</i>	177
9. Småstad – striden om framtiden	179
<i>Samhälle, politik och det mångvetniska</i>	179
<i>Kommunchefen</i>	183
<i>Integrationsstrategen</i>	189
<i>Från närvaro till företräderskap</i>	193
<i>Sammanfattande analys</i>	199

Del III: Analys och diskussion

10. Företrädarpraktiker och symboliskt företrädarskap	203
<i>Sju företrädarpraktiker</i>	203
<i>Företrädarpraktikernas dimensioner</i>	214
<i>Symboliskt företrädarskap</i>	216
<i>Diskussion: om roller och praktiker</i>	218
<i>Sammanfattning</i>	221
11. Från närvaro till företrädarskap	223
<i>Individens projekt</i>	224
<i>Organisationens strukturer</i>	227
<i>Samhällets strukturer</i>	241
<i>Sammanfattning</i>	244
12. Representativ byråkrati och demokrati	247
<i>Administratörer företräder</i>	248
<i>Varför företrädarskap?</i>	253
<i>Närvarons politik och offentlig förvaltning</i>	261
Summary: Representative Bureaucracy. The Advocacy of Top-Level Local Government Minority Administrators	265
<i>Theoretical Point of Departure</i>	267
<i>Method and Data</i>	269
<i>Main Findings</i>	270
<i>Conclusions</i>	277
Bilagor	279
<i>Fotnoter</i>	279
<i>Referenser</i>	295
<i>Intervjuguide</i>	311

Förord

Jag vill tillägna denna bok två kommunala minoritetsadministratörer vars stöd och tilltro har varit en förutsättning. Min mor Hamideh och min far Kazem har under åren gett mig de redskap som krävs och den envishet som vill till för att ro ett sådant här projekt i hamn. Tack för allt!

Denna studie hade inte varit möjlig utan minoritetsadministratörernas generositet i att dela med sig av sina erfarenheter. Jag beundrar er och vill tacka er för gästfriheten. Tack också till andra politiker, tjänstemän och föreningsaktivister för er tid.

Jag vill tacka Henry Bäck som under våren 2005 gav mig möjligheten och förtroendet att påbörja mina studier på forskarutbildningen på förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Tack Henry för handledningen, idéerna och humorn. Min handledare sedan 2007, Vicki Johansson, är en stor anledning till att detta projekt äntligen har slutförts. Tack Vicki för att du med din skarpa och kritiska blick tagit dig igenom förvirrade textutkast och väglett mig i skivarbetet. Tack också till mina biträdande handledare Maritta Soininen och Annika Theodorsson för era kommentarer på mina texter under dessa år. Stort tack också till Stig Montin och Hanna Wikström för kommentarer på manuset till slutseminariet. Jag är Anna Melke, David Karlsson och Pete Driscoll mycket tacksam för deras hjälp med korrektur.

Den ofta prövande resan genom forskarutbildningen har underlättats av alla fantastiska kollegor på Förvaltningshögskolan. Forskarutbildning hade inte varit det utvecklande, stimulerande och kreativa forum det är utan vår prefekt Björn Rombach som prioriterat doktoranders trygghet och goda arbetsmiljö. Som min mentor, vän och kollega har David Karlsson med stor generositet och tålmod hjälpt mig med i stort sett allting. Inte minst som seminarieledare för OASEN har du med din konstruktiva och intellektuella kritik utvecklat mitt tänkande och mina texter. Ditt stöd har varit ovärderligt! Tack också till de andra i BASF-gänget – Adiam Tedros, Anna Melke Annette Gustafsson, Annika Theodorsson, Kerstin Bartholdsson, Malgor-

zata Eriksson, Niklas Theodorsson och Paula Rodrigo Blomqvist – för de formgivande första åren. De dagliga kaffe- och lunchsamtalen har varit doktorandkollektivets forum för kunskaps- och idéutbyte. Jag vet inte vilka av diskussionerna som påverkat mig mest; de politiska drabbningarna, nyhetskommentarerna, de etiska och moraliska fingervisningarna, terapi-samtalen... Ett särskilt tack till Sofie Cedstrand, Anna Melke, Mats Bengtsson, Andreas Ivarsson, Daniel Bernmar, Oskar Svärd och Emma Ek för vänskapen och gemenskapen.

Det finns också en hel del kollegor på andra institutioner och universitet som bidragit till att forma detta projekt. Tack till Freddy Castro, Adel Daoud, Sofia Persson och de andra deltagarna på kritiskt realistiska workshopen på sociologiska institutionen, Göteborgs universitet som hjälpt mig att se världen i ljuset av all dess komplexitet utan att förlora skärpan. Tack till Magnus Dahlstedt och andra forskare på Tema Etnicitet, Linköpings universitet för kommentarer på kapitelutkast. Tack också till deltagare på Nordiska kommunforskarkonferensen och Nordiska statsvetarförbundets nätverk ”Mångfald, inkludering och medborgarskap” för råd på vägen.

Mana-kollektivets aktivister, doktorander och journalister har fungerat som en underbar plats för antirasistiska samtal. Tack för att ni finns. Särskilt tack till Sarah Katarina Hirani för det fina arbetet med omslaget.

Tack till min bror Nima och till Thaher, Gilak, Reza, Ludde, Tobbe, Sarianna, Paul och alla andra vänner och kamrater som under åren förgyllt tillvaron med värme och kärlek ända in på småtimmarna runt andra lång. Tack till fotbollskamraterna i det hårt slitande HKFC för alla timmar av svett, glädje och tårar på träningar och division 7-matcher på heden.

Till sist hade jag inte kunna göra detta utan min livskamrat Guna. Tack för din kärlek! Även om avhandlingen tagit mycket av min kraft och energi och många gånger gjort mig till odrägligt sällskap har du med stort tålamod inte slutat tro på min förmåga att ta mig i mål. Nu ser jag fram emot ett skönt häng tillsammans med Alvin.

Masthuggstorget, Göteborg, december 2011

Del I

Utgångspunkter

Kapitel 1

Teorin om representativ byråkrati

...bureaucracy can be used for good or evil;
how it is used depends on the human
beings who staff it and direct it.
Wamsley med flera 1990:37

Målet med det demokratiska styrelseskicket är att varje invånare ska ha inflytande över beslut som rör den egna vardagen och samhällsutvecklingen i stort. Idén om *politisk jämlikhet* är därför intimt förknippad med den representativa demokratin. Men trots formellt lika rättigheter har olika samhällsgrupper i praktiken ojämlika möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. I de svenska demokrati- och maktutredningarna har konstaterats att individens sociala gruppstillhörighet såsom klass, kön, etnicitet och ålder har en avgörande inverkan på möjligheterna och ambitionen att göra sin röst hörd (Demokratiutredningen 2000, Maktutredningen 1990). Att arbetslösa, lågutbildade, låginkomsttagare, kvinnor, personer med utländsk bakgrund och ungdomar i relation till andra grupper i samhället har sämre möjligheter att utöva makt och inflytande i stora liksom små frågor kan fortfarande ses som en olägenhet för det representativa styrelseskickets legitimitet.

Ur ett demokrati- och jämlikhetsperspektiv kan det därför anses vara viktigt att förbättra representativiteten för befolkningen genom att öka icke-privilegierade och underrepresenterade gruppers möjligheter att artikulera och få gehör för sina perspektiv, åsikter och intressen (Young 2002). I fokus för debatten står vanligtvis olika gruppers möjligheter till politiskt inflytande genom deltagande i val, deltagande i enskilda frågor mellan val, engagemang i partier och föreningsliv, närvaro i politiska församlingar och mobilisering genom intresseorganisationer. Denna avhandling handlar istället om en kanal för politiskt inflytande som sällan uppmärksammas: närvaro i den offentliga förvaltningen.

Den offentliga makten förvaltas av över en miljon offentligt anställda som dagligen beslutar och hanterar frågor i smått och stort med ofta avgörande konsekvenser för medborgare och samhälle. Den offentliga verksamheten verkställs, styrs, planeras och utvecklas av *offentliga administratörer* i en rad olika befattningar med inflytande i politiken. Dessa individers handlingsutrymme är ett lika ofrånkomligt inslag som ett potentiellt dilemma för det demokratiska styrelseskicket. Som Wamsley med flera konstaterar (1990:37) mot bakgrund av Max Webers teorier, kan den offentliga förvaltningens funktion i det demokratiska styrelseskicket ses som ett resultat av de val som fattas av individer som styr och bemannar den. Utgångspunkten för denna avhandling är att offentliga administratörer har ett *handlingsutrymme* som innebär att de måste tolka mål och regler samtidigt som de måste prioritera mellan olika arbetsuppgifter. Detta handlingsutrymme ger dem inflytande i politiska processer och därmed över politikens utfall. De värderingar som offentliga administratörer har och företräder kan därmed i hög grad påverka det politiska systemets verksamhet. Frågan som ska utvecklas här är huruvida den sociala grupp-tillhörigheten påverkar offentliga administratörers värderingar och beteenden.

Politiska teoretiker har lyft fram betydelsen av social representation eller *närvarons politik* för det demokratiska systemets representativitet (Phillips 2000, Young 2002). Politikens sociala representativitet argumenteras, utifrån detta perspektiv, vara ett viktigt komplement till deras åsiktsrepresentativitet. Detta eftersom partiprogram har en begränsad förmåga att täcka de många frågor som kräver lösningar i den politiska verkligheten. Politikens livserfarenhet och sociala position i samhället kan i vissa situationer vara mer betydelsefullt för individens ståndpunkt än partipolitisk ideologi. Om olika samhällsgrupper finns närvarande i politiska församlingar förbättras enligt detta resonemang det representativa beslutsfattandet. Marginaliserade sociala grupper kan genom närvaro ges möjlighet att representera sina intressen i politiken. Därmed skapas förutsättningar för att upphäva gruppens underordning.

Analogt med resonemanget om *närvarons politik* kan det hävdas att offentliga administratörers värderingar inte bara formas mot bakgrund av utbildning eller organisationstillhörighet utan också av deras sociala grupp-tillhörighet och livserfarenhet. Olika sociala gruppers närvaro i den offentliga förvaltningen kan således medföra att det politiska beslutsfatt-

tandet och dess utfall på ett bättre sätt speglar de uppfattningar och behov som finns i samhället (jfr Göransson 2005b:20). Vad rör politiskt marginaliserade grupper kan detta företräderskap vara betydelsefullt ur ett demokratiperspektiv och för gruppernas välbefinnande i samhället. Denna studies huvudfokus är om, hur och varför offentliga administratörer företräder de grupper de anser sig tillhöra.

Teorin om representativ byråkrati

Det kan uppfattas som kontroversiellt att hävda att offentliga administratörer använder sitt handlingsutrymme för att företräda grupper som de mot bakgrund av sin sociala position i samhället identifierar sig med. För det första antas offentliga administratörer vara neutrala och opartiska utförare av lagstiftning och andra politiska riktlinjer. Enligt detta synsätt ingår det inte i offentliga administratörers uppdrag att i sitt arbete styras av egna värderingar och intressen och än mindre att företräda en grupp i samhället. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv ska till exempel offentliga tjänstemän tillämpa *objektivitetsprincipen* (RF 1:9) vid myndighetsutövning. De ska behandla alla lika inför lagen, vara sakliga och opartiska. Utifrån ett demokratiperspektiv ska offentliga administratörer implementera de mål och regler som ställs upp av valda politiker, även efter maktskifte.

Offentliga administratörers mandat vilar inte heller på principen om representation utan på meriter och kompetens. I det representativa styrelseskicket är ”representation” en elementär mekanism som beskriver och avgör likheten och kvalitén i relationen mellan väljare och valda. De demokratiska problem som offentliga administratörers handlingsutrymme kan skapa för det representativa styrelseskicket hanteras genom att säkerställa adekvat kompetens vid rekrytering och kontroll av deras agerande i efterhand. Idag anställs offentliga administratörer i länder med demokratiska system i huvudsak efter meritprincipen (Petersson 2009:115). Det är individens kompetenser och specifika kvalifikationer inom respektive verksamhetsområde som ska vara avgörande för vem som rekryteras till respektive befattning. I lagen om offentlig anställning (1994:260) formuleras detta som att endast *sakliga grunder* såsom *förtjänst och skicklighet* kan vara skäl för anställning i det offentligas tjänst. Individens sociala grupptillhörighet ska således inte fungera som gällande kriterium.

På vilka grunder vilar då påståendet att offentliga administratörer kan använda sitt handlingsutrymme till att företräda ”sina” gruppers intressen? Inom det huvudsakligen amerikanska forskningsfältet ”representative bureaucracy” har sambandet mellan offentliga administratörers sociala grupptillhörigheter och deras företrädarskap för respektive grupper diskuterats och undersökts sedan 1940-talet. En rad studier har visat att offentliga administratörers sociala bakgrund har relevans för deras värderingar och beteenden och att representation *de facto* förekommer i den offentliga förvaltningen.

Donald Kingsleys *Representative Bureaucracy: an interpretation of the British civil service* (1944) utgör startskottet för diskussionen om betydelsens av offentliga administratörers sociala bakgrund (Dolan & Rosenbloom 2003:3). Utifrån klasskonflikter i Storbritannien diskuterar Kingsley den betydelse som social representativitet i den offentliga förvaltningen kan ha för skapandet av social harmoni i ett samhälle. Andra tongivande amerikanska forskare lyfter fram den offentliga förvaltningens representativitet i relation till andra formellt representativa organ och dess möjliga konsekvenser för det demokratiska styrelseskicket (Levitan 1946, Long 1952, Van Riper 1958). Under 1960 och -70-talets sociala förändringsprocesser och konflikter uppmärksammades också etniska minoriteters och kvinnors närvaro i den offentliga förvaltningen som *politiskt* deltagande och som en socialt förändrande kraft i sig (Krislov 1967, 1974/2003, Kranz 1976, Krislov & Rosenbloom 1981). Sedermera har huvuddelen av forskningen inom fältet ägnats åt att undersöka huruvida offentliga administratörer på basis av sina sociala grupptillhörigheter företräder intressen på olika nivåer och i olika verksamheter i USAs offentliga sektor (jfr Meier & O'Toole 2006, Selden 1997).

Med begreppet ”representative bureaucracy” avses den offentliga förvaltningens sociala representativitet för befolkningen. Det vill säga huruvida förvaltningen speglar samhällets befolkningssammansättning utefter sociala grupptillhörigheter med relevans för samhälleliga maktrelationer. Jag kommer fortsättningsvis att använda begreppen ”representativ byråkrati” eller ”representativ förvaltning” i samma betydelse. Forskare inom det som kallas för tanke- och forskningsfältet representativ byråkrati (Dolan & Rosenbloom 2003:xi) undersöker huruvida olika länders offentliga förvaltningar *de facto* är socialt representativa (jfr Frederickson m.fl. 1973, Meier 1975, Mladenka 1989, Subramaniam 1967). I fokus är också

frågan om huruvida närvaron av offentliga administratörer med olika sociala gruppstillhörigheter har någon inverkan på de politiska processerna. Det är den senare forskningsinriktningen som undersöker det som jag här kommer att kalla för *teorin om representativ byråkrati* (Læg Reid & Olsen 1978:48, Meier & O'Toole 2006:70-71).¹ Kondenserat kan grundtesen i denna teori sammanfattas enligt följande: Att en offentlig förvaltning som speglar befolkningens sociala sammansättning på basis av för samhällsliga maktrelationer relevanta kategorier som klass, kön, etnicitet och religion leder till att olika sociala gruppers intressen också tillvaratas i förvaltningens verksamhet vilket får betydelse för politikens utfall (jfr Wise 2003:223, Selden 1997:8, Meier 1975:528). Även Bradbury och Kellough sammanfattar teorin på ett liknande sätt:

As is widely understood, the theory of representative bureaucracy suggests that diversity within the public workforce [...] will help to ensure that the interests of diverse groups are represented in policy formulation and implementation processes. (Bradbury & Kellough 2008:697)

Så som den formuleras ovan har teorin om representativ byråkrati två grundläggande premisser. För det första antas offentliga administratörer ha ett handlingsutrymme att utefter egna värderingar och intressen fatta beslut med inverkan på utfallet av politiska processer (Meier & Bohte 2001:457). För det andra antas den sociala gruppstillhörigheten ha betydelse för individens värderingar och agerande i förvaltningen (Saltzstein 1979:470). Utifrån dessa två antaganden dras den teoretiska slutsatsen att offentliga administratörer företräder intressen som de uppfattar tillhöra grupper som de själva tillhör (Meier & O'Toole 2006:71-72). Teorins relevans blir på så sätt avhängig kunskap om dessa två antaganden. Vad vet vi och vad vet vi inte om offentliga administratörers handlingsutrymme och företrädarkap på basis av den sociala gruppstillhörigheten?

Offentliga administratörers handlingsutrymme

Forskning om politiska processer visar tämligen entydigt att den offentliga förvaltningen och dess anställda är betydelsefulla aktörer i det politiska systemets processer och beslut. Utan dessa aktörer skulle inte mycket hända i det politiska systemet (Peters & Pierre 2007:1). Även om det finns

en formell ansvarsfördelning mellan politiker och administratörer är det en generell slutsats av forskningen att offentliga administratörer har möjlighet att påverka politikens innehåll utifrån egna värderingar och intressen (Svara 2006a, Meier & O'Toole 2006, Aberbach m.fl. 1981). Men i både teoretiska diskussioner och i den offentliga debatten tenderar en seglivad föreställning om offentliga administratörer som strikt neutrala och opolitiska aktörer vara i fokus. Som utgångspunkt för denna normativa idé och empiriska föreställning används ofta Max Webers idealtypiska teori om byråkratin som organisationsform och dess byråkrater som neutrala och opersonliga tillämpare av uppställda order, regler och rutiner (jfr Albrow 1972). Enligt detta perspektiv råder det en dikotomi mellan administrativ och politisk verksamhet (Mouritzen & Svara 2002:29-33).

Administrativa beslut kan dock i själva verket betraktas som politiska beslut (Selden 1997:3), vilket enligt Lundquist (1994) innebär att förvaltningens praktik blir politisk verksamhet. Om ”politik” definieras som aktiviteter i politiskt styrda organisationer, sysslar offentliga administratörer onekligen med politisk verksamhet. ”Politik” kan dock i enlighet med Mukhtar-Landgrens (2008:225) resonemang förstås på ytterligare två sätt. För det första i en klassisk definition som ”aktiviteter involverade i den auktoritativa fördelningen av värden” i samhället som accepteras av medborgare och uppfattas vara bindande (jfr Easton 1965). Denna aktivitet pågår ständigt i offentlig sektor, men också i samhällets andra sfärer: privat sektor, familj, civilsamhälle etcetera (jfr Montin 2007:104). I dess vidare definition även som processer med syftet att hantera oundvikliga intressekonflikter i samhället. Dessa konflikter föregår det politiska systemets aktiviteter och kan beskrivas som reaktioner på konflikter och som strävanden mot att finna lösningar och möjligheter att hantera dem (jfr Mouffe 2008). Politiska aktiviteter blir mot bakgrund av dessa två perspektiv inte politiska bara för att de situeras i offentlig sektor, utan för att de är en del av, och har konsekvenser för, samhället i stort. Administratören har i praktiken möjlighet att påverka den auktoritativa fördelningen av värden i samhället, vad som anses vara ”rätt” och ”fel” samt hur mycket och till vilka grupper som resurser fördelas. Administratören blir därför en av många aktörer som är involverade i att hantera samhällets intressekonflikter. Av dessa skäl har den offentliga förvaltningen och dess administratörer ett stort politiskt inflytande som kan förstås som ”administrativt handlingsutrymme”.²

Oavsett om det anses vara önskvärt eller inte kan *administrativt handlingsutrymme* i ett demokratiskt styrelseskick definieras som *administratörers oberoende från politisk styrning, i vilket de själva kan prioritera mellan olika handlingsalternativ och fatta beslut oberoende av politikernas vilja* (jfr Denhardt & Crothers 1998:40, Cinque 2008:61). Hur stort handlingsutrymmet är och vad det kan användas till avgörs av en rad faktorer som varierar mellan politiska system, nivåer, befattningar, sakfrågor och specifika situationer (Farazmand 1997). Generellt är det administrativa handlingsutrymmet ofrånkomligt i representativa styrelseskick. För det första är förvaltningen formellt ansvarig för att implementera ofta allmänt formulerad lagstiftning. Genom att skapa praxis och preciserade regler utifrån det tolkningsutrymme som regelverket ger påverkar offentliga administratörer politikens utfall. För det andra blir politiker förr eller senare beroende av mer specifik sakkunskap för att kunna hantera den offentliga politikens komplexitet (Peters & Pierre 2007:2). Offentliga administratörers numerära överläge och deras centrala position i politiska processer gör dem oundgängliga för politiker. De politiska styrinstrumentens generella trubbighet (som exempelvis mål- och regelformulering och kontroll i efterhand) i kombination med komplexa informationsflöden och politikernas tidspress skapar svårigheter för politiker att till fullo styra över förvaltningens aktiviteter (Meier & O'Toole 2006:28).

Empirisk forskning om hur politiska beslut och handlingslinjer skapas och förverkligas har visat att administrativa organisationers och enskilda administratörers värderingar och intressen kan bidra till att förklara varför vissa prioriteringar görs och varför vissa beslut fattas. Administratörers värderingar och intressen har visat sig ha betydelse i den politiska processens alla ”steg” (jfr Sabatier 2007): a) när verklighetsbilder av vad som är ”problem” skapas och hur de ideologiskt och diskursivt inramas (Fischer & Forester 2005, Schneider & Ingram 2005), b) när den politiska agendan sätts (Kingdon 2003), c) när lagar formuleras (Page 2003) och d) när beslut implementeras i det politiska systemets hierarkiska beslutskedja ända ner till ”närbyråkratin” poliser, socialsekreterare och lärare (Pressman & Wildavsky 1984, Lipsky 1980). För att närmare förstå enskilda administratörers handlingsutrymme måste hänsyn tas till respektive situation och verksamhet.

Offentliga administratörers företräderskap

Forskning inom fältet *representativ byråkrati* har inte bara visat att offentliga administratörers sociala bakgrund har betydelse för deras sätt att utföra sitt arbete, utan också att de genom sitt handlingsutrymme har inflytande i olika politiska processer, offentliga verksamheters beslutsfattande, myndighetsutövning och serviceproduktion. Forskning om representativ byråkrati fokuserar dock med få undantag på den offentliga förvaltningens olika myndigheter på federala, delstatliga och kommunala nivåer i USA.

En rad attitydundersökningar visar att det finns ett samband mellan offentliga administratörers sociala grupptillhörighet och deras värderingar och politiska preferenser (Selden 1997:45). Kön och klassbakgrund har visat sig vara relevanta förklaringsfaktorer till grupperns intressen, offentliga administratörers värderingar och uppfattningar om motsättningar i samhället, och deras policypreferenser (Meier & Nigro 1976, Romzek & Hendricks 1982, Dolan 2000, 2002, Riccucci & Meyers 2004, Hale & Branch 2003, Saidel & Loscocco 2005). Studier visar också att offentliga administratörer med afro-amerikansk och latinamerikansk bakgrund i jämförelse med andra administratörer har större benägenhet att vilja företräda minoritetsgrupper genom att på olika sätt agera för gruppens intressen i förvaltningens verksamhet (Henderson 1978, Martinez 1991, Murray m.fl. 1997, Rehfuss 1986, Benavides 2006, Bradbury & Kellough 2008, Thurlow Brenner 2009). Att offentliga administratörers sociala grupptillhörigheter har inverkan på deras värderingar och självupplevda roller i organisationerna innebär emellertid inte att de också påverkar deras beteenden. Dessa forskningsresultat kan dock användas till att visa att det finns en skillnad i värderingar mellan administratörer på basis av social grupptillhörighet.

Vidare har en rad studier visat ett samband mellan offentliga administratörers sociala grupptillhörighet och beslut och verksamhetsutfall som på olika sätt gynnar respektive grupper. Till exempel har det visats att närvaron av kvinnliga och minoritetsetniska *lärare* och *rektorer* kan ha en positiv inverkan på elever med respektive bakgrund, både vad gäller studiemiljö och resultat (Meier 1999, 1993, Meier & Stewart 1992, Weiher 2000, Meier & Bohte 2001, Meier m.fl. 2006, Meier & O'Toole 2006, Rocha & Hawes 2009, Roch m.fl. 2010, Pitts 2005, 2007, Keiser m.fl. 2002, Dee 2005). Lärare med minoritetsetnisk bakgrund har också visats

trivas mer på arbetet när de leds av rektorer med minoritetsbakgrund (Grissom & Keiser 2011). Kvinnors närvaro inom *polisen* har visats ha positiva konsekvenser för åtgärder mot våld riktat mot kvinnor i hemmet (Chaney & Saltzstein 1998) och våldtäktsbrott (Meier & Nicholson-Crotty 2006). Närvaron av fler svarta anställda på organisationer som verkställer amerikanska *antidiskrimineringsåtgärder*³ har visats generera fler anmälningar av fall med afroamerikanska målsägande (Hindera 1993, Hindera & Young 1998). I bostadsstödsprogram på den amerikanska landsbygden⁴ har den enskilda administratörens kön och minoritetsbakgrund funnits vara avgörande för resurstilldelning till sökande med liknande bakgrund (Selden 1997). Ett positivt samband mellan närvaron av högre chefer med minoritetsbakgrund i *upphandlingsprocesser* och antal upphandlingskontrakt tilldelade till företag som drivs av minoritetsbefolkningen har också uppvisats (Smith & Fernandez 2010). I *offentliga stödprogram för barnomsorg* till behövande familjer i USA visar studier att organisationer med högre närvaro av kvinnliga administratörer på lednings- och gräsrotsnivå gynnar resurstilldelning till ensamstående kvinnor (Wilkins 2007, Wilkins & Keiser 2006). Författarna till dessa studier menar att resultaten indikerar att offentliga administratörer kan företräda intressen på basis av sin sociala grupptillhörighet på ett sätt som gynnar gruppens situation och välbefinnande i samhället. Därmed menar de att teorin om representativ byråkrati har relevans för det demokratiska styrelseskicket.

Medan ovanstående studier tillför empiriska belägg för att närvaron av vissa grupper i vissa administrativa befattningar kan ha inverkan på offentliga beslut och utfall, finns ett antal studier som inte finner detta samband (jfr Meier m.fl. 2005, Wise & Tschirhart 2000). Närvaron av afroamerikanska och latinamerikanska poliser har till exempel inte visat sig förändra stereotypa kategoriseringar av brottsliga ”profiler” i polisarbetet vilket systematiskt missgynnar minoritetsgrupper (Wilkins & Williams 2009, 2008). Socialarbetarens minoritetsetniska bakgrund har inte heller alltid visats ha en positiv inverkan på resurstilldelning till minoritetsklienter (Watkins-Hayes 2011, Kamali 2002). Sambandet mellan offentliga administratörers grupptillhörighet och deras företräderskap kan därför inte tas för givet. Dessa studier tillför också olika förklaringsmodeller för vilka omständigheter som möjliggör och förhindrar företräderskap.

Som Bradbury och Kellough (2010) dock framför tillför dessa studier begränsad kunskap om relationen mellan grupptillhörighet och företrädar-

skap eftersom större delen av de empiriska belägg som tas som intäkt för att det förekommer företrädarskap i offentliga verksamheter inte studerar enskilda administratörers faktiska agerande. Sambanden mellan den aggregerade närvaron av kvinnor och etniska minoriteter och utfallen av organisationens verksamhet *antas* bero på respektive administratörers företrädarskap, det vill säga att handlingar inom deras befattningar avsiktligt verkar för att gynna en specifik grupps situation eller levnadsförhållanden. Bradbury och Kellough (2010:6) visar istället genom en litteraturoversikt ett samband mellan offentliga administratörers sociala bakgrund och faktiska beteende. Inom *rättsväsendet* i USA visas afroamerikanska och vita *polis*er och *domare* agera olika i relation till olika grupper av medborgare. Administratörer med minoritetsbakgrund ses verka för jämlika och icke-diskriminerande beslut och bemöter medborgare med minoritetsbakgrund på ett sätt som inte missgynnar dem i relation till majoritetsgrupper i samhället.

Även andra studier fokuserar på enskilda administratörers beteenden i syfte att undersöka huruvida de företräder sina grupper eller inte. Rosentahl och Bell (2003) visar hur kvinnliga administratörer bland USA:s kongressmedlemmars stab försöker påverka lagstiftningsprocesser genom att driva kvinnoorganisationers intressen och förslag i skapandet av lagreformer. De finner att administratörerna har olika starka intentioner att företräda, där en del drivs av starkare intentioner än andra. De menar också att företrädarskapet kan påverka utfall i processer beroende på omständigheter så som personens status i staben, dennes erfarenhet och expertis, sakfrågans relevans för kvinnor i samhället och intresseorganisationernas aktiviteter.

Utifrån sju ledande kommunala minoritetsadministratörers egna berättelser analyserar Karnig och McClain (1988) deras självuppfattade aktiviteter och framgångar i led med att företräda minoritetsgrupper. Polischer, vice borgmästare, stadsdirektörer och andra berättar om sina insatser för att företräda minoritetsgrupper under omständigheter som möjliggör eller förhindrar deras ambitioner. Dessa administratörer framför att de har intentionen att företräda och att det under vissa omständigheter har konsekvenser för respektive organisationers aktiviteter. Liknande resultat uppvisar Thurlow Brenners studie (2009) om kvinnliga administratörer med latinamerikansk bakgrund i amerikanska kommunförvaltningar.

Sammantaget kan ovanstående forskningsstudier användas som stark indikation på att *offentliga administratörer i olika verksamhetsområden, hierarkiska nivåer och befattningar i förvaltningen använder sitt handlingsutrymme för att företräda sociala grupper som de identifierar sig med och att detta har konsekvenser för verksamhetens utfall på ett sätt som gynnar respektive grupps levnadsvillkor*. I enlighet med Meiers och O'Tooles (2006:135) resonemang kan således "representation" eller *företärdarskap* inte avfärdas som administrativ aktivitet, varken teoretiskt eller empiriskt. Offentliga administratörer kan under vissa omständigheter företräda specifika samhällsgrupper och forskning om politik och förvaltning bör öka förståelsen för detta fenomen i olika sammanhang. Inte minst för att det har betydelse för det demokratiska styrelseskickets funktion och olika samhällsgruppers deltagande och inflytande i politiken.

Kunskapsluckor

Den empiriska forskningen som styrker teorin om en *representativ byråkrati* gör det relevant att uppmärksamma vilken betydelse offentliga administratörers sociala grupp tillhörighet så som kön, klass och etnicitet kan ha ur ett demokratiperspektiv. Teorins relevans för olika nationella kontexter och administrativa befattningar bör dock studeras vidare.

För det första är utgångspunkten för normativa argumenten och empiriska fallstudier, med få undantag, USA som politisk och samhällelig kontext. Teorins relevans för andra länder så som Frankrike och Storbritannien har undersökts eller diskuterats (Meier & Hawes 2009, Andrews m.fl. 2005). I Skandinavien har teorin om en representativ förvaltning diskuterats på principiell nivå, (Petersson 2009, Lundquist 1991, Ståhlberg 1979) men förutom Lægreid och Olsens (1978) studie om norska administratörers värderingar i regeringsdepartementen utifrån ett klass- och köns perspektiv, har ingen empirisk studie haft teorin som explicit utgångspunkt. Vi vet alltså lite om offentliga administratörers företärdarskap för olika samhällsgrupper i andra sammanhang än USA.

För det andra tenderar vissa verksamhetsområden och administratörstyper vara överrepresenterade. Forskningsöversikten visar att administratörers företärdarskap inom det som kan kallas för *närbyråkratin* (Lipsky 1980, Winter & Lehmann Nielsen 2008) vars handlingsutrymme kan kopplas till avgränsade och kvantifierbara beslut och verksamhetsutfall,

fokuseras mer än andra typer av administratörer. Dessa lärare, poliser och andra handläggande administratörer har tydliga arbetsuppgifter som på förhand kan identifieras och vars utfall registreras i överskådliga databaser. Beslut om betyg, polisingripanden eller resursfördelning kan ibland, men inte alltid, kopplas till enskilda administratörer och visas ha relevans för olika gruppers levnadsförhållanden. Detta gör det möjligt för forskare att samla in ett stort datamaterial om utfall som kan ställas mot ett stort antal administratörer i syfte att undersöka den betydelse som enskilda individers kön, klass eller etnicitet har. Den metodologiska prioritering som forskare inom fältet gjort bygger därför på statistiska undersökningar med stora n-tal. Men vad vet vi om andra typer av administratörer, vars arbetsresultat inte är så tydligt avgränsade eller statistiskt mätbara?

Medan de verksamhetsområden som vanligtvis förekommer inom fältet kan beskrivas som myndighetsutövning och resursfördelning gentemot enskilda, sysslar offentliga administratörer också med många andra sysslor. De kan till exempel utöva tillsyn och kontroll, skapa och sprida kunskap och information samt arbeta med rådgivning och stöd för enskilda. Inte minst deltar offentliga administratörer i styrning, planering, samordning och utveckling av offentlig verksamhet och utformning av politikens innehåll (Premfors m.fl. 2003:110). Dessa aktiviteter tenderar att vara svåra att avgränsa och flyter ihop med politikernas aktiviteter på ett sätt som försvårar, men inte omöjliggör, studier av huruvida individens sociala grupp tillhörighet har relevans för dennes agerande.

Till sist tenderar studier om offentliga administratörers företräderskap inte heller att studera företräderskapet i sig. Studier som fokuserar på administratörers värderingar och attityder kan uttala sig om intentionen att eventuellt agera som företrädare utefter vissa givna handlingsmönster. Studier som fokuserar på närvaro och verksamhetsutfall antar, med kontroll för andra faktorer, att utfall som är fördelaktiga för vissa grupper är resultat av dessa gruppers närvaro i respektive organisation. Hur företräderskapet uttrycker sig i praktiken är inte känt mot bakgrund av dessa studier. Det finns alltså anledning att ytterligare fördjupa vår kunskap om och pröva relevansen för teorin om representativ byråkrati i europeiska förhållanden.

Studiens syfte och design

Ingen tillgänglig studie har med ett explicit förhållningssätt till teorin om representativ byråkrati undersökt relationen mellan offentliga administratörers sociala gruppstillhörighet och deras företrädarskap för respektive grupp i Sverige. Bara en handfull studier inom fältet representativ byråkrati fokuserar på administratörer med hög grad av planerande och policyskapande arbetsuppgifter med nära relation och interaktion med ledande politiker. Väldigt få studier inriktar sig vidare på att studera hur företrädarskapet kommer till uttryck i praktiken, det vill säga om och i så fall hur offentliga administratörer försöker företräda sina grupper, vare sig det har en effekt i verksamheten eller inte.

Syftet med denna avhandling är *att öka förståelsen för om och i så fall hur och varför offentliga administratörer i ledande befattningar på basis av sina egna sociala gruppstillhörigheter agerar som företrädare för respektive grupp*. Detta görs i en annan kontext än USA:s politiska system, för en typ av administratörer som sällan studeras inom fältet och för en social grupp vars politiska marginalisering blir allt större i Sverige och Europa.

En typ av offentliga administratörer med hög grad av policyskapande arbetsuppgifter och potentiellt inflytande i politiken är *ledande kommunala administratörer*. Ledande chefer och experter i kommunförvaltningen har ofta mycket intensiv interaktion, nära relationer och överlappande roller med ledande politiker. Dessa administratörer sysslar sällan med myndighetsutövande aktiviteter utan mer med övergripande koordinering och utveckling av offentlig verksamhet. Detta skapar en situation där det kan hävdas att det administrativa handlingsutrymmet blir särskilt kritiskt för de politiska processerna.

Genom Sveriges 290 kommuner förverkligas välfärdspolitiken direkt för medborgare från vagga till grav. Den grundlagsstadgade självstyrelsen, de lokala valen och variationen av politiska, demografiska och institutionella faktorer gör den kommunala politiken till en fruktbar arena för studier av relationen mellan politik och förvaltning. Medan de offentliga administratörernas köns- och klassbakgrund ofta är föremål för vetenskapliga studier i Sverige (Göransson 2005b, Norell 1989) har den allt mer mång-etniska offentliga yrkeskåren sällan uppmärksamats. I och med den tilltagande demografiska förändringen av den svenska befolkningen där

allt fler medborgare och invånare har utländsk bakgrund och där etnicitetsfrågor blir allt mer politiserade blir undersökningar under temat *etnicitet och offentliga förvaltning* allt mer angeläget. Cirka en femtedel av landets befolkning är själva födda eller har två föräldrar födda i annat land. En stor andel av denna befolkningsgrupp har ursprung i icke-västerländska länder, det vill säga länder i Östeuropa, Asien, Afrika och Latinamerika (Arbetsmarknadsdepartementet 2010). Dessa kvinnor och män har bosatt sig i Sverige av olika anledningar. En del kom som arbetskraftsinvandrare på 1960- och 1970-talet medan många andra är flykting- och anhöriginvandrare från 1980-talet och framåt. De är ofta synliga minoriteter med olika språkliga, religiösa och kulturella traditioner, ofta med relativt påtagliga olikheter i relation till majoritetsbefolkningen. De står även ut i statistiken som en socialt, politiskt och ekonomiskt marginaliserad grupp (SOU 2005:56, SOU 2006:79). Valdeltagande och engagemang i partier och föreningar är lägre i denna grupp än för andra. De uppvisar också en större risk att drabbas av ohälsa, arbetslöshet, diskriminering och hatbrott (SCB 2008, Molarin & Frenzel 2010). Gruppen är också underrepresenterad i den offentliga förvaltningens ledande befattningar på statlig, regional och kommunal nivå (Karlsson & Tahvilzadeh 2010, Göransson 2005a). På den kommunala nivån är endast fem procent av cheferna utrikes födda, varav runt en femtedel av dessa från länder utanför Norden eller EU. Gruppen dominerar istället de kommunala organisationernas service- och låglöneyrken (Tahvilzadeh 2007). Icke-västerländska invandragrupper och deras barn framträder på grund av sin sociala position i samhället som en för politiken relevant *etnisk minoritetsgrupp*.⁵ Även om minoritetsgrupper är i förgrunden i denna studie, innebär analysen av de ”nya etniciteternas” (Hall 1996) betydelse i svensk politik också att de etniska maktrelationerna förstås som förmedlade genom intersektionerna med andra maktstrukturer som kön och klass (De los Reyes & Mulinari 2005).

Offentliga administratörer med icke-västerländsk bakgrund, för enkelhetens skull härmed definierade som *minoritetsadministratörer*, är alltså underrepresenterade i ledande kommunala administrativa befattningar i relation till deras andel av befolkningen. Att studera deras uppfattningar om och villkor för arbete i offentlig förvaltning och deras eventuella företärarskap kan ha relevans för både forskningsfältet *representativ byråkrati* samt det bredare temat *etnicitet och offentlig förvaltning*. Det preci-

serade syftet med denna avhandling är att öka förståelsen för ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap för etniska minoritetsgrupper. Avhandlingens *frågeställningar* är:

- 1) Företräder ledande kommunala minoritetsadministratörer etniska minoritetsgrupper? I så fall hur?

En beskrivning av ledande kommunala administratörers eventuella företräderskap utvecklar vår förståelse för hur det kan ta sig uttryck. Vidare är det av relevans för vår förståelse av offentliga administratörers företräderskap för respektive social grupp att också fråga under vilka omständigheter som företräderskap formas. Detta ökar vår förståelse för varför den sociala grupptillhörigheten kan ha betydelse för offentliga administratörers sätt att utföra sina arbeten i led med respektive gruppers intressen. Det kan ifrågasättas huruvida offentliga administratörer har viljan att företräda grupper som de känner en tillhörighet med och vidare om de har handlingsutrymmet att inom ramen för sina befattningar engagera sig för gruppen. Ett delsyfte med avhandlingen är att utveckla en teoretisk modell för varför ledande kommunala minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper. Studiens andra frågeställning lyder således:

- 2) Vilka faktorer formar och har inverkan på hur företräderskap tar sig uttryck?

Avhandlingens bidrag och disposition

Avhandlingen tar i kapitel två avstamp i att teckna en förförståelse för kommunala administratörers handlingsutrymme och företräderskap i det politiska systemet. Vad vet vi om dessa administratörers handlingsutrymme, relation med politiker och vad säger den tidigare forskningen om deras eventuella företräderskap? I kapitel tre utvecklas en analysmodell med syfte att skapa djupare förståelse för faktorer som har inverkan på ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap för minoritetsgrupper. Analysfaktorer som ligger till grund för tolkningen av det empiriska materialet tas fram mot bakgrund av litteraturen inom fältet representativ byråkrati, administrativt handlingsutrymme samt det kritiska realistiska ramverket för relationen mellan agenskap och strukturer. Dessa faktorer rör sig på tre nivåer: individen, organisationen och samhället. I kapitel fyra presenteras studiens design och metodologiska tillvägagångssätt. Studien är upplagd som en explorativ jämförande fallstudie

av tolv ledande kommunala minoritetsadministratörer i fem olika kommuner. Genom intervjuer med minoritetsadministratörer, politiker, andra administratörer och föreningsrepresentanter samt genomgång av tidningsartiklar, offentliga dokument och andra källor tillhandahåller denna studie en omfattande tolkning av dessa minoritetsadministratörers företrädarskap ur respektive kommuns politiska situation och samhällsliga omständigheter.

I kapitel fem till nio redogörs för de empiriska fallstudierna utifrån det teoretiska ramverket. Här presenteras lokalsamhällets sociala situation, politiseringen av det mångkulturella och etniska motsättningar. Vidare görs en detaljrik genomgång av minoritetsadministratörerna utifrån var och ens projekt, befattningar, maktresurser och företrädarskap. Kapitlen avslutas med en analys utifrån analysmodellens faktorer av de omständigheter som formar minoritetsadministratörernas eventuella företrädarskap.

Genom analysen av företrädarskapet tillhandahålls i kapitel tio en teori om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap i form av sju olika företrädarpraktiker och ett symboliskt företrädarskap. Här diskuteras dessa resultat i relation till tidigare kunskap om minoritetsadministratörers företrädarskap. Företrädarskapet analyseras i kapitel elva utifrån faktorer som utvecklades i kapitel tre. Analysen sätter företrädarskapet i ett sammanhang och ökar förståelsen för varför den minoritetsetniska bakgrunden har relevans för de offentliga administratörernas intentioner och handlingsutrymme att företräda. I kapitel tolv summeras avhandlingens resultat och återkopplas till studiens syfte. Här lyfts en diskussion om företrädarskapet eventuella konsekvenser och tre särskilt intressanta resultat angående faktorer med inverkan på företrädarskapet: administratörers projekt, etnokraters befattningar och den institutionaliserade rasismen. Studien avslutas med en diskussion om resultatens relevans för demokratin.

Kapitel 2

Kommunala administratörers handlingsutrymme och företräderskap

For representation to occur, bureaucrats must have a sphere of influence to take actions that reflect the specific values they hold.

Meier & Bohte 2001:457

Denna studie fokuserar på ledande kommunala minoritetsadministratörer. Vad gör ledande kommunala administratörer och hur stort handlingsutrymme kan vi förvänta oss att de har? På vilket sätt kan de företräda på basis av sina sociala gruppstillhörigheter och vad avses i så fall med ”företräderskap”? Detta kapitel syftar till att skapa en förståelse för ledande kommunala administratörers handlingsutrymme i den offentliga politiken och begreppet företräderskap.

Kommuner i det politiska systemet

Hur kan vi förstå ledande kommunala administratörers inflytande i politiken? Som Meier och Bohte (2001) framför är offentliga administratörers möjligheter att utöva inflytande efter egna värderingar avgörande för deras eventuella företräderskap. I kapitel 1 diskuterades att det *administrativa handlingsutrymmet* kan ses som offentliga administratörers oberoende från politisk styrning och därmed makt att påverka politikens utformning. Handlingsutrymmet innebär att administratörer själva kan avgöra hur de utför sina arbetsuppgifter. Detta är ett nödvändigt och ofrånkomligt inslag i den representativa demokratis styrelseskick. I den offentliga förvaltningen förekommer emellertid många olika administrativa befattningar med olika typer av arbetsuppgifter, ansvarsområden och befogenheter. Med en *administrativ befattning* avses här en icke-partipolitiskt knuten

position i offentliga organisationer med beredande och/eller verkställande arbetsuppgifter. Offentliga *administratörer* är ett begrepp som jag använder synonymt med andra vanliga begrepp så som ”tjänstemän”, ”byråkrater” eller ”ämbetsmän”. Även om samtliga offentligt anställda arbetar på uppdrag av de politiska partierna vill jag från denna kategori utesluta offentligt anställda arbetare eller servicepersonal som exempelvis vårdbiträden, teknisk personal och lokalvårdare.

Det finns många olika typer av offentliga administratörer som verkar under skilda förhållanden och en förståelse av deras handlingsutrymme måste ta hänsyn till respektive administratörs befattning, arbetsuppgifter och position i det politiska systemet (Johansson 2011:88). En rad faktorer avgör hur stort handlingsutrymme offentliga administratörer har till sitt förfogande och hur de i sin tur väljer att använda detta utefter egna värderingar och intressen. En grundläggande omständighet är vilken typ av organisation administratörerna är verksamma i och vilken funktion denna organisation har i det representativa styrelseskicket.

Vilken funktion har då kommuner som politiska organisationer? Svenska kommuner är lokala självstyrande enheter inom ramen för ett representativt demokratiskt system. Internationellt sett är de svenska kommunerna befolkningsmässigt stora och har relativ stor makt över en väsentlig del av människors liv och välfärd, från vaggan till grav (Lidström 2011:266). Kommunen fungerar som välfärdsstatens ”förlängda arm” och ungefär tre fjärdedelar av utgifterna rör verksamheterna förskola, barnomsorg, utbildning, vård till äldre, och funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg. Vid sidan av dessa verksamheter förekommer frivilliga uppgifter kring exempelvis kultur- och näringslivsbefrämjande åtgärder (Montin 2007:37-38). Den kommunala självstyrelsen ger kommunerna en grundlagsstadgad rätt att ta ut skatt från sina medborgare för att finansiera sin verksamhet. De kommunala beslutsprocesserna är dock också beroende av statlig styrning. Statliga lagar, förordningar och föreskrifter förbinder kommunerna att utföra verksamhet utefter vissa riktlinjer. Statlig resursfördelning sätter ramarna och kan ge kommunerna mer eller mindre handlingsfrihet i utförande av verksamhet. Staten utövar också inflytande över kommunerna genom upprättande av avtal i specifika frågor (Montin 2007:47). Trots den statliga styrningen finns det stora möjligheter för kommunala aktörers preferenser att få genomslag i utförandet av kommunala uppgifter. För att förstå varför en kommun styrs som den gör krävs en

analys av kommunala aktörers styrkepositioner och maktresurser (Bäck & Soininen 1998:13).

Partierna, kommunorganisationens anställda och de lokala intresseorganisationerna är de huvudsakliga kommunala aktörerna. De nationella partiorganisationernas lokala avdelningar dominerar kommunpolitiken. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet och kommunstyrelsen en form av "samlingsregering" (Montin 2007:39). Denna "kvasiparlamentarism" (Bäck 2006) innebär att partier med tillräckligt röststöd ingår i styrelse och politiska nämnder där den styrande majoriteten innehar ordförandeposten. Totalt finns i Sverige runt 40 000 kommunpolitiker (Persson & Öhrvall 2008) med över 700 000 anställda som utför arbete på politikernas uppdrag. Numerärt är således de kommunalt anställda överlägsna politikerna.

Kommunernas verksamhet har betydande konsekvenser för samhället och specifikt dess egna medborgare. Som exempel kan ses gruppen etniska minoriteter som i hög grad berörs av kommunens generella politiska verksamhet så som vård, skola, omsorg, räddningstjänst och stadsplanering. Dessa politikområden avgör alltså i hög grad olika gruppers levnadsvillkor och situation i samhället. Det finns också politikområden som mer eller mindre direkt är riktade mot minoritetsgrupper och hanteringen av det som jag vidare kommer att benämna "det mångetniska samhället". Alla flyktingar har en hemkommun men alla kommuner tar inte emot flyktingar. Den kommunala *flyktingmottagningen* regleras främst genom avtal med migrationsverket. Flyktingar har dock enligt lag rätt att bosätta sig på valfri ort, vilket ger kommunen begränsat handlingsutrymme kring mottagningen (Bäck & Soininen 1998:90, Qvist 2008). Den kommunala *integrationspolitiken* syftar till att underlätta och främja minoritetsgruppers deltagande och jämlikhet i samhället, exempelvis genom riktade och lagligt reglerade introduktionsprogram till nyanlända. Integrationsverksamhet kan röra sig om främjande av minoritetsgruppers etniska, kulturella och religiösa identiteter eller insatser på basis av etniska gruppers specifika sociala tillhörighet som äldre, arbetslösa, företagare, barn med mera (jfr Bäck & Soininen 1998:12). Integrationsverksamhet kan också vara generell i den bemärkelse att den inte specifikt riktar sig till minoritetsgrupper utan till samhället som helhet. Främjandet av tolerans och bekämpning av rasism och etnisk diskriminering är exempel på sådan verksamhet. Som arbetsgivare har kommunen skyldighet att rekrytera

personal utan att diskriminera sökande på basis av kulturell, etnisk eller religiös bakgrund. *Mångfaldspolitiken* regleras idag genom den övergripande diskrimineringslagstiftningen (2008:567). Lagen stadgar att kommunen i likhet med andra arbetsgivare genomför aktiva åtgärder inom områdena arbetsvillkor, rekrytering och lönefrågor (DO 2009). Vidare deltar vissa kommuner i *stadsutvecklingspolitik* riktad till bostadsområden med eftersatta sociala förhållanden, i regel områden där minoritetsgrupper är överrepresenterade bland de boende. Politiken syftar till att motverka social exkludering och främja lika rättigheter och möjligheter att delta i det svenska samhället. Detta politikområde upprättas genom frivilliga avtal mellan stat och kommun (Tedros 2008).

Dessa fyra politikområden är direkt riktade till minoritetsgrupper eller det mångetniska samhället. Jag definierar dessa som *politik för det mång-etniska*. För denna politik är etnicitetsfrågorna centrala även om insatser inte nödvändigtvis är riktade till minoritetsgrupper. Eftersom verksamheterna inte alltid är tvingande varierar dess innehåll lokalt i kommunerna, beroende på vilket politikområde som avses (jfr Broomé m.fl. 2007:28). Även om andra politiska nivåer och olika intresseorganisationer utövar inflytande över kommunala politiska processer domineras dessa huvudsakligen av två typer av aktörer: politiker och administratörer. När och hur kan ledande kommunala administratörer utöva inflytande över dessa processer?

Ledande kommunala administratörers handlingsutrymme

Vilka och hur många är de *ledande* kommunala administratörerna? Av de cirka 700 000 kommunanställda kategoriserar Sveriges Kommuner och Landsting cirka 30 000 individer som ”ledande” och 23 000 som ”handläggande” personal. *Ledande* administratörer innefattar alla chefer som ”leder och samordnar” verksamhet, från kommundirektörer till chefer för enskilda verksamheter inom till exempel vård, skola och omsorg. *Handläggande* administratörer betraktas som sakkunniga experter med ansvar för samordning, planering, analys och utveckling av kommunverksamheten. Dessa kan vara jurister, strateger, utvecklare, ekonomer, personalhandläggare med mera.⁶ Vidare tillkommer 200 000 till 300 000 anställda inom professionsgrupper som socialsekreterare, lärare, ingenjörer, sjuksköters-

kor, arkitekter med flera som kan betecknas som ”närbyråkrater”.⁷ I fokus för denna studie är emellertid de dryga 50 000 ledande och handläggande administratörerna – kommunorganisationens *chefer* och *experter*. Vilket handlingsutrymme har då dessa ledande kommunala administratörer?

Inom tidigare forskning om ledande kommunala administratörers handlingsutrymme visar både svenska och internationella studier att dessa administratörer ofta har ett avgörande handlingsutrymme i formande och förverkligande av kommunal politik. Anledningen till detta har visats vara den nära och överlappande interaktionen mellan ledande politiker och administratörer, vilket står i kontrast till den vanliga föreställningen om att det råder vattentäta skott mellan politiska och administrativa aktiviteter. Inom kommunpolitiken har det visats att det kan vara svårt att hålla isär politikernas och administratörernas roller och att det därför finns en gråzon för vad som kan anses vara ”politik” respektive ”förvaltning” (Mouritzen & Svava 2002, Svava 1990, 2001, 2006b, 2006a, Nalbandian 1989, 2006, jfr Högberg 2007:28-44).

Baserat på en rad studier om hur ledande politiker och kommunens högsta chefer själva förstår och uttrycker sina relationer utvecklar Svava (2006b) en modell som kan användas för att beskriva politikernas och administratörernas interaktioner: den *komplementära arbetsfördelningsmodellen*. Modellen utgår från att det finns en distinktion i ansvarsfördelningen som har stor betydelse för hur administratörer och politiker upplever att de förhåller sig till varandra. De respekterar varandras formella funktioner och ansvarsområden och accepterar att det till varje roll finns tillhörande värderingar. När politiker själva tillfrågas av Svava om dessa värderingar, som liknas vid förpliktelser, framförs värdet av att respektera administratörernas professionella kompetens, bidrag och de administrativa processernas integritet. Administratörer uppger att de respekterar politikernas dominerande ställning. Samtidigt anser de sig ha ett ansvar att följa lagen, allmänhetens bästa och den demokratiska processen samt att agera etiskt och med professionell integritet (Svava 2006b:1082). Dessa förpliktelser bidrar till att hantera spänningen mellan *kontroll och delegering* från politikernas sida och *oberoende och hänsynstagande* från administrationens sida menar Svava. På så sätt är det relevant att tala om en faktisk skiljelinje mellan ”politik” och ”administration”, åtminstone utefter respektive aktörers uppfattningar.

Men Svava poängerar också att parterna beskriver sina arbetsuppgifter som i praktiken överlappande. Politiker har uppsikt över och kan involvera sig i administrationen och administratörerna engagerar sig i politikskapandet. De två parterna utövar inflytande över och blir i det dagliga arbetet ömsesidigt beroende av varandra. De får på så sätt överlappande funktioner (Svava 2006b:1082):

[A]dministrators accept the control of elected officials and elected officials respect what administrators do and how they do it. At the same time there is interdependency and reciprocal influence between elected officials and administrators who fill distinct but overlapping roles in policy and administration. (Svava 2006b:1082)

Den komplementära modellen är en förenkling av en komplex social relation som kan variera över tid och rum. Den förmedlar en generell bild av relationen mellan politiker och administratörer på absolut högsta nivå i kommunorganisationer. Modellen framför också att de två parterna hantarer en balansakt som kan luta åt båda håll. Ibland kan politiker ha starkt inflytande och ibland kan administratörer vara dominerande. I andra situationer kan det uppstå ”dödlägen” då varken politiker eller administratörer har något inflytande över vad som händer (Svava 2001:179). Svava menar att balansen upprätthålls genom de ovan nämnda värderingsförpliktelserna som likt ”lämplighetslogiker” (jfr March & Olsen 1989) strukturerar beteendet i förvaltningen. Mot bakgrund av detta är det relevant att närmare förstå hur ledande kommunala administratörers handlingsutrymme kan variera och vad de i praktiken kan arbeta med.

Ledande kommunala administratörers arbetsuppgifter

Generellt visar forskning om relationen mellan ledande politiker och chefsadministratörer i svensk kommunförvaltning att en överlappande rollfördelning enligt den komplementära modellen är vid handen (Högberg 2007:157-163, Norell 1989, Solli & Cregård 2008). Ledande kommunala administratörers arbetsuppgifter kan dock variera avsevärt vilket försvårar möjligheterna att förutsäga ett specifikt mönster av aktiviteter. Det finns färre studier som beskriver vad ledande administratörer i praktiken gör när de använder sitt handlingsutrymme. Denna litteratur

domineras av studier som mäter administratörernas och politikerns uppfattningar om respektive agerande.

När svenska kommunchefer själva får beskriva vad de gör, anser de sig vara involverade i den politiska processens *alla* steg, menar Högberg (2007:194). De *initierar* frågor genom att ha inflytande över den politiska dagordningens innehåll. De påverkar politikerns verklighetsuppfattning genom att förse dem med problembilder och konsekvensbeskrivningar i *beredningen* av beslutsunderlag där problemet motiveras genom att föreslå vad som är önskvärt att göra och hur det bör göras mest effektivt. Administratörerna *verkställer* också beslut och *utvärderar* dess utfall. Administratörerna blir mot bakgrund av detta både reaktiva gentemot politikerns krav och önskemål och *proaktiva* genom att de är delaktiga i formulering- en av *vad* som ska göras.

Mouritzen och Svava kategoriserar i sin internationella studie om kommuncheferns självuppfattade arbetsuppgifter tre dimensioner av aktiviteter: *policy-innovation*, *rådgivande till politiker* och *klassiska administratörsuppgifter*. Aktiviteter inom ramen för *policy-innovation* är formulering av idéer och visioner, initiering av nya projekt, resursinsamling från externa parter och säkerställning att dessa används effektivt, samt att vara uppdaterad om medborgarnas synpunkter. *Rådgivande* aktiviteter består av att tillhandahålla inte bara juridiska, ekonomiska och andra tekniska råd, utan också politiska råd till politiker. Genom den rådgivande funktionen bidrar administratörer till att säkerställa ett smidigt beslutsfattande och informera politiker om beslutens innehåll och konsekvenser. De *klassiska administratörsuppgifterna* innehåller arbetsledning och styrning av den administrativa organisationen, utveckling av implementerings- och arbetsmetoder, regeltrogenhet och ekonomisk kontroll (Mouritzen & Svava 2002:110f.). Svenska kommunchefer uppfattar i högre grad att de ägnar sig åt *policy-innovation* och mindre åt de *klassiska administratörsuppgifterna* (ibid).

Även andra studier om svenska kommundirektörer visar att en betydande del uppfattar sina arbetsuppgifter som att ”stå för det innovativa” genom att formulera idéer och visioner samt främja och stödja nya projekt i kommunen. En stor andel kommunchefer anger också att det ingår i deras uppgift att vara informerad om medborgarnas ståndpunkter (Solli & Cregård 2008, jfr Källström & Solli 1997). Agneta Blom (1994) menar att kommunala chefer har en central funktion och ofta ett förvånansvärt övertag gentemot politiker i politiska processer. Även Lennqvist Lindén

(2010), som beskriver kommunala chefer som en allt mer professionslik yrkeskategori, menar att de tillskansar sig mer makt på bekostnad av politikernas. Hon menar att de kommunala cheferna tenderar att ”lägga politiken tillrätta” genom att bland annat samla resurser för att utöva inflytande efter egna värderingar om hur kommunen ska skötas.

I en klassisk studie om politikers inflytande över trafikfrågor studeras administratörers och politikers faktiska aktiviteter. Där konstateras att politiker har stora svårigheter att på allvar styra och påverka den verksamhet som formellt ligger under deras kontroll. Detta främst på grund av att de saknar insyn i verksamheten (Brunsson & Jönsson 1979:132). I beskrivningen av administratörernas agerande framkommer att de påverkar olika ärendens utformning, beslut *och* genomförande. Istället för att vara de som avgör inriktningen på ärenden tenderar politiker att få rollen som ”defensiva granskare” (ibid).

Ovanstående studier visar alltså att ledande kommunala administratörer kan ha förvånansvärt stort inflytande på den kommunala politiken. Även om kommunchefers och andra typer av högre administratörers aktiviteter inte är exakt likadana, kan vi förvänta oss att administratörer i chef- eller expertposition ägnar sig åt liknande sysslor. Detta innebär sysslor som inte bara är klassiskt administrativa utan också uppgifter som gör kommunala administratörer till proaktiva aktörer i den politiska processens alla steg. Administratörers egna uppfattningar om sin roll och delaktighet i beslutsprocesser kan visserligen variera beroende på befattning och vilken typ av verksamhet de arbetar med (Norell 1989:133) där ledande administratörer som har väldigt stor interaktion med politiker kan tänkas få mer överlappande roller än andra. Administratörer med centrala övergripande arbetsuppgifter kan också aktiveras i andra typer av sysslor än administratörer inom ett specifikt verksamhetsområde där de senare möjligen ägnar sig åt aktiviteter och driver intressen relaterade till den specifika verksamheten, till exempel budgeten för en ekonomichef, personalfrågor för en personalchef och styrningen av skolorna för en utbildningschef. För att rama in ledande kommunala administratörers varierande arbetsuppgifter ytterligare kan det vara relevant att ta hänsyn till tre omständigheter.

Tre inramande omständigheter

Större delen av kunskapen om ledande kommunala administratörers handlingsutrymme bygger alltså på studier som görs utifrån de högsta kommunchefernas situation. Frågan är om andra ledande administratörers handlingsutrymme är jämförbart med de högsta kommunala chefernas? Även om den *komplementära arbetsfördelningsmodellen* kan argumenteras vara gällande i relationen mellan ledande politiker och administratörer, är det onekligen så att ledande kommunala administratörer fortfarande kan ha vitt skilda arbetsuppgifter och därmed handlingsutrymme att företräda på basis av sina sociala grupp tillhörigheter. Istället för att skapa en förförståelse för den exakta variationen i de olika arbetsuppgifter som kan förekomma och vilka konsekvenser detta kan ha för det administrativa handlingsutrymmet, väljer jag att ta hänsyn till tre omständigheter som ramar in kommunala chefers och experters handlingsutrymme: *lagstiftningen*, *befattningens innehåll* och *styrsystemen*.

För det första snävas kommunala administratörers aktiviteter in av *lagstiftning och den konstitutionella ordningen* i svenska kommuner. Regeeringsformen fastställer en uppsättning allmänna principer som ska prägla arbete i offentlig förvaltning: opartiskhet, saklighet, likhet inför lagen, lagbundenhet, respekt för människors lika värde, frihet och värdighet, föreningsfrihet, demonstrationsfrihet samt förverkligandet av demokratins idéer. Vidare styrs offentligt förvaltningsarbete av bland annat förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, kommunallagen och myndighetsförordningen. Dessa lagar utgör övergripande ramverk för offentliga administratörers arbete både vad gäller allmänna maktbefogenheter, rutiner för ärendehantering och andra aktiviteter. För kommunerna är också speciallagstiftning som exempelvis socialtjänstlagen, skollagen, miljöbalken och plan- och bygglagen centrala (Bengtsson 2010:131, jfr Montin 2007:44). Dessa lagar tvingar administratörer att agera inom vissa ramar, även om det fortfarande finns ett handlingsutrymme. Exakt hur administratörer påverkas av lagstiftningen varierar beroende på vilken verksamhet som är i fokus.

För det andra har politiker ett formellt övertag i förhållande till ledande administratörer eftersom de ansvarar för rekrytering och *instruktioner eller avtal som formar befattningens innehåll*. Politiker bestämmer vad administratörerna ska göra både genom att skapa riktlinjer för hela organi-

sationers formella funktioner och mer specifika personliga uppdrag (Norell 1989:268). I och med att organisationen av kommunernas högsta ledning inte är reglerad i lag kan relationen mellan politiker och administratörer mejslas ut lokalt och arbetsfördelningen istället påverkas av varierande informella institutioner (Jonsson & Arnell 2006:150ff.). Ledande kommunala administratörers arbetsuppgifter och arbetssätt kan således variera och definieras generellt beroende på vilken typ av befattning de har i vilken form av verksamhet i respektive organisation.

För det tredje formas administratörers aktiviteter av olika *styrssystem*, det vill säga organisatoriska arrangemang för hur verksamheterna och lösningen av problem koordineras inom specifika politikområden. Detta ramar i stora drag in hur ledande administratörer genomför sina arbetsuppgifter. Styrsystemen kan delas upp i två idealtyper: *moderna* och *traditionella* (jfr Olsen 2006). Traditionella styrsystem har Webers legalbyråkratiska idealtyp med betoning på hierarkier och top-down-styrning som modell. De traditionella styrsystemen präglar framförallt den första och andra generationens politikområden (jfr Hedlund & Montin 2009:14-18). Första generationens politik handlar om rättsstatens konsolidering och etablerandet av politiska och civila rättigheter. Administratörer som arbetar med dessa områden arbetar under tydliga hierarkiska former med lag- och regeltilämpande arbetsuppgifter, till exempel inom domstolar, polisväsende och räddningstjänst. Den andra generationen består av välfärdspolitikens institutioner; till exempel utbildnings-, social-, arbetsmarknads- och regionalpolitik. Här präglas styrsystemen också av tydliga regler, hierarkier, kontrollinstanser och framförallt en omfattande resurstilldelning och byggandet av starka institutioner som skola, vård, omsorg och socialtjänst (ibid).

Moderna styrsystem kännetecknas av två förvaltningspolitiska reformer; *New Public Management* (NPM) och det som kallas för *governance* eller *interaktiva styrssystem*. NPM framhäver det privata företaget som idealmodell för förvaltningens arbete. Den andra generationens välfärdspolitiska verksamheter genomsyras idag av konkurrensutsättning och marknadslika styrsystem (Self 1993), exempelvis målstyrning, kontraktsstyrning och införande av beställar-utförarmodeller (Bäck 2000, Rombach 1997). Som en konsekvens av NPM-reformer har anställningsformerna i den kommunala administrationen individualiserats, vilket medfört att den enskilda administratörens handlingsutrymme vidgats inom ramen för

verkställandet av de mål som politiker satt upp. De så kallade strategikon-toren, vanligtvis under kommunstyrelsens förvaltning, involveras i agen-dasättande och målformulerande aktiviteter mer än de enskilda fackför-valtningarna (jfr Norell 2007). Den andra moderna reformen kan benäm-nas *governance* eller *interaktiv samhällsstyrning* (jfr Hedlund & Montin 2009). Inom ramen för den här typen av reformer luckras den traditionella legalbyråkratiska organisationens gränser upp mellan det offentliga och privata, mellan förvaltning, politik och det civila samhället (Rhodes 1997, Sorensen & Torfing 2007). Interaktiva styrsystem är vanliga inom den *tredje generationens* politikområden som bland annat innefattar utvecklings-, klimat- och demokratipolitik och delar av det mångetniska. Interaktiva styrsystem präglas av en ambition att inom ramen för befintliga resurser bygga upp kapacitet att lösa givna problem. Frågorna, eller perspektiven, kännetecknas av att de har växt fram inom en fragmenterad statlig förvaltning, löskopplade från den parlamentariska styrningskedjan och dess traditionella motsättningar. Istället är det samförstånd, partnerskapsbyggande och ”samarbetspolitik” som står som modell för arbetssättet (Hedlund & Montin 2009).

Moderna styrsystem kan skapa friare roller för administratörer att inom ramen för uppdraget finna lösningar på problem. Administratörer blir mindre beroende av formella hierarkier, regler och procedurer och kan förlita sig mer på sin egen kreativitet för att finna lösningar på aktuella problem. Att skapa partnerskap och samverka med andra aktörer både inom och utom det offentliga kan vara centrala arbetsgifter (Mouritzen & Svava 2002:223ff., Bartholdsson 2009). Att påverka aktörer verksamma inom andra politikområden kan också bli centralt för dessa ”nya” admini-stratörer (jfr Norell 2007). Bland annat diskursiva och kommunikativa styrinstrument med syftet att omforma föreställningsvärldar hos styrande aktörer och institutioner förväntas ”leda till önskvärda handlingsinriktningar” (Hedlund & Montin 2009:22). Styrning sker ofta genom ”projekt-politik”: tidsbundna och begränsade tillskott av resurser från nationella och internationella organisationer. Arbetsuppgifterna för administratörer som arbetar inom dessa områden är ofta att koordinera projekt, samla in resurser och finna lösningar på hur andemeningen i projekten ska leva kvar i den reguljära verksamheten (ibid:23). Till skillnad från de tradition-ella styrsystemen kan moderna styrsystem förväntas skapa administrativa

aktiviteter med inriktning på nätverks- och partnerskapsbyggande inom och utom kommunorganisationen.

För att summera vad administratörer kan göra i kommunens ledande positioner så kan vi alltså förvänta oss att det varierar i hög grad beroende på respektive administratörs arbetsuppgift. Enligt den *komplementära arbetsfördelningsmodellen* kan det förväntas att ledande administratörer är involverade i den politiska processens alla steg där de inte bara är reaktiva utan också proaktiva gentemot politiker. Vid sidan av klassiska administratörssysslor som till exempel att arbetsleda organisationens anställda ägnar de sig också åt policy-innovation och rådgivande till politiker i frågor av både administrativ och politisk art. *Lagstiftningen*, de individuella *befattningarnas innehåll* och *styrsystemen* är omständigheter som ramar in ledande kommunala administratörers aktiviteter. Vad de ledande kommunala administratörerna mer detaljerat ägnar sig åt dagligen kan variera avsevärt. Det är dessa omständigheter som sätter ramarna för hur en ledande kommunal minoritetsadministratör kan företräda minoritetsgrupper. Vad vet vi då vidare om hur ledande kommunala administratörer kan använda sitt handlingsutrymme för att företräda en grupp?

Vad gör ledande kommunala administratörer när de företräder?

Innan vi tar oss an denna fråga kan det vara lämpligt att definiera begreppet *företrädarkap*. Representationsbegreppet är ett av samhällsvetenskapens mest överbelamrade begrepp (Pollack 2007:88). Bara inom statsvetenskaplig litteratur har flera verk beskrivit tillämpningar och tillhandahållit vidareutvecklingar av begreppet (se t.ex. Pitkin 1967, Birch 1972, Mansbridge 2003, Dovi 2007). Vidare används också begreppet frekvent i filosofiska och sociologiska ansatser för att förstå hur bilder och föreställningar (representationer) skapas av till exempel människor och grupper (se t.ex. Hall 1997, Spivak 2002)

I denna studie kommer begreppet att tillämpas i led med litteraturen inom fältet representativ byråkrati som dessvärre inte heller tillhandahåller en tydlig definition. Inom fältet är det vanligast att tillämpa Moshers (1968:12-13) definition av representation som skiljer mellan en ”aktiv” och en ”passiv” aspekt. Med ”passiv” representation avser Mosher individens ”demografiska” eller sociala gruppstillhörighet. Med ”aktiv represen-

tation” avses det som en individ *gör* i syfte att närvarandegöra en enskild grupps intressen enligt följande definition:

[P]ress for the interest and desires of those whom he is presumed to represent, whether they be the whole people or some segment of the people. (Mosher, 1968)

Distinktionen och definitionen mellan ”passiv” och ”aktiv” representation är en av de vanligaste teoretiska utgångspunkter i studier av offentliga administratörers företrädarskap. Utgångspunkten i många av dessa studier (se kapitel ett) är att finna en ”länk” mellan ”passiv” och ”aktiv” representation. Detta innebär med andra ord huruvida det finns ett samband mellan administratörens sociala grupptillhörighet och dennes agerande för att företräda respektive grupp.

Uppdelningen mellan en ”passiv” och en ”aktiv” aspekt av representationsbegreppet kan dock ifrågasättas. För det första kan det vara oklart vad som kvalificeras som aktiv representation: är det när enskilda administratörer medvetet artikulerar en grupps intressen eller är det först när artikulerandet har medfört påtagliga fördelar för gruppen i olika processers utfall (Saltzstein 1979:471)? För det andra kan det som Thompson (1976:203) påpekar problematiseras huruvida aktiv representation inträffar när minoritetsadministratören gör som en majoritet av minoritetsgrupperna *vill*, eller om han eller hon agerar i led med sin egen övertygelse om vad som ligger i gruppens ”verkliga” intresse. Thompson definierar själv aktiv representation som när en handling ökar en grupps välfärd, status eller medför andra fördelar, eller avsaknad av nackdelar, till tillhörandet av en grupp. För det tredje kan uppdelningen mellan en passiv och aktiv dimension av representation i förvaltningen ifrågasättas eftersom närvaron i sig, utan att administratörer medvetet gör något, kan påverka organisationens processer och åstadkomma utfall i politiken som gynnar respektive sociala grupp (Lim 2006:203).

Offentliga administratörers företrädarskap kan också definieras i led med begreppet ”advocacy” (försvarande, befrämjande eller kamp för något eller någon). Henderson (1978) särskiljer mellan de symboliska aspekterna av afroamerikanska administratörers egenskaper och deras faktiska talande och handlande i led med att stödja en grupps intressen, vilket han definierar som advocacy:

When black administrators actively pursue the interests of black urban communities in the urban process, they are also engaging in advocacy. [...] The concept of advocacy, therefore, defines behaviors which are distinguishable from sharing a racial or social identity with a political or administrative constituency. These behaviors include specific actions taken by an advocate to pursue or to implement policy preferences articulated by persons or groups on whose behalf the advocate acts. (Henderson 1978:70)

Advocacy kan i led med Hendersons resonemang definieras som en administratörs *handlingar* som strävan att fullfölja en särskild grupps artikulerade "policypreferenser". Även denna definition aktualiserar Thompsons problematiserande kring grupperns artikulerade intressen och administratörers uppfattning om grupperns intressen. Begreppet advocacy förekommer även i andra sammanhang som ett koncept för hur offentliga administratörer som exempelvis stadsplanerare (Davidoff 1965), socialarbetare (Ezell 1991) och kommundirektörer (Mouritzen & Svava 2002) agerar för att gynna en annars missgynnad grupp.

Jag definierar här *företrädarskap* som *offentliga administratörers intention och medvetna handlande för att utifrån sin sociala grupptillhörighet gynna en viss grupps levnadsvillkor*. På så sätt syftar studien till att finna en "länk" mellan administratörens sociala grupptillhörighet och dennes aktiviteter i led med gruppens intressen i förvaltningen. Att agera som företrädare kan enligt denna definition innebära att i Hendersons mening fullfölja redan artikulerade intressen. Det kan också samstämmigt med Thompson innebära att administratörer utefter egna uppfattningar och analyser utstakar och fullföljer målsättningar som förväntas gynna gruppens levnadsvillkor. Vad vet vi då om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap för minoritetsgrupper?

Uppdrag att företräda

Kommunala administratörer kan ha företrädarskap för olika sociala grupper inbyggt i sina befattningar utan att själva tillhöra den gruppen. Dessa administratörer kan ha befattningar inom verksamheter som hälsofrågor, socialt arbete, jämställdhet eller anti-diskrimineringsarbete. Norell menar att så kallade "serviceadministratörer" som arbetar nära klienter i närbyråkratin, som lärare och socialarbetare, har en tendens att uppfatta sina roller

i förvaltningen som företrädare för ”svaga och andra som berörs av verksamheten”. Norell benämner dessa administratörer som ”klientaktivister” och menar att de ofta väljer att engagera sig i lokala intresse- och aktionsgrupper (Norell 1989:265-266). Även Ezell (1991) visar att socialarbetare kan uppfatta sig som företrädare för sina klienters intressen både i relation till enskilda individer och i mer övergripande politiska frågor. Även kommundirektörer kan uppfatta företrädarskapet som en del av sina arbetsuppgifter. Mouritzen och Svava (2002:84-85) menar att kommundirektörer i olika västerländska demokratier kan uppleva sig ha ett ansvar att företräda ”svaga” grupper som annars har svårt att göra sin röst hörd i samhället.

Företrädarskapet kan alltså vara inbakat i vissa offentliga administratörers befattningar, men aktiviteten behöver inte vara ett resultat av att administratören själv har samma sociala grupptillhörighet som den grupp den upplever sig företräda. Här kan en parallell dras till ”femokraterna”, de feministiska och ofta kvinnliga byråkrater som var en del av den australiensiska kvinnorörelsen (Eisenstein 1996). Genom att förvandla sin aktivism till befattningar inom offentlig förvaltning fick dessa kvinnor ett administrativt handlingsutrymme att förbättra kvinnors ställning i samhället. Liknande befattningar finns i Sverige genom administratörer verkssamma som jämställdhetsansvariga. Ofta är dessa administratörer kvinnor som i sin befattning har ett specifikt uppdrag att verka för jämlikhet mellan könen, vilket kan innebära ett företrädarskap för kvinnor (Lindvert 2001, Bergqvist 2004:136). Att bevaka och försöka gynna situationen för en särskild grupp i samhället blir då en del av den formella arbetsuppgiften som administratör. Inom den svenska integrations- och mångfaldsverksamheten kan så kallade ”etnokrater”⁸ resonerat ha ett specifikt uppdrag att verka för att stärka minoritetsgruppers ställning i samhället och mångetnisk jämlikhet. Dessa befattningar i den kommunala förvaltningen kan således ha ett inbyggt företrädarskap som innebär ett formellt uppdrag att verka för ett mångetniskt jämlikt samhälle, att främja minoritetsgruppers rättigheter, deltagande i samhället och politik. Detta innebär alltså inte att dessa administratörer företräder på basis av egna grupptillhörigheter eller identiteter, vilket är kärnan i teorin om en representativ byråkrat.

Minoritetsadministratörers företräderskap

Teorier om offentliga administratörers företräderskap formuleras vanligtvis som tendensen att anta olika ”företrädarroller” (se t.ex. Rosenthal & Bell 2003, Selden 1997, Martinez 1991) vilket i synnerhet gäller tidigare studier om kommunala minoritetsadministratörers företräderskap (Thurlow Brenner 2009, Bradbury & Kellough 2008, Karnig & McClain 1988, Henderson 1978). Vad det faktiskt innebär att anta en ”företrädarroll” varierar dock.

Henderson (1978) delar upp minoritetsadministratörers företräderskap i två kategorier: *professionellt* och *samhälleligt*. Det professionella företräderskapet definieras som minoritetsadministratörers benägenhet att driva frågor i led med afro-amerikanska gruppers intressen i befattningen som administratörer. Detta företräderskap kan röra sig om att företräda gruppens perspektiv i konferenser och i arbetet med andra administratörer, politiker och betydelsefulla beslutsfattare. Den samhällliga aspekten av företräderskapet hänvisar till hur minoritetsadministratörerna engagerar sig för gruppens intressen genom att till exempel donera pengar till minoritetsgruppers organisationer eller delta i strejker, demonstrationer och andra aktioner som gruppens organisationer arrangerar. Henderson visar i en enkätundersökning om administratörer i större amerikanska städer att minoritetsadministratörer i högre utsträckning än andra administratörer uppger att de engagerar sig i ett samhälleligt företräderskap för afroamerikanska organisationers intressen. Han visar också att nästan hälften av minoritetsadministratörerna är medlemmar i svarta professionsorganisationer och sympatiserar med organisationernas målsättningar. Dessa målsättningar gäller att driva frågor med målet att minska rasism, diskriminering och underrepresentationen av minoritetsgrupper i offentlig förvaltning och att verka för en ökad beslutsfattande roll för minoritetsadministratörer.

Även Bradbury och Kellough (2008) visar i en enkätundersökning att afroamerikanska ledande kommunala administratörer i högre grad än andra administratörer delar afroamerikanska medborgares attityder och värderingar i politiska frågor. De menar att dessa minoritetsadministratörer i högre grad än andra är villiga att anta en ”företrädarroll”. Denna roll innebär att de på olika sätt uttrycker en vilja att verka för förbättring av den afroamerikanska gruppens situation i samhället genom att bland annat

vara lyhörda för gruppens intressen, anpassa offentlig serviceproduktion till gruppens behov och öka deras deltagande i politiken. Benavides (2006) menar också att kommundirektörer med latinamerikansk bakgrund uttrycker en vilja att anta en företrädarroll genom att verka för att stärka den latinamerikanska gruppens ekonomiska och sociala ställning i USA.

Bradbury, Kellough och Henderson definierar likt Selden (1997:145-146) och Martinez (1991:51-55) minoritetsadministratörers företrädarroller som *förväntade handlingsmönster*. Minoritetsadministratörers benägenhet att företräda mäts på så sätt utefter deras reaktion på ett antal på förhand formulerade enkätfrågor. Dessa frågor gäller bland annat huruvida de informerar, stödjer, uppmuntrar eller på ett mer intensivt sätt företräder policyförslag, resursfördelning, institutionell förändring och jämlika procedurer som gynnar minoritetsgrupper i organisationens verksamhet. Hendersons (1978) företrädarroll inkluderar även minoritetsadministratörers samhälleliga engagemang och relaterar företräderskap i större grad till afroamerikanska gruppers artikulera intressen. Det finns även studier som definierar företrädarrollerna genom andra metoder.

Karnig och McClain (1988) som analyserat sex ledande kommunala minoritetsadministratörers egna berättelser menar att administratörerna upplever sig ha ett ansvar och ibland en skyldighet att ingripa för att förbättra minoritetsgruppers situation i samhället. Inte minst upplever minoritetsadministratörerna att detta är en förväntning som finns bland minoritetsgrupper i städerna. Karnig och McClain tolkar minoritetsadministratörernas företräderskap utefter Wahlkes (1962) teori om olika representationsstilar: "förtroendemän" och "delegater" (svensk översättning i Tabor m.fl. 1981:525). Förtroendemannen (the trustee) är varken bunden av partiets eller medborgares önskemål utan följer egna övertygelser och principer. De tycker sig ha rätt att definiera handlingslinjer och övertala aktörer med avvikande åsikt. På ett liknande sätt menar Karnig och McClain att minoritetsadministratörerna företräder minoritetsgruppers intressen utifrån sina egna värderingar och omdömen samtidigt som de strävar efter att föra en dialog med minoritetsgrupper:

The [minority administrators] were not elected and thus are not trustees. [...] Moreover, the positions they hold define the scope of their authority and limit the areas in which a trustee role is possible. None was hired by the minority community [...] and none works exclusively

for minority citizens. Yet all indicated that they personally felt a responsibility to make a difference by their presence. As minority administrators, they assumed a responsibility to promote equality and open career and hiring opportunities for minority group members. (Karnig & McClain 1988:144)

Som "förtroendemän" uttrycker minoritetsadministratörerna enligt Karnig och McClain en känsla av tillhörighet med minoritetsbefolkningen och drivs av en personlig vilja att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor. Huvudmålet med företräderskapet tolkas vara ökad jämlikhet i utfall och ökat inflytande i beslutsfattande processer. Dessa mål förverkligas enligt Karnig och McClain med hjälp av 14 "nyckelstrategier". Dessa strategier innebär bland annat att arbeta bakom kulisserna och fungera som "talespersoner" mellan minoritetsgrupper och de offentliga organisationerna genom att påverka och skapa politik och procedurer; fungera som "kanaler" som överbryggat klyftan mellan minoritets- och majoritetsgrupper genom att stärka minoritetsgruppers access till beslutsfattare; motverka negativa stereotyper av minoritetsgrupper; sprida information, nominera kandidater, stödja och uppmuntra andra medarbetare och anställda, förhindra diskriminering och öka tillämpningen av positiv särbehandling för individer med minoritetsbakgrund i syfte att öka minoritetsgruppers access till offentlig anställning (Karnig & McClain 1988:152).

Thurlow Brenner (2009) utvecklar en annorlunda rolltypologi för hur minoritetsadministratörer kan företräda inom den kommunala förvaltningen. Genom fallstudier av 16 latinamerikanska kvinnliga administratörer i olika positioner i amerikanska kommunförvaltningar har hon tagit del av minoritetsadministratörernas berättelser om aktiviteter i den kommunala förvaltningen i led med att företräda latinamerikanska minoritetsgrupper. Närvaron i organisationerna medvetandegör minoritetsadministratörerna om oklarheter i administrativa regler, normer och procedurer i verksamheter med relevans för de latinamerikanska grupperna, menar Thurlow Brenner. Detta kan exempelvis gälla brister i språk- och kommunikationspolicy, omotiverat höga språkkrav för anställning i serviceyrken i organisationen eller ignorerandet av problem som rör bostadsområden där latinamerikaner huvudsakligen lever. Minoritetsadministratörernas aktiviteter i led med att förändra dessa normer bidrar enligt författaren till att öka tillgängligheten av offentlig service och arbetstillfällen för minoritets-

gruppen. Framförallt bidrar de till att öka offentliga organisationers uppmärksamhet på problem och intressen som finns i bostadsområden där latinamerikaner koncentreras. Minoritetsadministratörerna fungerar enligt Brenner som en länk mellan minoritetsgruppernas behov och kommunorganisationens aktörer och processer. Genom att skapa koalitioner mellan offentliga organisationer och det civila samhället i olika frågor skapas ett utrymme för minoritetsgruppens röster att höras i de offentliga processerna vilket påverkar de frågor som tas upp på den politiska agendan och de beslut som fattas.

Thurlow Brenner menar att minoritetsadministratörernas företräderskap uttrycker sig genom antagandet av tre olika roller, beroende på individens relation till organisationens institutioner, vilket hon definierar som dess strukturer och normer. Hänsyn tas också till de kvinnliga administratörernas benägenhet att artikulera genusperspektiv i respektive policyintentioner. *Aktivisterna* drivs av en stark vilja att företräda och föra fram genusperspektiv. De är beredda att utmana institutioner för att skapa fördelar för det latinamerikanska minoritetssamhället genom att skapa nya program, samla resurser och säkerställa implementering för att möta behov som finns bland latinamerikaner i städerna. *Brobyggarna* skapar koalitioner och nätverk och fungerar som pragmatiska problemlösare och ”kulturella mellanhänder” i syfte att förena behov och intressen bland minoritetsgrupper med kommunorganisationens normer och procedurer. De har också en hög grad av genusmedvetna strategier. *Institutionalisterna* håller sig främst till organisationens regler och normer och klassiska administratörsuppgifter. Vid behov agerar de för att förändra institutioner för att anpassas till minoritetsgruppers intressen men detta görs med lägre genusmedvetenhet (Thurlow Brenner 2009:844-46).

Även om det saknas kunskap om minoritetsadministratörers företräderskap i Sverige kan slutsatser i några få studier fungera som vägledning. Bäck och Soininen (1998) har studerat invandrargrupperns möjligheter att driva politiska krav och få gehör för dem i kommunala beslutsprocesser. De finner att så kallade ”etniska tjänstemän” med utländsk bakgrund kan fungera som ”mellanhänder” för invandrares intressen och krav på flerspråkig äldreomsorg och hemspråksundervisning i olika kommuner (Bäck & Soininen 1998:158). Liktydigt finner Rodrigo Blomqvist (2005), som egentligen söker efter invandrapolitikens företräderskap för invandrargrupper, att tjänstemän med finsk bakgrund agerat som ”resurspersoner”

för finska föreningars krav på finskspråkig grundutbildning. Dessa minoritetsadministratörer kunde vara hemspråkslärare, psykologer eller ledande administratörer. Hon pekar på att förutsättningen för att den finskspråkiga skolfrågan skulle föras upp på dagordning och nå framgång i beslutsprocessen var att gruppen hade ”representanter” i kommunförvaltningen (Rodrigo Blomqvist 2005:209). Dessa studier indikerar att minoritetsadministratörer i Sverige kan agera som företrädare genom att reagera på krav och intressen som drivs av minoritetsgrupper. Administratörernas närvaro i förvaltningen ger dem möjlighet att lyfta frågor och öka lyhördhet för minoritetsgruppernas önskemål i politiska processer.

Sammantaget kan vi från ovanstående studier dra slutsatsen att minoritetsadministratörer kan företräda minoritetsgrupper i kommunal förvaltning. Kriterier och definitioner av vad detta företräderskap består av varierar dock. De olika rollbegreppen upplyser oss om att minoritetsadministratörer vill företräda minoritetsgrupper men att detta uttrycker sig på olika sätt. Teorierna tillför begränsad kunskap om hur företräderskapet tar sig uttryck i den svenska kommunala förvaltningen. Att på förhand utgå från att dessa rollbegrepp också är gällande i den svenska kontexten kan utsluta andra förståelser för hur företräderskapet kan ta sig uttryck.

Sammanfattning

Ledande kommunala administratörer är betydelsefulla aktörer i det politiska systemet och har genom sina befattningar i den kommunala organisationen påtagliga möjligheter att påverka minoritetsgruppers levnadsvillkor. Eftersom arbetsfördelningen mellan ledande politiker och administratörer kan ses som komplementär kan vi förvänta oss att respektive aktörs aktiviteter överlappar varandra. Kommunala administratörer har därför potentiellt betydelsefulla möjligheter att företräda minoritetsgrupper i syfte att förbättra deras levnadsvillkor i led med egna värderingar och uppfattningar om det politiska.

Tidigare studier från USA har visat att minoritetsadministratörer kan uppfatta sig själva företräda minoritetsgrupper vilket vanligtvis sammanfattas i olika ”företrädarroller”. Hur minoritetsadministratörers företräderskap för minoritetsgrupper kan uttrycka sig i svensk kommunförvaltning ska undersökas vidare i denna studie mot bakgrund av den tidigare forskningen.

Kapitel 3

Under vilka omständigheter formas företräderskapet?

The appropriate question is less whether a link exists
than under what circumstances it exists.

Thompson 1976:213

Den tidigare forskningen visar att minoritetsadministratörer ibland vill och kan företräda minoritetsgrupper. Men vad vet vi om de omständigheter som formar detta företräderskap? Hur kommer det sig att minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper? I detta kapitel tecknas den teoretiska referensram som kommer att ligga till grund för analysen av avhandlingens andra frågeställning: Vilka faktorer formar och har inverkan på hur företräderskapet tar sig uttryck? Utgångspunkten i detta kapitel är tidigare teoretiska och empiriska studier som tagit sig an denna fråga. Här utvecklas också nya perspektiv på faktorer som har inverkan på kommunala minoritetsadministratörers intentioner och handlingsutrymme att företräda minoritetsgrupper. Dessa faktorer kommer sedan att ligga till grund för analysen av det empiriska materialet.

Analysmodellens utgångspunkt

Varför skulle offentliga administratörer vilja företräda grupper som de tillhör och identifierar sig med? Under vilka omständigheter skapas ett handlingsutrymme för detta företräderskap? Med denna studie vill jag utveckla förståelsen för de omständigheter som formar offentliga administratörers företräderskap genom att ställa den grundläggande frågan: varför företräder offentliga administratörer grupper som de tillhör? Som utgångspunkt för denna diskussion och analys av det empiriska materialet använder jag två tongivande artiklar som under 1970-talets USA utvecklade ett ramverk för att förstå de faktorer som har inverkan på minoritets-

administratörers företräderskap för minoritetsgrupper. Dessa ramverk har varit tongivande i efterföljande studier om offentliga administratörers företräderskap.

Adam W. Herbert (1974) tillhandhåller i sin artikel *The Minority Administrator: Problems, Prospects, and Challenges* en teoretisk diskussion om de olika rollförväntningar som möter minoritetsadministratörer i den amerikanska förvaltningen. Herbert menar att alla minoritetsadministratörer mot bakgrund av sitt goda samvete bör ställa sig två grundläggande och besvärliga frågor: Vilket ansvar har jag gentemot minoritetsgrupper och vilken roll ska jag spela i strävan att skapa ett offentligt styre som är lyhört för hela befolkningens behov? I övervägandet av dessa moraliska spörsmål konfronteras minoritetsadministratörer enligt Herbert med minst sex olika "rollförväntningar" med kraft att avgöra vad den enskilda minoritetsadministratören vill och kan eftersträva. Dessa krafter är 1) systemets krav som styr de anställdas beteende genom belöningar och sanktioner, 2) "traditionella" rollförväntningar på minoritetsadministratörer som medför att de oftare rekryteras till befattningar med ansvar att arbeta med sociala frågor eller direkt gentemot minoritetsgrupper. Herbert menar att dessa befattningar tenderar att sakna den makt som krävs för att få till stånd förändringar i samhället och fyller istället funktionen som symboliska åtgärder för att minska den sociala oron i samhället. Vidare menar Herbert att minoritetsadministratörer påverkas av 3) påtryckningar från kollegor, vilket påverkar minoritetsadministratörens beteende eftersom individer vill vara socialt accepterade på arbetsplatsen, 4) minoritetsgruppers förväntningar och förmåga att artikulera sina intressen för minoritetsadministratörer, 5) egna personliga hängivelser till minoritetsgrupper samt 6) egna personliga ambitioner och egenintresse rörande karriär, trygghet med mera (Herbert 1974:560).

Herbert, som analyserar afroamerikanska administratörers närvaro, är kritisk till att minoritetsadministratörer tenderar att hamna i positioner där både organisation och medborgare förväntar sig att de ska företräda minoritetsgruppers intressen. I själva verket menar han att dessa aktörer saknar den nödvändiga makten för att få igenom beslut i politiska processer, vilket kan skapa friktion gentemot både överordnade och medborgare. Herberts ramverk för förståelsen av minoritetsadministratörers företräderskap i offentlig förvaltning har haft stor inverkan på efterföljande attitydundersökningar av minoritetsadministratörer där de olika rollförväntning-

arna visats ha relevans (jfr Murray m.fl. 1997, 1994, Martinez 1991, Henderson 1988).

Även Thompsons artikel (1976) *Minority Groups In Public Bureaucracies – Are Passive and Active Representation Linked?* har haft stor inverkan på forskningsfältet representativ byråkrati (Meier 1993, jfr Selden 1997:115, Dolan & Rosenbloom 2003:114). Thompson framför från ett skeptiskt perspektiv ett antal faktorer som kan motverka minoritetsadministratörers företrädarskap. Administratörer socialiseras ofta in i organisationers kulturer och rollförväntningar vilket Thompson menar kan förändra sympatier som minoritetsadministratörer haft för minoritetsgrupper vid inträde till organisationen. Detta menar han blir särskilt påtagligt i organisationers högre hierarkier eftersom minoritetsgrupper är kraftigt underrepresenterade i ledande befattningar. Påtryckningar från kollegor och andra former av sanktioner i organisationen kan också förhindra handlingsutrymme att företräda. Vidare menar Thompson att minoritetsadministratörer kan uppleva osäkerhet kring målet med företrädarskapet: vilka mål bör fullföljas och med vilka medel uppnås minoritetsgruppers intressen? Minoritetsgruppers intressen kan vara icke-artikulerade eller i konflikt med varandra (ibid:204-05). Men i en översikt av litteraturen visar Thompson att företrädarskapet likväl förekommer och utvecklar fem hypoteser som kan ha inverkan på huruvida närvaron av minoritetsadministratörer kommer att leda till att de företräder minoritetsgrupper. Han menar att det är mer troligt att minoritetsadministratörer företräder när 1) minoritetsgrupper är mobiliserade och artikulerar sina intressen, 2) minoritetsadministratören har en befattning vars verksamhet har en uppenbar inverkan på minoritetsgruppers välbefinnande, 3) det finns föreningar för minoritetsadministratörer i organisationen, 4) minoritetsadministratörer arbetar tillsammans och slutligen 5) minoritetsadministratören arbetar i närbyråkratin eftersom dessa befattningar skapar ett större handlingsutrymme (ibid: 204-205).

Varken Herbert eller Thompson grundar sina modeller i egna empiriska studier, men som nämnts ovan har teorierna visats ha empirisk relevans i andra studier. En undersökning om frågan om minoritetsadministratörers företrädarskap kan därför inte ignorera dessa teorier. I och med att både Herberts och Thompsons teorier utvecklats i det amerikanska sammanhanget för 40 år sedan kan det dock vara aktuellt att utveckla ramverken om en förståelse ska skapas för kommunala minoritetsadministratörers

företrädarskap i Sverige. Min avsikt är att med hjälp av ytterligare teoretiska verktyg och egna systematiska empiriska iakttagelser utgå från Herberts och Thompsons teorier för att utveckla en analysmodell där faktorer med potentiell inverkan på företrädarskapet identifieras utifrån den svenska kontexten.

Individ, organisation och samhälle

Hur kan vi förstå och förklara offentliga administratörers agerande i offentliga organisationer? Både Thompson och Herbert vill med sina teoretiska modeller förklara vad som formar minoritetsadministratörers intentioner och handlingsutrymme i organisationer. Förklaringar av individers intentionalitet och handlingskraft präglas i stor utsträckning av vilket perspektiv som anläggs på relationen mellan mänskligt agentskap och samhällets begränsande och möjliggörande strukturer. Många samhällsvetenskapliga teorier erbjuder perspektiv på denna relation (se Layder 1994, Peters 2005 för översikt). Beroende på anlagda perspektiv formas också förståelsen för vad som har inverkan på individers möjligheter att agera utefter egna intentioner. Min avsikt är inte att här tillhandahålla en genomgripande analys av dessa perspektiv. Men för den argumentation som följer kan det vara relevant att uttyda två vanliga perspektiv och dess konsekvenser för de slutsatser som dras. Om forskaren från ett *metodologiskt individualistiskt* perspektiv närmar sig frågan om minoritetsadministratörers företrädarskap skulle samhällsliga strukturer som begränsar mänsklig handlingskraft utelämnas i analysen. Om forskaren däremot väljer att se på problemet från ett *metodologiskt kollektivistiskt* perspektiv skulle individers handlingskraft förstås som ett resultat av samhällets eller organisationens materiella och kulturella struktur (Archer 1995:33-64).

Jag menar att Herberts och Thompsons teoretiska modeller liksom hela teorin om representativ byråkrati varken grundar sig på ett individualistiskt eller kollektivistiskt perspektiv på relationen mellan agent och struktur. Det implicita antagandet för teorin är istället att offentliga administratörer är kapabla att forma egna intentioner och att omsätta dessa i handling med kraft att påverka såväl organisation som samhälle. Detta sker inte under omständigheter som administratörerna själva valt och inte heller utan att begränsas av materiella, sociala och kulturella strukturer. Det finns anledning att tydliggöra detta antagande för att vidare kunna ut-

veckla och använda begrepp och teorier som kan bidra till förståelsen av offentliga administratörers företrädarskap.

Denna studie utgår från den *analytiska dualism* som den brittiska sociologen Margaret Archer (1995) utvecklat för att begripliggöra relationen mellan strukturer och agentskap. Archer tar avstånd från både individualism och kollektivism genom att se strukturer och agenter som separata ontologiska nivåer i det sociala som i samspel med varandra har kraft att påverka skeenden i samhället. Samhällets verk samma faktorer innefattar enligt Archer dess ”strukturer” och dess ”människor”. Samhället har enligt Archer olika egenskaper och krafter så som *sociala* strukturer: mänskliga relationer, roller, positioner och institutioner samt *kulturella* strukturer som motsvarar teorier, idéer och diskurser. *Människor* har för Archer kraft att påverka samhället genom att de besitter ett agentskap, det vill säga att de genom sin intentionalitet, reflexivitet, känsloliv och handlingskraft har förmåga att påverka sin omvärld (jfr Archer 2000, 2003b, Persson 2008:39-49).⁹ Samhällets människor och strukturer är särskilda från varandra men samtidigt intimt sammanvävda. Strukturer existerar och är föränderliga men kan bara återskapas eller förändras av människors aktiviteter vars strävanden, i sin tur, inte är oberoende strukturer, eftersom samhället föregår dem. Archers ramverk har gjorts gällande i organisations-teoretiska sammanhang av bland andra Reed (2003, 2005), Ackroyd och Fleetwood (2000) samt Mutch med flera (2006).

Det analytiskt dualistiska ramverket bidrar åtminstone med två övergripande aspekter i förståelsen av minoritetsadministratörers företrädarskap. Det ena är att administratörer tillmäts en egen intentionalitet, det vill säga en kapacitet att uppfatta vad som är viktigt för dem, förmågan att formulera projekt, eller målsättningar, som de eftersträvar att förverkliga och förmågan att reflektera över alternativa handlingsstrategier. Det andra är att deras identiteter, projekt och agerande villkoras av samhällets och organisationens sociala, kulturella och materiella strukturer. Samspelet mellan individens handlingar och omvärldens möjligheter och begränsningar blir på så sätt intensivt och komplicerat och kan förstås endast om det *situeras* i det sociala sammanhang i vilket det äger rum. Företrädarskapet kan således förstås som format av både *individens intentioner* och av det *administrativa handlingsutrymmet*. Faktorer som har inverkan på dessa två omständigheter rör sig i sin tur på tre olika nivåer: individ, organisation och samhälle (Layder 1993:72).

Individens projekt

Administratörers *intention* att agera för att gynna minoritetsgrupper kan ses som en grundläggande faktor för deras företräderskap, men vad är det som gör att minoritetsadministratörer vill företräda minoritetsgrupper? För Thompson förefaller minoritetsadministratörers vilja att företräda minoritetsgrupper vara givet och för Herbert ett imperativ. Båda utgår från att det samhälle de studerar präglas av etniska ojämlikheter som minoritetsadministratörer i större eller mindre grad kommer att behöva förhålla sig till. Men de framför också att socialiseringsprocesser som individen genomgår under utbildning och arbete i organisationen har inverkan på vad individen uppfattar som lämpligt att eftersträva (Thompson 1976:204, Herbert 1974:562). Socialiseringsprocesser i organisationen är en vanlig invändning som förs fram som en faktor som kan motverka offentliga administratörers intention att företräda på basis av sin sociala grupptillhörighet. Detta gäller särskilt för ledande administratörer som utgör en privilegierad elitgrupp i samhället (jfr Subramaniam 1967:20, Meier 1975:542, Lægreid & Olsen 1978:30-32). Herbert tar likväl fasta på minoritetsadministratörernas känslomässiga relation till minoritetssamhället som en kraft bakom och förutsättning för företräderskapet eftersom intentionen kan förhindras av andra omständigheter:

Of critical importance in this context is personal commitment to the community. The degree to which the administrator feels that there are obligations to fulfill and a role to be played which only he/she can fulfill can make a critical difference in public policy discussions, decisions, and ultimately, service output. (Herbert 1974:561)

Denna ”personliga hängivelse” kan i Herberts mening ses som en upplevelse av skyldighet att påverka politiska processer på ett lyhört sätt gentemot minoritetsgrupper. För att detta ska inträffa menar Herbert att minoritetsadministratören måste känna att denne har en roll att uppfylla i relation till respektive grupp. Denna roll konkurrerar enligt Herbert med andra personliga ambitioner, som att göra karriär och öka sin status i samhället, vilket kan motverka intentionen att företräda minoritetsgrupper.

Karnig och McClain (1988:145) förstår intentionen att företräda som formad av minoritetsadministratörens etniska identitet och upplevelse av etniska ojämlikheter i samhället. Dessa faktorer ska motivera minoritets-

administratörer att engagera sig i minoritetsgruppers intressen eftersom minoritetsadministratörer identifierar sig med gruppens situation. Selden (1997:124) formulerar intentionen att företräda som minoritetsadministratörers vilja att anta en ”företrädarroll” som i sin tur är beroende av olika faktorer: Individens känsla av tillhörighet med minoritetsgrupper, personliga ambitioner i rollen som administratör, politiska övertygelser med mera.

Den etniska identiteten, livserfarenheterna, ett allmänt formulerat engagemang för minoritetsgrupper och viljan att anta en företrädarroll kan sammantaget skapa en bild av huruvida minoritetsadministratörer vill företräda eller inte. Dessa faktorer blir dock tillsammans spretiga och skapar inte heller en förståelse för hur ett engagemang eller en företrädarroll kan uttrycka sig och varför de kan variera i olika kontexter. Utifrån Archers analytiska dualism och teorier om individers krafter i det sociala kan vi förstå individers drivkrafter med hjälp av begreppet ”projekt”. Ett projekt är enligt Archer något som ringar in de mål och visioner som är angelägna för en person att uppnå samt de strategier som en individ använder sig för att uppnå dem (Archer 2003b:7). Archer menar att individer och grupper är upphovsmän till projekt som, om än ofullkomligt, konkretiserar deras intressen: vad de bryr sig om, vad de vill uppnå och vilka personer de vill vara i samhället utifrån respektive social position och roll. Projekten formas utifrån en individs *personliga* och *sociala identiteter*. Personlig identitet kan vara grundad i sådant ”vi bryr oss om i världen” och formulerar som våra intressen (concerns) (Archer 2007:15). Den sociala identiteten är den del av en individs personliga identitet som formas i nära samspel med den sociala omgivningen. Att uppfattas som invandrare, administratör, forskare eller förälder är att ha utvecklat en social identitet som påverkar individens självuppfattning i ständig dialog med den personliga identiteten (Archer 2007:18). Archer förklarar:

Eftersom agenter har en personlig identitet, som definieras utifrån en egen konstruktion av intressen, så har de också vetskap kring vad de är måna om och vad de strävar efter att förverkliga i samhället. Eftersom agenter internt kan ha överläggningar om sig själva i förhållande till deras sociala situation, så är de också upphovsmän till projektet som de tror (om än ofullkomligt) kommer att uppfylla det de vill i samhället. (Archer 2003b:130)¹⁰

Genom att formulera projekt konkretiserar människor enligt Archer det de bryr sig om, sina intressen, för sig själva och när dessa omsätts till handling blir de individens unika bidrag till samhället. Individens projekt är enligt Archer viljeyttringar (om än ofullkomliga) som individen har förmoda att omsätta till praktiker enligt följande process:

Intressen → Projekt → Praktiker

Utefter denna process formas individers projekt utifrån det de bryr sig om och vill uppnå i världen. Projekten stöts och blöts i en intern överläggning innan de omsätts till praktiker. Individer bedömer projektens utsikter att förverkligas utifrån samhällets möjliggörande och förhindrande omständigheter och utstakar alternativa handlingsmöjligheter: Vad vill jag egentligen uppnå i det här arbetet, är det möjligt, är det värt mödan, hur ska jag göra? På så sätt menar Archer att det skapas ett samspel mellan samhällets strukturer och individens agentskap (Archer 2003b:132).

Projektbegreppet kan belysa minoritetsadministratörernas etniska identiteter, erfarenhet av att tillhöra en minoritetsgrupp, intressen som formuleras utifrån deras sociala position i samhället och eventuella engagemang för minoritetsgrupper i rollen som administratör. Att förstå individers bevekelsegrunder i termer av projekt möjliggör en analys som tar hänsyn till individens egna drivkrafter, men ser dem också som formade av den omgivande miljön. I denna studie är minoritetsadministratörers projekt av intresse. Men som Archer påpekar drivs vi människor av många olika projekt som rör livets olika domäner: det privata, familjen, arbetslivet etc. Människors verksamhet och drivkraft kan inte härledas till enstaka utan snarare mångtydiga projekt. Med största sannolikhet drivs administratörer av olika projekt i livet. Det kan vara rimligt att som Herbert också menar förstå administratörers egna personliga ambitioner som viktiga drivkrafter. De är troligen angelägna om att ha en anställning och göra karriär för att öka inkomster och social status. Det är dock också möjligt att de ägnar sig åt altruistiska projekt utifrån en ideologisk övertygelse. De projekt som är i fokus i denna undersökning är de som uttrycker olika visioner och strategier i relation till minoritetsgruppers situation i samhället. Det vill säga om minoritetsadministratörer formulerar en målsättning, en vision, som de vill förverkliga utifrån sin minoritetsetniska identitet i syfte att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor.

Minoritetsadministratörer kan alltså drivas eller inte drivas av projekt i relation till minoritetsgrupper. För att eventuella projekt ska vara relevanta för organisation och samhälle bör de dock som individer också ha intentionen att förverkliga projekten i rollen som offentliga administratörer. Detta kan i led med Persson (2008) som studerat lärares professionella visioner och strategier förstås som agenternas ”yrkesprojekt”. Om minoritetsadministratörer inte finner det lämpligt att engagera sig för olika projekt i relation till minoritetsgrupper i rollen *som administratör* blir det inte heller troligt att de hänger sig åt företräderskap.

Organisationens strukturer

Administratörsrollen formas av strukturer i organisationen. Med ”roll” avser jag den offentliga administratörens funktion i organisationen som aktör, i termer av arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter i relation till andra aktörer. Denna funktion är ett resultat av vad administratören utefter egna personliga identiteter vill eftersträva, men också ett resultat av en social identitet som formas i samspel med omgivningen. Formella och informella regler, rutiner och relationer sätter ramar för möjliga handlingar. Det är därför relevant att undersöka om minoritetsadministratörerna *kan* företräda utefter egna projekt. Vilka faktorer i organisationen kan ha inverkan på administratörers intentioner och handlingsutrymme att företräda? Herbert talar om organisationens krav, Thompson om minoritetsadministratörers position i organisationshierarkin och de för båda fram specifika arbetsuppgifter och påtryckningar från kollegor som avgörande faktorer för företräderskapet.

I föregående kapitel diskuterades att ju större administrativt handlingsutrymme som administratörer har, desto större frihet har de också att agera utefter egna värderingar och preferenser. Lagstiftning, befattningens innehåll och verksamhetens styrsystem har inverkan på administratörers arbetsuppgifter och -former och därmed graden av handlingsutrymme. Jag menar att dessa tre omständigheter har inverkan på enskilda administratörers *befattning och maktresurser* i organisationen. Maktresurserna är faktorer som kan fånga graden av administratörers handlingsutrymme. Vidare har också *politiseringsen* av det mångetniska i respektive verksamhetsområde relevans för företräderskapet för minoritetsgrupper. Vidare kan också

andra *stödstrukturer* i organisationen ha inverkan på förverkligandet av minoritetsadministratörers projekt i relation till minoritetsgrupper.

Befattning och maktresurser

Lagstiftningen, befattningens innehåll och verksamhetsområdets styrsystem ramar in ledande kommunala administratörers handlingsutrymme och definierar *vad* de arbetar med och *hur* de genomför sina arbetsuppgifter. För Herbert (1974:560) har de förväntningar som myndighetsorganisationen har på minoritetsadministratören genom sitt sätt att ”bestrafva och belöna”, kraft att påverka deras intention att företräda minoritetsgrupper. Dessutom menar han att minoritetsadministratörer tenderar att hamna i positioner och verksamhetsområden med uppdrag att verka för social och etnisk jämlikhet som sällan medför makt att förändra. Thompson menar däremot att befattningar eller uppdrag med en ”uppenbar inverkan” på minoritetsgruppers välbefinnande kan skapa handlingsutrymme för minoritetsadministratörer att företräda respektive grupp. Henderson (1978:74) visar att administrativa positioner med en inbyggd företrädarroll också främjar intentionen att vilja använda handlingsutrymmet till att företräda minoritetsgrupper. Även Thurlow-Brenner (2009), Karnig och McClain (1988) menar att minoritetsadministratörer kan hamna i befattningar eller specifika uppdrag där det finns en förväntan att de ska företräda minoritetsgruppers perspektiv, vilket kan öka benägenheten att företräda. Detta har även visats gälla för kvinnliga administratörer i politiska processer med ett tydligt genusperspektiv (Rosenthal & Bell 2003). Det kan liktydigt argumenteras vara fallet med minoritetsadministratörer med befattningar inom det mångetniska som verksamhetsområde: de så kallade ”etnokraterna”. Vilken *befattning* en minoritetsadministratör har kan utifrån ovanstående diskussion ha relevans för både intentionen och handlingsutrymmet att företräda.

Vilka befattningar som skapar gynnsammare omständigheter för minoritetsadministratörer att företräda minoritetsgrupper kan dock variera beroende på *vad* administratören gör, men också *hur* de genomför sina arbetsuppgifter. För att kunna genomföra respektive arbetsuppgift måste en ledande kommunal administratör i sin befattning ha åtkomst till olika *maktresurser*. Ju mer maktresurser en administratör har, desto mer handlingsutrymme och genomslagskraft kan denne tänkas ha i organisationen.

Maktresurserna definieras av omständigheter som ramar in befattningen i organisationen: befattningens innehåll, lagstiftning och styrsystem. En typologi över sådana maktresurser har utvecklats av Högberg (2007:163-178) utifrån organisations- och ledarskapslitteraturen och hans egna studier av svenska kommunchefer. Dessa maktresurser är *centralitet, kontroll över kritiska resurser* samt *närhet till exekutiv makt*.

Genom att ha en central position med överblick och kontroll över kommunens arbetsflöde är ledande administratörer sammanlänkande med andra enheter och förbundna med deras aktiviteter. Politiker är därför beroende av administratörer för att nå önskade resultat. *Centralitet* medför enligt Högberg en ”funktionell outhärlighet” som ger administratörer möjlighet att agera som en ”integrerande kanal” mellan förvaltningsorganisation och politiker i syfte att jämka samman åsikter och skapa ett fungerande samspel.

Genom sin position har administratören i olika grad tillgång till och *kontroll över kritiska resurser*, framförallt genom att vara ledare för förvaltningsorganisationen. Den samlade kunskapen om organisationen och kontrollen över dess personal, kompetens, materiella resurser plus den egna kompetensen i ekonomiska och juridiska frågor gör att politiker och andra administratörer blir beroende av ledande administratörer.

Ju närmare en administratör är det politiska beslutsfattandet desto fler tillfällen får denne att utöva makt och inflytande. *Närheten till exekutiv makt* blir således en maktresurs. Ledande administratörers nära relation med politiska beslutsfattare, till exempel genom att vara politikernas ”högra hand” i de organ där besluten fattas, gör att administratörens åsikter i sakfrågor har stor potentiell genomslagskraft i beslutsfattandet (ibid).

Maktresurser kan och måste aktiveras dagligen för att administratörer ska kunna genomföra sina arbetsuppgifter. Men de kan också kringräddas av ledande politiker, menar Högberg, eftersom maktresurserna villkoras av *förtroendet* som politiker har för administratörerna. Utan förtroende kan inte de maktresurser som följer med befattningen aktiveras (ibid:186). För att förstå minoritetsadministratörernas potentiella handlingsutrymme blir typologin över maktresurserna användbar, även om andra faktorer kan kringrädda den.

Utgångspunkten i denna studie är att administratörer i de högre hierarkiskt belägna befattningarna i kommunorganisationen har ett avgörande inflytande över utformningen av den lokala politiken och verksamheten.

Thompson (1976:217) menar dock att administratörer i de lägre hierarkierna har större handlingsutrymme och att de inte utsätts för socialiseringsprocesser i lika stor utsträckning som ledande administratörer. Denna teori stöds av Meiers (1993) empiriska undersökning om latinamerikanska lärares och rektorers företrädarskap. Jag menar dock att ledande administratörers nära interaktion med politiska ledare kan skapa ett stort handlingsutrymme att företräda. Om handlingsutrymmet ses i ljuset av maktresurser kan befattningar i organisationens högre hierarkier skapa större åtkomst till maktresurserna och bli mer oberoende andra aktörer. Olika administrativa befattningar ger dock olika tillgång till maktresurser. Vilka befattningar och maktresurser den enskilda minoritetsadministratören har kan forma dess handlingsutrymme och förmåga att företräda minoritetsgrupper.

Politiseringen av det mångetniska

Ytterligare en relevant faktor som kan påverka företrädarskapet är den politiska dynamiken som omgärdar sakfrågan i sig. De politiska konflikter som präglar sakområdet som är föremål för interaktionen mellan politiker och administratörer bör kunna skapa mer eller mindre frihet för administratörer att påverka beslutens inriktning. Men varken Herbert eller Thompson diskuterar den dynamik som omgärdar det politiska sakområdet. Selden (1997:124) menar dock att den så kallade företrädarrollen kan hamna i konflikt med det som hon kallar för den ”traditionella byråkratrollen”, en roll som hon menar framhäver objektivitet och neutralitet som värden snarare än jämlikhetsfrågor. Ovan har vi däremot diskuterat att kommunala administratörer i tidigare forskning sällan beskrivs som neutrala eller objektiva, utan snarare som proaktiva aktörer i politiska processer.

Även om den ”traditionella byråkratrollen” kan avvisas genom att hänvisa till ledande kommunala administratörers och politikernas ömsesidiga påverkan och överlappande ansvarsfördelning finns det vissa frågor där neutralitet och opartiskhet blir relevanta värden för offentliga administratörer. Mouritzen och Svava (2002) visar i sin studie om kommundirektörers relation till ledande politiker att politiker i vissa situationer kan vara mer engagerade i styrningen och angelägna om att påverka beslutens innehåll. Detta menas ske när politiker har ett stort intresse av att utöva inflytande över sakfrågan, särskilt då frågor tar sig in i det *politiska rum-*

met. I detta rum rör sig frågor med en särskild laddning i politiken, frågor som karaktäriseras av de politiska partiernas maktkamp och positionering gentemot varandra. Offentliga administratörer bör hålla sig utanför detta rum för att bevara sin opartiskhet, neutralitet och framförallt sitt politiska *förtroende*:

The Chief Executive Officer (CEO) is cautious about entering the room because of the nature of the interactions within it. Politicians are in control of what happens and what is considered. In this room, the discussion concerns the politic of power. [...] Policy making is discussed in the outer area. CEOs commonly discuss policy as a normal part of their job, but in the room the additional elements of political power are added. The discussion turns to questions such as what will it take to sell this policy, will it hurt us, or will it give us an advantage over the opposition? (Mouritzen och Svava, 2002:163)

Mouritzen och Svava menar att politiska ”maktstrider” är för politiker och inte administratörer (2002:145). Administratörer som överträder denna gräns, blir sårbara eftersom de inte uppfattas som neutrala, främst sett från den politiska oppositionens perspektiv. Gränsen för neutralitet och partiskhet blir då en fråga om administratörens ansvar och skyldighet inför hela den politiska ledningen (Ibid:168).

Frågor som har en särskild laddning, och som blir föremål för maktstrider – ”the politics of power” – mellan politiker och politiska partier, kan alltså intensifiera den politiska styrningen. När politiker är angelägna om att påverka beslut, inriktning och utfall i politiska processer kan det tänkas att administratörernas inflytande minskar. Vilka frågor kan då bli föremål för politiska maktstrider?

Framträdande och uppmärksammade frågor i politiken är inte sällan resurskrävande frågor (jfr Calvert m.fl. 1989:589f). De kan också vara frågor som av andra anledningar uppmärksammas i samhället, genom medier, medborgare och andra aktörer. För Lundquist (1992) är dessa ”politiserade” frågor avgränsade till antalet och ofta anledningen till att politiker mobiliserar sina kapaciteter för att styra förvaltningen:

[N]är politikerna vill och verkligen satsar resurser har de också utsikter att lyckas. Detta förutsätter emellertid en koncentration av deras kapaciteter, vilket betyder att de inte kan verka aktivt över hela den offentliga sektorn utan måste fokusera på några få fall. Man kan anta att

en sådan kraftsamling sker i starkt politiserade frågor, dvs. när det föreligger starka partipolitiska motsättningar eller kraftiga påtryckningar från medborgare och från mäktiga intressenter eller stort och kontinuerlig uppmärksamhet från massmediernas sida. (Lundquist 1992:102)

Politiserade frågor omgärdas enligt Lundquist av starka motsättningar mellan partier och högt intresse från medborgare och andra grupper i samhället. Politiseringen har visat sig ha betydelse i relationen mellan politiker och administratörer i svensk kommunpolitik. Johansson finner i studier av kommunal bostadspolitik att politikerna fick en starkare ställning i resurskrävande frågor med ett stort opinionstryck och hög konfliktnivå partierna emellan (Johansson 1989). I en studie om styrreformer i äldreomsorgen visas att socialchefer har större inflytande när det råder osäkerhet bland politiker kring riktlinjer och strategier i särskilda frågor (Fridolf 1993). När det råder "policy-tomrum" (Montin 2007:108) kan det i kontrast till politisering få effekten att administratörers egna värderingar och ambitioner får större betydelse.

Vilka frågor kan då ha relevans för minoritetsadministratörers företräddskap för minoritetsgrupper? Minoritetsgruppers behov och intressen kan röra sig inom samtliga politikområden i en kommun. Men politiseringen inom verksamheter eller sakfrågor som har en uppenbar inverkan eller är direkt riktade till minoritetsgrupper eller det mångetniska samhället kan ha en särskild relevans. Hur politiserade är då etnicitets- och invandringsfrågorna i kommunpolitiken? Invandrings- och integrationspolitiken har av Dahlström (2004) generellt beskrivits som en opolitiserad verksamhet i svensk politik, där det mellan partierna har funnits en utpräglad samförståndsanda mellan 1960-2002. Han hävdar att detta skapat en situation i vilken förvaltningen och dess tjänstemän blivit de dominerande aktörerna i politikområdet. Andra menar att det inte är så entydigt. I takt med den tilltagande flykting- och anhöriginvandringen mot slutet av 1980- och 1990-talet har enligt Hammar (2006) vissa aspekter av det mångetniska politiserats både nationellt och kommunalt. Det är mot bakgrund av en invandringskritisk flyktingopinion som Ny Demokrati tar sig in i Riksdagen och i flertalet kommunfullmäktigen tillsammans med andra lokalt förankrade partier med huvudkravet att begränsa invandringen. Boreus (2006) visar också hur Ny Demokrati och andra partier i valrörelser från 1998 till 2002 tar upp olika invandrarrelaterade frågor så som

utvisning av brottsliga flyktingar och hårdare krav för erhållande av svenskt medborgarskap. Politiseringen kring flyktingmottagning och integrationspolitik stegras också under 2000-talet. Mot bakgrund av händelserna 11 september 2001, sociala oroligheter i de mångetniska ”förorter-na” och invandrades tilltagande arbetslöshet blir det mångetniska föremål för politiska strider mellan de etablerade partierna i valet 2002 (jfr Dahlstedt 2008). Denna tendens tilltar och manifesterar sig i ökade mot-sättningar i samhället genom ökande stöd till Sverigedemokraterna som efter valet 2010 sitter i Riksdagen och i majoriteten av svenska kommunfullmäktigen.

Medan det mångetniska politiseras i rikspolitiken varierar troligen poli-tiseringen från kommun till kommun. Politiseringen beror i första hand på om frågorna finns på den politiska dagordningen. Detta kan också variera och vara beroende av kommunens flyktingmottagning, minoritetsgruppens andel av befolkningen och deras levnadsvillkor i lokalsamhället. I sam-manhang där det mångetniska finns på agendan och är politiserat förvän-tas minoritetsadministratörers handlingsutrymme att företräda vara mindre eftersom politiker har större intresse av att styra utgången av processer som rör minoritetsgrupper. Särskilt om dessa frågor blir föremål för makt-strider och hamnar i det *politiska rummet*.

Stödstrukturer: kritisk massa och nätverk

Både Herbert (1974:561) och Thompson (1976:216) menar att minoritets-administratörers kollegor har stor betydelse för intentionen och handlings-utrymmet att företräda. Närvaron av personer med liknande erfarenheter och projekt kan stärka minoritetsadministratörer i att hänge sig åt företrä-darskap i respektive befattning. Kollegornas värderingar och prioriteringar färgar lätt av sig och likatänkande aktörer i nära samarbete kan finna styrka att genomdriva sina projekt. Två stödstrukturer i organisationen som kan antas ha inverkan på minoritetsadministratörers företräderskap för minoritetsgrupper är således en *kritisk massa av personer med minori-tetsetnisk bakgrund i organisationen* samt *formella och informella nät-verk*.

Kanter (1993:209) menar att medlemmar av underrepresenterade grup-per i socialt skevt sammansatta organisationer tenderar att bli *symboler* för en avvikande social kategori. Kvinnor i kraftigt manligt dominerade orga-

nisationer uppmärksammas mer i ljuset av deras ”kvinnlighet” än som individer med andra kompetenser och egenskaper. Detta kan riskera att underminera deras positioner och kapaciteter. Närvaron av andra symboler kan enligt Kanter fungera stärkande för underrepresenterade grupper. Särskilt när fler individer tillhörande samma grupp bildar en *kritisk massa* (>30%) i organisationen. Då kan en gemenskap skapas med potentialen att verka stärkande för individerna. Att vara en symbol för en annars frånvarande social grupp och konsekvenserna av detta för den enskilda individen har också diskuterats för etniska minoritetsgrupper i organisationer (Fairhurst & Snavely 1983). Det har i tidigare studier om företräderskap visats att allianser mellan minoritetsadministratörer kan vara betydelsefullt för administratörens förmåga att företräda (Wilkins & Keiser 2006:92, Hinderer 1993, Hinderer & Young 1998, Meier 1993). En kritisk massa av minoritetsadministratörer i organisationen kan således fungera som en möjliggörande stödstruktur för företräderskapet.

Ytterligare stödstrukturer kan vara *formella och informella nätverk* där individer med minoritetsbakgrund och andra administratörer inom ett särskilt verksamhetsområde interagerar i syfte att driva särskilda frågor av relevans för minoritetsgrupper. Thompson menar att föreningar för minoritetsgrupper bidrar till att stödja vissa målsättningar och vid behov skydda minoritetsadministratörer gentemot arbetsgivare vilket kan gynna företräderskapet. Thompson (1976:211) nämner exempelvis föreningar och förbund mellan afroamerikanska poliser eller socialsekreterare i USA där minoritetsadministratörer organiserat sig själva. Dessa nätverk kan ha förmågan att skapa ökad medvetenhet om etniska ojämlikheter och minoritetsgruppers intressen och bilda sammanhållning kring målet att bekämpa orättvisor inom respektive organisation (jfr Winn 1989:808). Minoritetsadministratörer som ingår i denna form av nätverk med syfte att driva frågor från ett minoritetsperspektiv har visats uttrycka en starkare vilja att agera som företrädare (Henderson 1978).

Befintliga stödstrukturer i form av en kritisk massa av andra minoritetsadministratörer eller nätverk mellan administratörer med ett särskilt mål kring det mångvetniska kan stärka både intentionen och handlingsutrymmet att företräda. Minoritetsadministratörerna kan då tydligare motiveras att formulera projekt i relation till minoritetsgrupper och finna sätt att förena egna projekt med sina arbetsuppgifter.

Samhällets strukturer

Kommunorganisationer har en komplex och föränderlig omvärld att förhålla sig till. Lokalsamhällets dynamik formas inte längre bara av nationella förhållanden utan är genom ökande globalisering intimt sammanbunden med internationella ekonomiska fluktuationer, diskurser, politiska händelser, befolkningsrörelser och mycket annat. För att avgränsa denna komplexitet riktas fokus mot de *etniska motsättningarna* i den lokala samhällsnivån. Etniska motsättningar skapas både av *majoritetsgruppers* och *minoritetsgruppers* mobilisering och förväntas ha en potentiell inverkan på minoritetsadministratörers företräderskap för minoritetsgrupper.

Etniska motsättningar i lokalsamhället

Den amerikanska forskningen om minoritetsadministratörers företräderskap för minoritetsgrupper utgår från en kontext där relationen mellan majoritets- och minoritetsbefolkningen varit och är konfliktartad. Det är kanske därför som varken Herbert eller Thompson specifikt diskuterar "ras"/etnicitetsfrågornas politisering, varken i samhälle eller i de politiska organisationerna. Det förefaller snarare vara ett underförstått motiv till att rikta fokus på minoritetsadministratörer som aktörer i samhället. Herbert (1974:562) menar exempelvis att offentliga organisationer har ett ansvar att inkludera minoritetsgrupper i USA efter 200 år av systematiskt exkluderande från politiska processer. Liktydigt ser Karnig och McClain (1988:1) minoritetsadministratörers företräderskap som en ytterligare "front" för minoritetsgruppers kamp mot rasism och strävan efter politisk jämlikhet.

Även om "ras"/etnicitetsfrågorna är en av politikens mest framträdande dimensioner i USA (se t.ex. Omi & Winant 1994) menar Grissom med flera (2009:913) att minoritetsadministratörers benägenhet att företräda varierar från region till region just beroende på frågornas varierande politisering. De visar i sin studie att i regioner där "rasfrågorna" är framträdande och där befolkningen generellt präglas av ett högre "rasmässigt medvetande", tenderar också afroamerikanska lärare att agera som företrädare i högre utsträckning än i andra regioner. Detta visas särskilt vara fallet i den amerikanska södern där "rasfrågorna" är mer framträdande och politiserade än i andra regioner. De argumenterar för att minoritetsadministratörer i de södra staterna har större anledning att uppfatta "ras" som

en framträdande fråga och att de har större benägenhet att identifiera sig med minoritetsgruppers intressen (ibid). Det kan därför vara relevant att beakta i vilken grad frågor om det mångetniska är framträdande i lokalsamhället.

Grissom med flera (2009) diskuterar däremot inte vilka faktorer som avgör hur framträdande ”rasfrågorna” blir i ett lokalsamhälle eller hur de ska studeras. Jag menar att ”ras”/etnicitetsfrågornas plats i människors medvetande på lokal nivå till stor del avgörs av huruvida det förekommer *etniska motsättningar* som politiserar frågorna i lokalsamhället. Detta avgörs i sin tur av två rörelser i samtida europeiska samhällen. Å ena sidan kan motsättningarna drivas av *majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper*, eller å andra sidan av *minoritetsgruppers mobilisering* för att tillvarata sina intressen i politiken.

Relationen mellan majoritets- och minoritetsgrupper i Sverige påminner visserligen om, men kan inte helt liknas vid de kraftiga motsättningar och den samhällsomfattande politisering som ”ras”/etnicitetsfrågorna har och har haft i USA (jfr Karnig & McClain 1988:2-12). I Sverige förekommer att majoritetsgrupper mobiliserar sig mot minoritetsgrupper på basis av rasistiska ideologier. Med rasism och *rasifiering* avser jag med inspiration från Miles (1989:75), Mulinari och Neergaard (2004:19-20) en ideologi och process varefter grupper på basis av ”rasmässiga” och etniska tillhörigheter utmålas som annorlunda och underordnade en eller flera andra grupper. Medan Miles talar om föreställningar om biologiska skillnader är det viktigt att poängtera att samtida rasifieringsprocesser främst utgår från en kulturrasism där etnicitet betraktas som en essentiell egenskap likt föreställningen om ”ras” (Balibar & Wallerstein 2002:60).

Etniska motsättningar i Sverige drivna av majoritetsgruppers mobilisering grundar sig i regel på olika rasistiska ideologier särskilt riktade mot invandrargrupper från icke-västerländska länder (Pred 2000, Knocke m.fl. 2006, Dahlstedt & Lindberg 2002). Detta uttrycker sig i högerpopulistiska partiers, så som Ny Demokratis och Sverigedemokraternas, program och retorik (Ekström von Essen & Fleischer 2006). Även andra partier har i olika valrörelser använt sig av en rasifierande och därmed diskriminerande retorik gentemot invandrare (Boréus 2006). Liksom i andra västerländska länder uttrycker sig majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper i Sverige som ett motstånd mot minoritetsgruppers inflyttning och lika rätt till ett jämbördigt medborgarskap. Rasifiering av befolkningsgruppen

”invandrare” drivs inte bara av partier utan har visats genomsyra andra aktörers idéer och praktiker i politiska processer (Dahlstedt & Hertzberg 2007, Johansson 2002), arbetsliv (De los Reyes 2008, Neergaard 2002), vardagsrelationer (De los Reyes & Wingborg 2002) och andra samhällsområden (för översikt se SOU 2005:56, SOU 2006:79a). Därför finns det anledning att betrakta rasism och rasifieringsprocesser som institutionaliserade i olika sammanhang, allt ifrån organisationsliv till vardagsrelationer.

Minoritetsgrupper kan också själva eller i samarbete med majoritetsgrupper organisera och mobilisera sig i syfte att tillvarata sina intressen, göra motstånd mot rasifiering och få till stånd förändringar i samhället. Dessa rörelser kan också bidra till att skapa motsättningar och politisera det mångetniska i lokalsamhället. Både Thompson (1976:213-14) och Herbert (1974:561) för fram minoritetsgruppers förmåga att mobilisera sig som grupp och artikulera sina intressen i samhället som en betydelsefull faktor för minoritetsadministratörers intentioner att företräda. Herbert menar att minoritetsadministratörers företräderskap möjliggörs om minoritetsgrupper tydligt manifesterar sina krav och önskemål. Minoritetsgruppers politiska mobilisering kan utgöra en påverkansfaktor som gör det mer angeläget för minoritetsadministratörer (och eventuellt andra aktörer) att tillmötesgå minoritetsgruppernas krav och önskemål (Thompson 1976:215). Detta visas i samband med kvinnliga administratörers företräderskap av kvinnorörelsens manifesterade intressen i lagstiftningsprocessen i den amerikanska kongressen (Rosenthal & Bell 2003) och för de minoritetsadministratörer vars personliga berättelser Karnig och McClain (1988) analyserar.

Minoritetsgrupper i Sverige har stundtals mobiliserat sig i syfte att öka sitt inflytande i politiken (Aytar 2007, Bäck & Bukovac-Re 1989). Minoritetsgruppers mobilisering i lokalsamhället har i tidigare studier visats ha relevans för minoritetsadministratörers aktiviteter. Bäck och Soininen (1998) och Rodrigo Blomqvist (2005) visar att minoritetsadministratörer kan agera som företrädare i termer av ”delegater” för organiserade minoritetsgruppers krav och intressen. Huruvida det finns en mobilisering bland minoritetsgrupper där de själva formulerar sina intressen kan således ha inverkan på minoritetsadministratörers företräderskap för minoritetsgruppen.

Ju mer samhället präglas av etniska motsättningar desto mer kan det tänkas att det mångetniska politiseras. I led med Grissoms med fleras resonemang kan det också tänkas att motsättningar mellan etniska grupper i samhället påverkar minoritetsadministratörers intentioner, projekt och handlingsutrymme att företräda minoritetsgrupper.

Analysmodell och sammanfattning

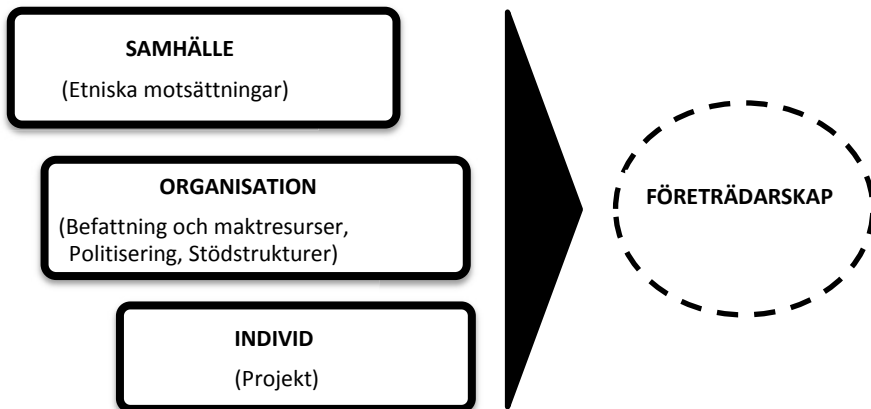
Den teoretiska referensramen som utmynnar i en analysmodell i Figur 1 preciserar och synliggör potentiella samband mellan individ-, organisations- och samhällsrelaterade faktorer som förväntas ha inverkan på minoritetsadministratörers intention och handlingsutrymme att företräda. Analysmodellens utgångspunkt är Herberts (1974) och Thompsons (1976) teorier om olika faktorer som har inverkan på minoritetsadministratörers företrädarkap. Dessa perspektiv har kompletterats med andra teorier som tillför relevanta insikter om vad som kan ha inverkan på ledande kommunala minoritetsadministratörers intention och handlingsutrymme att företräda. Utgångspunkten för analysmodellen är att individer har handlingskraft i organisationer men begränsas av omgivande sociala och kulturella strukturer. Faktorerna vägleder framställningen av det empiriska materialet och lägger grunden för analysen.

På individnivå har minoritetsadministratören kapacitet att formulera projekt som konkretiserar deras visioner och strategier gentemot minoritetsgruppers situation i samhället. Projekten uttrycker det eventuella personliga engagemang som minoritetsadministratören kan ha för minoritetsgruppers välbefinnande i samhället. Vidare kan det vara relevant att minoritetsadministratören uppfattar sitt projekt vara förenligt med sin roll som administratör.

En rad omständigheter på organisationsnivå kan ha inverkan på minoritetsadministratörens intentioner och handlingsutrymme. Befattningen, vad administratören har för arbetsuppgifter och maktresurser och administratörens grad av handlingsutrymme i organisationen, definierar dennes möjligheter att utöva inflytande på politiken. Politiseringen av det mångetniska och frågans laddning i det politiska rummet kan också kringskära handlingsutrymmet och därmed företrädarkapet för minoritetsgrupper. Om politiker är angelägna om att styra processer som har med minoritetsgrupper att göra kan administratörens inflytande begränsas. Stödstrukturer

i organisationen, som närvaron av en kritisk massa minoritetsadministratörer eller formella och informella nätverk i sakfrågor relevanta för minoritetsadministratörens företräderskap kan stärka intention och handlingsutrymme att företräda.

Figur 1. Analysmodell över potentiella faktorer som har möjliggörande eller förhindrande inverkan på företräderskap



Både individen och organisationen påverkas av händelser i lokalsamhället. Här tas hänsyn till huruvida det finns etniska motsättningar i kommundistriktet drivet av antingen majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper eller minoritetsgruppers mobilisering. Förekomsten av motsättningar kan påverka minoritetsadministratörens intentioner och handlingsutrymme att företräda.

Kapitel 4

Metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt

Hur har företrädarskapet studerats och hur har analysmodellen som preciserar faktorer som formar företrädarskapet utvecklats och bearbetats? Syftet med detta kapitel är att beskriva och motivera studiens vägledande strategier i forskningsprocessen och tillvägagångssätt i design, urval, bearbetning och analys av det empiriska materialet.

Syftet med denna avhandling är att öka förståelsen för ett socialt fenomen – minoritetsadministratörers företrädarskap – i en given kontext: svensk kommunal förvaltning. I kapitel ett argumenterade jag för att tidigare studier inom fältet representativ byråkrati tenderar att använda metoder som gynnar studier av administratörer och beslutssituationer som är på förhand kända eller tydligt avgränsbara. Med hjälp av statistiska metoder analyseras regelbundenheten i det som antas vara företrädarskap i form av olika verksamhetsutfall och prestationsmått, under kontroll för andra förklaringsvariabler. Myndighetsutövande förvaltning och beslut som är möjliga att koppla till den verkställande administratören blir utefter dessa metoder gynnsamma processer att studera. Ledande kommunala administratörers beslut och aktiviteter i kommunpolitiska processer blir således inte en gynnsam kontext för liknande metoder. Denna studie har därför ett annorlunda metodologiskt angreppssätt.

En jämförande fallstudie

Ledande kommunala administratörers aktiviteter vävs in i ett flertal processer och överlappar andra aktörers aktiviteter på ett som inte enkelt kan omformas till kvantitativa mått. Att på förhand definiera hur dessa administratörer kan företräda riskerar att sortera bort aktiviteter som kan ha relevans för teorin om representativ byråkrati och studiens forskningsfrå-

gor. På samma sätt blir det också vanskligt att på förhand dra slutsatser om de omständigheter som har inverkan på detta företräderskap.

Ett sätt att studera offentliga administratörers aktiviteter är att direkt observera aktiviteterna i tid och rum. Denna metod är dock tidskrävande och gynnar studier av ett mycket begränsat antal individer och kontexter för att rymmas inom forskningsprojektets tidsramar och resurser. Forskarens närvaro kan också utöva inverkan på aktörernas beteende och processer kan te sig annorlunda när forskaren inte är på plats. Dessutom kan det vara svårt att inom ett givet tidsintervall fånga variationer i kommunala administratörers mångfasetterade arbetsuppgifter. Detta blir särskilt påtagligt när det på förhand är okänt hur ledande kommunala minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper i svenska kommuner.

Ett annat alternativ är att med hjälp av så kallade process-spårande metoder studera enskilda aktörers aktiviteter och andra faktorerers inverkan på politiska processer (George & Bennett 2005). Genom process-spårande metoder kan politiska händelser och beslutsprocesser återskapas i efterhand med hjälp av information från multipla källor. På detta sätt fördjupar till exempel Rosentahl och Bell (2003) förståelsen för kvinnliga administratörers företräderskap för kvinnor i olika politiska processer i den amerikanska kongressförvaltningen. Men denna metod kräver att forskaren på förhand avgränsar processer vari minoritetsadministratörer deltagit och eventuellt företrätt minoritetsgrupper på ett sätt som kan spåras tillbaka i tiden.

Givet tids- och resursbegränsningar och det faktum att det saknas information om relevanta processer att följa på förhand, har studiens metod varit en explorativ och intensivt strukturerad *jämförande fallstudie* med en *abduktiv ansats*. Denna explorativa ansats möjliggör analyser av komplexa kontext- och situationsbundna processer med fokus på den roll som aktörer spelar givet möjliggörande och begränsande strukturer i organisation och samhälle (Danermark m.fl. 2002:170). Fallstudier kan kritiseras för att endast ge isolerade illustrationer på empiriska fenomen och samband. Men metoden är särskilt användbar när syftet är att utveckla teorier som ökar förståelsen kring det studerade fenomenet. Ett fall kan bestå av en avgränsbar kontext eller olika fall av händelser i en och samma, eller flera olika kontexter. Genom att jämföra olika fenomen i olika kontexter med varandra och på så sätt urskilja variationer, likheter och olikheter kan ytterligare förståelse skapas för relevanta faktorer som gör de studerade

fenomenen till vad de är (Yin 2009). Fallstudien möjliggör på så sätt generaliserbar kunskap om strukturer som kan vara gällande i andra kontexter. I denna studie består fallstudierna av fem olika kommunkontexter, det vill säga lokalsamhällen och kommunala politiska organisationer, med varierande kulturella och sociala strukturer. Fallstudien består också av tolv minoritetsadministratörer med olika befattningar och varierande sätt att företräda (eller inte företräda).

Minoritetsadministratörernas egna berättelser angående om och i så fall hur de företräder minoritetsgrupper i olika processer, beslut, situationer och händelser har varit den huvudsakliga informationskällan. Dessa berättelser har avvägts mot andra respondenters perspektiv samt offentliga dokument och medier om aktuella aktiviteter eller andra händelser av intresse. Tillsammans ger de olika informationskällorna en bild av hur och under vilka omständigheter som företräderskapet formas utan att behöva observera det direkt eller på förhand ställa upp kategorier för vad det kan innebära att företräda.

En abduktiv ansats

Den abduktiva ansatsen innebär att en teoretisk förståelse väglett empiriinsamling och analysarbete samtidigt som teoriarbetet har varit kontinuerligt och anpassningsbart till det empiriska materialet (Danermark m.fl. 2002:80). Denna ansats möjliggör en forskningsprocess som är lyhörd för tidigare forskning och teoribyggen, men samtidigt grundar eventuell teoriutveckling i empiriska erfarenheter som kan öppna upp för alternativa beskrivningar och upptäckandet av fler möjliga sambandsrelationer. Den abduktiva ansatsen har inspirerats av en strategi för kombinationen av teoretisk och empirisk forskning som Layder kallar för ”adaptive theory”, vilket kan översättas till *anpassningsbar teori*:

Adaptive theory is accretive, it is an organic entity that constantly reformulates itself both in relation to the dictates of theoretical reasoning and the ‘factual’ character of the empirical world. Prior theoretical concepts and models suggest patterns and ‘order’ in emerging data while being continuously responsive to the order suggested or unearthed by the data themselves. (Layder 1998:27)

Layders strategi vidhåller att teoriutveckling och empiriska analyser ständigt bör varvas med varandra och genomsyra forskningsprocessens olika stadier. Detta öppnar för det första upp för möjligheter att kontinuerligt i forskningsprocessen förfina, justera och omformulera teorier. För det andra stärker det teoriernas validitet och tillvägagångssättets reliabilitet i takt med att forskningsproblem avgränsas, preciseras och ställs mot bredare mängd litteratur medan datainsamlingen och bearbetningen fortgår (ibid:172). På så sätt menar Layder att klyftan mellan empirisk forskning och generella teoretiska perspektiv och modeller kan överbryggas.

Den anpassningsbara teorin medför också från ett realistiskt vetenskaps-teoretiskt perspektiv att samhällsforskningens teoriutveckling inte ska tolkas som absoluta sanningar (Bhaskar 1989). Kunskap som baseras på tolkningar av sociala händelser och mänskligt agerande kan utifrån detta perspektiv ses som föränderliga och möjligen ofullkomliga teorier som kan omvärderas i efterföljande studier. Samhällsvetenskapliga slutsatser är alltid felbara eftersom sociala fenomen skapas genom en rad olika tillfälligheter i mötet mellan samhällets sociala och kulturella strukturer och dess människor (Archer 1995). Dessa krafter är svåra att isolera och studera renodlat eftersom mänsklig social interaktion och skeenden sker under ”öppna villkor” till skillnad från slutna villkor i naturvetenskapliga laboratorier (Danermark m.fl. 2002:57, Sayer 2004:9-13). De krafter eller mekanismer i samhällets *verkliga* domäner som producerar det som *faktiskt* händer är för forskarens sinnen och *empiriska* domäner dolda (Elder-Vass 2007). Endast med hjälp av teorier och begrepp kan samhällsvetenskapen öka förståelsen för och synliggöra dessa mekanismer med utgångspunkt från empirins domäner.

I organisationer finns liksom i samhället en rad icke-observerbara kausala relationer som skapar empiriskt observerbara händelser (Reed 2005:1630). Forskningens roll blir att utveckla begrepp och teorier som fångar, förenklar och begripliggör de kausala relationerna i syfte att tillhandahålla tolkningar av empiriskt observerbara händelser: människors beteende, organisationers aktiviteter, beslut, processer, samhällets föränderlighet och så vidare. I och med att organisationer är öppna system kan dock inte kausala relationer förväntas ha en ständig regelbunden effekt. Föreställda lagbundenheter i samhället blir inte sällan offer för de tillfälligheter som skapas i relationer mellan sociala krafter. Istället kan empiriskt framträdande regelbundenheter förstås som *tendenser* (Danermark

m.fl. 2002:57). Tendenser fungerar som pusselbitar i sökandet efter krafter som skapar sociala händelser och kan vara gällande i andra kontexter än där de observerats (ibid:113).

Den jämförande fallstudiens förtjänst är att synliggöra tendenser i det empiriska materialet. Den abduktiva ansatsens förtjänst är att tidigare teoretiska förklaringsmodeller och tolkningar inspirerar utan att begränsa forskarens blick för nya iakttagelser som kan vidareutveckla förståelsen av empiriska fenomen. De tendenser som framträder i det empiriska materialet tolkas utifrån tidigare teorier samtidigt som forskaren håller öppet för att tidigare oidentifierade förklaringsfaktorer och sambandsrelationer kan vara gällande.

Orienterande koncept

Centralt för studiens abduktiva ansats har varit användandet av det som Layder (1998:112) kallar för ”orienterande koncept”. Med hjälp av att formulera orienterande koncept, det vill säga preliminärt formulerade begrepp, teoretiska modeller eller ramverk, initieras forskningsprocessens empiriinsamling och analys med en förankring i tidigare forskning och teoriutveckling. Dessa preliminära begrepp förkastas eller anpassas i relation till de empiriska resultaten beroende på hur forskningsprocessen utvecklas. Analysarbetet blir på så sätt en fortgående process genom att de preliminärt formulerade teorierna och koncepten definieras i konkretare form i relation till det empiriska materialet. Detta tillvägagångssätt har lett fram till studiens huvudsakliga resultat: företräderskapsbegreppen som utvecklas i kapitel 11 och den analysmodell som redogörs för i kapitel 3 och diskuteras i relation till det empiriska materialet i kapitel 12.

Första steget i forskningsprocessen har varit att formulera en orienterande definition av företrädarbegreppet. Frågorna till minoritetsadministratörer och definitionen av vad det innebär att företräda minoritetsgrupper utgår från tidigare studier om offentliga administratörers företräderskap. Men innebörden i företrädarbegreppet har också varit öppen och avvägts mellan olika betydelser för att i analysarbetets slutpunkt anta den form som presenteras i denna studie.

Det andra steget har varit att tolka företräderskapet utifrån den vägledande frågan: vad måste existera för att företräderskapet ska vara vad det är? Det teoretiska ramverk som utvecklas i kapitel tre tydliggör olika

potentiella sambandsrelationer mellan analysmodellens faktorer och minoritetsadministratörers företräderskap. Denna analysmodell fungerade i början som en orienterande modell för olika faktorer som förklarar företräderskapet utifrån Herberts (1974) och Thompsons (1976) diskussioner samt andra studier inom fältet representativ byråkrati. Under forskningsprocessen har det framkommit empiriska resultat som den orienterade analysmodellen inte kunnat förklara eller begripliggöra. Alternativa koncept har därför utvecklats från annan litteratur, främst forskning om kommunala administratörers handlingsutrymme (Mouritzen och Svava 2002, Högberg 2007) och Archers (1995, 2003) ramverk för relationen mellan agentskap och strukturer.

Det empiriska materialet

Tolkningarna och analysen av minoritetsadministratörers företräderskap och de omständigheter som formar och har inverkan på dessa baseras huvudsakligen på 53 samtalsintervjuer med 12 minoritetsadministratörer och 26 andra respondenter i fem olika kommuner: politiker, administratörer och föreningsrepresentanter. Vidare används också dokument som informationskällor; statistiska rapporter, forskarrapporter, offentliga dokument och medieartiklar. För de empiriska kapitlen har cirka 70 dokument, 40 webbsidor, 150 tidningsartiklar och andra tryckta skrifter analyserats.

De olika informationskällorna tillför olika perspektiv på studiens frågeställningar. Slutsatser som dras om minoritetsadministratörers företräderskap är tolkningar av deras egna och andra aktörers utsagor och perspektiv. Även den information som framkommer genom offentliga dokument och medieartiklar förstås som perspektivbundna. Genom att tolka företräderskapet mot bakgrund av olika utsagor tillhandhålls slutsatser om händelser utifrån olika aktörers perspektiv.

Urval av kommuner och minoritetsadministratörer har skett stegvis under forskningsprocessen utifrån två faktorer: närvarande ledande minoritetsadministratörer i den kommunala förvaltningen och politiseringen av det månggetniska. Forskningsprocessen inleddes hösten 2005 med inläsning i tidigare forskning och formulerande av preliminära problemställningar och forskningsfrågor. Med hjälp av ett orienterande teoretiskt ramverk skapades en förförståelse för företräderskapet som fenomen och en

orienterande analysmodell över möjliga förklaringsfaktorer. Dessa faktorer vägledde fallurval, intervjuteman samt annan datainsamling.

Insamlingen av det empiriska materialet har genomförts i olika faser mellan perioden 2007-2010. I en *inledande fas* gjordes intervjuer med nio minoritetsadministratörer i fem kommuner vintern och våren 2007. Intervjuerna bearbetades och analyserades mot bakgrund av den orienterande teoretiska referensramen. I en *mellanfas* intervjuades nio minoritetsadministratörer hösten 2007 i tre av de ursprungligen fem kommunerna, och i en ytterligare kommun som sedan exkluderades från de vidare fältstudier. Åtta minoritetsadministratörer i tre av kommunerna intervjuades återigen. I dessa kommuner intervjuades även politiker, administratörer och föreningsrepresentanter. Ytterligare material så som myndighetsdokument, rapporter och mediematerial samlades in. Hösten 2008 gjordes ett ytterligare urval av fyra minoritetsadministratörer i två olika kommuner. Här insamlades ytterligare material genom intervjuer med politiker, administratörer och andra aktörer samt dokument och mediematerial av relevans. Samtidigt bearbetades och omarbetades den teoretiska referensramen och analysmodellen kontinuerligt i takt med de empiriska iakttagelserna. Från hösten 2008 fram till studiens slutförande 2011 har i en *avslutande fas* det empiriska materialet bearbetats, kodats och analyserats samtidigt som kompletterande intervjuer och materialinsamling genomförts.

Minoritetsadministratörer och andra respondenter i studien har utlovats anonymitet. Därför är alla minoritetsadministratörer och respondenter avidentifierade och kommunerna fikcionaliserade för att försvåra identifiering av intervjupersonerna. Respondenterna har informerats om att det kommer att vara möjligt att finna deras identiteter, inte minst av andra respondenter i samma kommun. Information som av respondenterna påtalats vara känslig har inte använts i undersökningen.¹¹

Urval av kommuner

För att avgränsa Sveriges 290 kommuner till ett fåtal fall för vidare undersökning valdes 50 svenska kommuner som representerar rikets alla län och tillsammans samlar nära 70 procent av landets minoritetsbefolkning som urvalsgrupp. En sökning på respektive kommuns hemsida och kontakt med reception, personalansvarig eller annan administratör gav ett underlag på ett antal minoritetsadministratörer i olika befattningar och

med olika egenskaper i dessa kommuner. *Minoritets*administratörerna identifierades inledningsvis genom namn. Detta urval kan ha exkluderat minoritetsadministratörer som ändrat namn. Det fanns ett mycket begränsat antal ledande minoritetsadministratörer i de 50 urvalskommunerna. För att öka urvalet av minoritetsadministratörer men inte kommunfallen eftersträvades två eller fler ledande minoritetsadministratörer i varje kommun. Detta avgränsade ytterligare antalet fall.

Tabell 1. Kommunernas egenskaper

2008	Småstad	Bergsstad	Sjöstad	Finstad	Grönstad
Kommun-grupp	Medelstor stad	Industrikommun	Större stad	Större stad	Förortskommun
Socio-ekonomi	Låg utbildning	Låg utbildning	Låg utbildning	Hög utbildning	Hög utbildning
Näringsstruktur	Industriestad	Industriestad	Industriestad	Tjänsteekonomi	Utpendlare, tjänsteekonomi
Politisk regim (2006-2010)	Blå-grön minoritet	(S)-majoritet	Röd-grön minoritet	Alliansen majoritet	(M)-majoritet
Andel förvärvsarbetande	67 %	76 %	73 %	74 %	84 %
Ekonomiskt bistånd	Dubbelt över riksgenomsnitt	Över riksgenomsnitt	Dubbelt över riksgenomsnitt	Över riksgenomsnitt	Under riksgenomsnitt
Andel utrikes födda (icke-Västeuropa)	25 % (15)	15 % (8)	30 % (17)	10 % (8)	15 % (5)
Tre största minoritetsgrupper	Fd Jugoslavier	Fd Jugoslavier, Finländare, Irakier	Irakier, Assyrier/syrianer, Finländare	Irakier, Iranier, Fd Jugoslavier	Norden, Västeuropéer

Källor: Statistiska Centralbyrån (SCB) 2008 och respektive kommunhemsida

Vidare togs också hänsyn till politiseringen i respektive kommun. Urvalet av de fem kommunerna uppvisar likheter och olikheter utifrån analysmodellens faktorer på samhälls- och organisationsnivå. Kommunerna representerar fyra olika län och domineras av städer. I kommunerna finns en varierande andel minoritetsbefolkning med rötter från Afrika, Asien eller Latinamerika. Kommunurvalet representerar olika kommutyper och storlekar samt olika politiska och socioekonomiska egenskaper. Gällande det huvudsakliga urvalskriteriet är det mångetniska politiserat och framträdande som politisk fråga i tre av kommunerna medan det är mindre politiserat och framträdande i två av kommunerna. Information om politiseringen samlades preliminärt in genom en översiktlig analys av tidningsartiklar, tv- och radioprogram.

I karikatyr uppvisar kommunurvalet två typer av svenska kommuner. Å ena sidan är tre av kommunerna traditionella arbetarstäder med ett dominerande socialdemokratiskt maktinnehav under andra hälften av 1900-talet. Städerna har präglats kraftigt av både arbetskrafts-, flykting- och anhöriginvandring under fyra årtionden. I dessa städer är arbetslösheten och de sociala problemen höga och minoritetsgruppers närvaro präglar politiken på olika sätt. Å andra sidan saknar de två andra kommunerna en nämnvärd invandring, eller har haft en mindre grad av invandring, under efterkrigstiden. Dessa två kommuner är tjänstemannadominerande med höga utbildningsnivåer, låg arbetslöshet och låg grad av sociala problem bland befolkningen.

Urval av minoritetsadministratörer

Urvalet av de tolv minoritetsadministratörerna har i första hand väglets av deras befattning i den kommunala organisationen och begränsats till ledande chefer eller experter i kommunorganisationens högre hierarkier. Strävan har varit att skapa en spridning i urvalet avseende etnisk identitet, kön, ålder och befattning inom olika verksamhetsområden för att så gott det går göra studiens resultat oberoende av dessa omständigheter.

I urvalet är dock män överrepresenterade och minoritetsadministratörer med afrikansk bakgrund helt frånvarande. Detta var inte medvetet utan tvärtom var strävan att skapa en jämn fördelning mellan kön och etniska identiteter.

Tabell 2. Urval av minoritetsadministratörer

Minoritets-administratör	Kön	Ålder	Land (etnicitet)	Region	Kommun	Intervjuer (år)
Kommunchefen	man	40	Chile	Latin-Amerika	Småstad	2 (07,08)
Integrationsstrategen	man	40	Fd. Jugoslavien (<i>serbisk</i>)	Östeuropa		3 (07,08,10)
Kvalitetschefen	man	40	Iran	Mellan-östern	Bergsstad	2 (07,08)
Integrationskonsulenten	man	50	Syrien (<i>armenier</i>)	Mellan-östern		3 (07,08,10)
Mångfalds- chefen	man	30	Chile	Latin-Amerika	Sjöstad	2 (07,08)
Samordnaren	kvinna	30	Turkiet (<i>assyrier/syrian</i>)	Mellan-östern		1 (08)
Informatören	kvinna	30	Turkiet (<i>assyrier/syrian</i>)	Mellan-östern		1 (07)
Stadsdels- utvecklaren	man	40	Turkiet (<i>assyrier/syrian</i>)	Mellan-östern		2 (08,09)
Personalstrategen	man	40	Irak	Mellan-östern	Finstad	2 (09,10)
Konsulten	kvinna	30	Fd. Jugoslavien (<i>bosnisk</i>)	Östeuropa		2 (09,10)
Journalisten	man	50	Irak (<i>assyrier/syrian</i>)	Mellan-östern		2 (09,10)
Utbildnings- chefen	man	50	Irak (<i>kurdisk</i>)	Mellan-östern	Grönstad	1 (08)

Etnokraterna är överrepresenterade som befattningskategori i studien då sju av de 12 minoritetsadministratörerna vid intervjutillfället hade befattningar inom etnokratin. Dessutom är minoritetsadministratörerna ojämnt spridda över kommunerna i studien. Detta medför en obalans i fokus på respektive kommun. Givet dessa begränsningar ger urvalet goda förutsätt-

ningar för tolkning och förståelse av ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap.

Urval av övriga respondenter, dokument och medieartiklar

För att inhämta ytterligare information om och perspektiv på både minoritetsadministratörers aktiviteter och kommunkontextens egenskaper har andra aktörer intervjuats i respektive kommun. Dessa har varit politiker, administratörer eller föreningsrepresentanter med betydelsefulla befattningar, förtroendeuppdrag eller särskild kunskap. Urvalet har genomförts dels systematiskt och dels med hjälp av snöbollsmetoden.

Minoritetsadministratörer och andra respondenter har tillfrågats om vilka politiker, administratörer och föreningsrepresentanter som har information om händelser eller omständigheter som kan vara relevant för studiens frågeställningar. I samtliga kommuner har intervjuer genomförts med minst en, högst fem politiker som haft en position i politiska organ som styr respektive minoritetsadministratörs arbete. Vid behov har minoritetsadministratörernas administrativa chefer intervjuats. Vid behov har även företrädare för föreningar intervjuats. I enstaka fall har också andra respondenter som haft kunskap om vissa processer och händelser intervjuats. Respondenterna presenteras i Tabell 3. De består av 13 politiker, åtta administratörer och fem föreningsrepresentanter. Majoriteten har inte minoritetsetnisk bakgrund och män är överrepresenterade i urvalet.

Dokument som analyserats består av allt från offentliga mötesdagordningar, -protokoll, statistiska rapporter, utvärderingar, PM, årsredovisningar, mål- och visionsdokument, budgetar, motioner till kommunfullmäktige, informationsbroschyrer, böcker om kommunens historia med mera. Vidare består urvalet av forskningsrapporter, parti- och föreningsdokument med mera. Dokumenten har samlats in genom tips av respondenter eller genom sökningar på bibliotek och hemsidor på internet. De kommunala hemsidorna har varit centrala källor för kartläggandet av möjliga respondenter men också som informationsportal för kommunens politiska dagordning, organisation och processer.

Tabell 3. Urval av övriga respondenter

Respondenter*	Kön	Födelseland/etnisk identitet	Kommun	Intervjuer (årtal)
IP1 KR (M)	kvinn	Sverige	Småstad	1 (08)
IP2 KR (S)	man	Sverige		1 (08)
IP3 KSO (FP)	man	Sverige		1 (10)
IFR1	man	Sverige		1 (08)
IP4 KR (S)	kvinn	Sverige	Bergsstad	1 (08)
IP5 KR (M)	man	Sverige		1 (08)
IT1	kvinn	Sverige		1 (10)
IT2	man	Sverige		1 (08)
IFR2	man	Chile		1 (08)
IFR3	kvinn	Sverige		1 (08)
IFR4	man	Irak		1 (08)
IP6 KR (S)	kvinn	Sverige	Sjöstad	1 (08)
IP7 KSL (S)	man	assyrisk/syriansk		1 (08)
IP8 KSL (KD)	man	assyrisk/syriansk		1 (09)
IP9 KR (M)	kvinn	Sverige		1 (09)
IP10 KR (MP)	man	Sverige		1 (10)
IT3	kvinn	Sverige		1 (09)
IFR5	kvinn	assyrisk/syriansk		1 (09)
IP11 KR (S)	man	Sverige	Finstad	1 (09)
IP12 KR (M)	kvinn	Sverige		1 (09)
IT4	kvinn	Sverige		1 (09)
IT5	kvinn	Sverige		1 (09)
IT6	man	Sverige		1 (09)
IT7	man	Iran		1 (09)
IP13	man	Sverige	Grönstad	1 (09)
IT8	kvinn	Sverige		1 (10)

Kommentar: IP= Intervju politiker, KR= Kommunalråd, KSO=Kommunalstyrelsens ordförande, KSL=Kommunstyrelseledamot, IT= Intervju tjänsteman/kvinn, IFR= Intervju föreningsrepresentant

Andra myndigheters, föreningars och privatpersoners hemsidor har också tillfört relevant information. Till exempel har Statistiska centralbyrån och Sveriges kommuners och landstings nyckeldatabas varit viktiga informationskällor för att bestämma kontexten.

Lokala politiska debatter har kunnat följas genom politikers personliga bloggar eller websändningar av fullmäktigemöten. En stor mängd tidningsartiklar och medieinslag har samlats in genom sökningar på lokaltidningarnas och andra mediers hemsidor och även genom universitetens

mikrofilmarkiv. Genom databaserna ”mediarkivet” och ”artikelsök” har artiklar i både lokala, regionala och nationella tidningar och tidskrifter hittats. Sökorden har varit nyckelaktörers namn, till exempel minoritetsadministratörerna, kommunala politiker, föreningsrepresentanter och andra administratörer. Också namnet på vissa lokala händelser, stadsdelar och andra generella sökord så som ”integration”, ”segregation” och ”in-vandrare” har väglett dokumentinsamlingen. Artiklarna består av nyhetsrapportering, reportage och olika opinionsbildande texter så som debattartiklar.

Intervjusituationen och analystekniker

Den första kontakten med minoritetsadministratörerna togs via e-post och sedan via telefon. I e-posten och telefonsamtalen presenterades forskningsprojektet som ”etnisk representation i kommunal förvaltning” och huvudfrågan presenterades kort som ”vilken inverkan tjänstemän med utländsk bakgrund har på politiken i kommunen”. Några frågor ställdes till minoritetsadministratörerna kring deras befattningar och arbetsuppgifter. Minoritetsadministratörer har vidare intervjuats vid minst ett, högst tre tillfällen beroende på mängden av information som framkommit vid varje tillfälle. Andra respondenter har intervjuats en gång. Intervjuerna med minoritetsadministratörerna har varit ”långa” och ”djupa” (McCracken 1988) och varat mellan cirka 90 och 180 minuter. Intervjuer med övriga respondenter har varat mellan 45-90 minuter. Samtliga intervjuer har med respondentens tillåtelse spelats in och senare transkriberats i ordbehandlingsprogram. Ett fåtal intervjuer har genomförts över telefon.

Målet med intervjuerna har varit att skapa ett dynamiskt samtal vägleda av mina forskningsfrågor och berikade av respondenternas erfarenheter och perspektiv. Det dynamiska samtalet har varit ett viktigt kunskapsproducerande tillfälle för studien (Kvale 1997:121). Intervjuerna har varit semistrukturerade med ett antal på förhand uppställda teman med tillhörande delfrågor. Samtalen har inletts med presentation av studiens forskningsfrågor för att säkerställa att respondenten är medveten om varför intervjun genomförs och vad syftet med studien är. Det inledande temat har varit respektive respondents biografi, yrkesbana och arbetsuppgifter eller uppdrag. Intervjuerna med minoritetsadministratörerna har vidare haft fyra teman (se bilaga):

- 1) Beskrivning av deras befattning och arbetsuppgifter, deras uppdrag och sätt att arbeta och deras egna upplevelser av handlingsutrymmet i organisationen.
- 2) Kontakter, relationer och kontaktytor med andra administratörer, politiker och det civila samhället.
- 3) Den minoritetsetniska identiteten och bakgrundens betydelse för yrkesbanan, erfarenheter och aktiviteter
- 4) Företrädarskapet med avseende på om de vill och uppfattar sig företräda minoritetsgrupper samt exempel på hur detta tar sig uttryck.

Dessa fyra teman har konkretiserats i en rad olika frågor som har varit vägledande för samtalet och formats utefter minoritetsadministratörernas egna funderingar och den dynamik som uppstått i varje intervjusituation (se intervjuguide i bilaga). Intervjuernas olika längd beror i huvudsak på minoritetsadministratörernas benägenhet att samtala och omfånget av information som de har velat dela med sig.

Andra respondenter har intervjuats en gång. Vägledande teman för dessa intervjuer var respondentens erfarenhet och verksamhet som politiker, administratör eller föreningsrepresentant. Andra teman var kommunens politik för det mångetniska, relationen med minoritetsbefolkningen, tongivande aktörer i samhället kring det mångetniska och minoritetsadministratörers handlingsutrymme och aktiviteter i organisationen.

Transkriberingen av intervjuerna resulterade i flera hundra sidor text. Detta material har bearbetats i dataprogrammet ”Atlas” där intervjuerna strukturerats utifrån olika koder. Koderna har varit konkretiseringar av de orienterande koncepten och det teoretiska ramverket. Kodningen har fungerat som en sortering av det informationsrika intervjumaterialet och embryon till resultaten som presenteras här. Intervjuerna har kompletterats av fältanteckningar där spontana tankar och intryck tecknats efter intervjuer med respondenterna.

Sammanfattning

Denna studie är explorativ och utformad som en intensivt strukturerad jämförande fallstudie med en abduktiv ansats. Den abduktiva ansatsen innebär att teoriutveckling och empiriska analyser varvats och genomsyrat forskningsprocessens olika stadier. Med hjälp av orienterande koncept och teoretiska ramverk har empiriinsamling och analys förankrats i tidigare

forskning och teoriutveckling. Analysarbetet har varit en fortgående process genom att de preliminärt formulerade teorierna och koncepten definieras i konkretare form i relation till det empiriska materialet.

Det empiriska materialet utgör sammanlagt 52 samtals-intervjuer i fem olika kommuner med 12 minoritetsadministratörer och 25 andra respondenter: politiker, administratörer och föreningsrepresentanter. För de empiriska kapitlen har cirka 70 dokument, 40 webbsidor, 150 tidningsartiklar och andra tryckta skrifter analyserats. Minoritetsadministratörernas egna berättelser angående om och hur de företräder minoritetsgrupper har varit den huvudsakliga informationskällan. Dessa berättelser har avvägts mot andra respondenters perspektiv samt dokumentation i offentliga dokument och medier om aktuella aktiviteter eller andra händelser av intresse. Tillammans ger de olika informationskällorna en bild av hur och under vilka omständigheter företräderskapet formas utan att behöva observera det direkt eller på förhand ställa upp kategorier för vad det kan innebära att företräda.

Del II:

Den empiriska
undersökningen

Introduktion till fallstudierna

I kapitel fem till nio presenteras det empiriska resultatet. Redogörelsen syftar till att beskriva minoritetsadministratörernas företräderskap och att tillhandahålla en analys av de omständigheter som har inverkan på företräderskapet utifrån analysmodellens faktorer. Varje kommun har fått ett eget kapitel. Vi tar avstamp i en kommun där det mångetniska inte är särskilt politiserat och möter sedan för varje kapitel en högre grad av politisering.

Redogörelsen för varje fall börjar med en presentation av kommunens befolkningsstruktur, sociala situation, politisering och etniska motsättningar. Efter detta följer en presentation av minoritetsadministratörerna som intervjuats i varje kommun. Denna presentation syftar till att beskriva varje individs befattning och maktresurser i organisationen, deras identitet, intressen och projekt i relation till minoritetsgrupper samt deras eventuella företräderskap.

Fallstudiernas består också av en analys av minoritetsadministratörernas väg från närvaro till företräderskap. Här diskuteras hur analysmodellens faktorer inverkar på minoritetsadministratörernas intentioner och handlingsutrymme att företräda. Kapitlen avslutas med en sammanfattande analys där de huvudsakliga resultaten summeras.

Kapitel 5

Grönstad – där min granne är som jag

Det är en mycket viktig fråga,
men det är ingen fråga här.
Utbildningschefen

I den rika och välmående kommunen Grönstad är chefen för utbildnings-, kultur- och fritidsförvaltningen en minoritetsadministratör. Även om han har handlingsutrymme att företräda har han ingen intention att göra det i sin roll som administratör.

Samhälle, politik och det mångkulturella

Grönstad har femdubblat sin befolkning sedan 1950-talet utan att det har påverkat välbefindandet i kommunen.¹² Sysselsättningsnivåerna är höga och de sociala problemen marginella.¹³ Invandringen av minoritetsgrupper skiljer sig från landets generella mönster då kommunen inte varit mottagare av någon märkbar arbetskrafts- eller flyktinginvandring. Minoritetsgrupperna i kommunen, som huvudsakligen har västerländsk bakgrund, upplevs vara socialt och ekonomiskt väletablerade i samhället.¹⁴ De cirka fem procent icke-västerländska minoriteter som bor i kommunen beskrivs som ”välmående grupper med goda förutsättningar” som ”spontaninvandrat” till kommunen, enligt en politiker.¹⁵ För den icke-bemedlade nyanlända flyktingen erbjuder Grönstad nämligen få boendemöjligheter. Andelen hyresrätter är låg och det kommunala bostadsbolaget såldes ut och omvandlades till bostadsrätter under 1990-talet.¹⁶ Cirka 200 flyktingar togs emot av kommunen mellan 1996 och 2004 men det är inte förrän 2006 som ett avtal upprättas med Migrationsverket om att ta emot 100 flyktingar på tre år.¹⁷

Kommunen är ett starkt borgerligt fäste med Moderaterna som största parti. Detta avspeglas i den förda politiken: låga skatter och en aktiv kon-

kurrensutsättning av serviceproduktion i offentlig regi särskilt i barnomsorg, grund- och gymnasieskola.¹⁸

Etniska motsättningar och politiseringen av det mångetniska

I Grönstad finns få indikationer på motsättningar mellan etniska grupper som på ett avgörande sätt påverkar lokalsamhälle och politik. Det mångetniska uppmärksammas föga i kommunen och indikationer på att majoritetsbefolkningen mobiliserar sig mot minoritetsgrupper är få. Den marginella rasistiska opinionen representeras endast genom Ny Demokrati i fullmäktige mellan 1991-1994.¹⁹

Det finns inte heller några indikationer på att minoritetsgrupper är mobiliserade i samhälle och politik. Staden har två registrerade invandrarföreningar 2010: den ena är en finsk förening och den andra ett islamiskt kulturcenter.²⁰ Trots att elva procent av de förtroendevalda har utländsk bakgrund i kommunen saknas politiker med minoritetsbakgrund på ledande positioner i nämnder och i fullmäktige.²¹

Det mångetniska är inte en framträdande fråga på agendan. Frågan om kommunens flyktingmottagning har debatterats, men få indikationer finns på att det har varit föremål för strider i det politiska rummet. Kommunpolitiken kretsar huvudsakligen kring kurrensutsättande av välfärdssektorn.²² Det finns inget integrationspolitiskt program vilket kan förklaras av låg arbetskrafts- och flyktinginvandring. Kommunen har heller inte haft någon organiserad flyktinginvandring att administrera. Det finns sedan 2000 en ”Policy och handlingsplan för främjande av etnisk mångfald” som reglerar mångfaldspolitiken.²³ År 2009 arbetar kommunen fram en ”Likabehandlingsplan”, där 21 sidor av 24 tillägnas jämställdhetsfrågan. Målsättningen för det mångetniska definieras inom ramen för ”etnicitet, religion eller annan trosuppfattning” och handlar om att ”höja kunskapsnivån i mångfaldsfrågan, förebygga diskriminering och påverka attityder så att alla anställda samt arbetssökande ges samma möjligheter och anställningsvillkor”.²⁴

Frågan om flyktingmottagandet har uppmärksamats av Socialdemokraterna som kräver att kommunen ”tar sitt ansvar” i flyktingfrågan inför valet 2006.²⁵ Det moderata styret kritiserar för att inte ta sitt ”solidariska ansvar” eftersom kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

är obefintligt enligt företrädare för Socialdemokraterna som manar på för en ”öppnare och mer generös” politik.²⁶ Partiets företrädare argumenterar att Grönstad som en ”välmående kommun med hög sysselsättning och bra läge” har god potential att tillhandahålla en kvalitativ introduktion och integration av flyktingar.²⁷ Avtalet om 100 flyktingar på tre år kritiserar för att vara ”hyckleri” och istället föreslås ett sju gånger så stort mottagande. Partiet menar att det antal som kommunen åtagit sig att ta emot ändå motsvarar den andel som väljer att bosätta sig i kommunen. Flyktingfrågan färgar också av sig på främst bostadspolitiken där socialdemokrater agerar för ett ökat kommunalt byggande av hyresrätter.²⁸ Moderater bemöter kritiken med att bristen på hyresrätter är anledningen till att kommunen inte kan ta emot fler flyktingar:

Det är det antalet personer som vi bedömt att vi klarar av att ta emot. Det är bristen på bostäder som begränsar oss. Anledningen till att vissa kommuner tar emot många fler att de har en stor allmännytta och att de som kommer har många vänner som bor där.²⁹

Den mindre flyktingmottagningen som 2006 administreras av socialnämnden flyttas 2007 till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GUN) med argumentet att ”det inte är rätt att den första kontakten med Sverige blir socialnämnden”, enligt chefen för socialförvaltningen.³⁰ Totalt sett omfattar enheten för flyktingmottagandet cirka en och en halv heltidstjänst, bestående av en flyktingsamordnare och en socialassistent.³¹

I Grönstad lever inte många icke-västerländska minoritetsgrupper och de etniska motsättningarna är marginella. Den fråga som över huvud taget diskuteras i politiken kring det mångetniska är huruvida kommunen ska ta emot fler flyktingar. Men denna fråga blir knappast avgörande för något av valen i kommunen. I denna kontext arbetar Utbildningschefen. Vill han företräda minoritetsgrupper i sitt arbete? I så fall hur? Nedan redogörs för Utbildningschefens befattning, arbetsuppgifter, projekt och inställning till företrädarskap.

Utbildningschefen

Chefen för kommunens gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltning, som även fungerar som tillförordnad chef för kultur- och fritidsförvaltning, är kurdisk flykting från Irak. Utbildningschefen³² är en av stadens högsta administratörer och har varit ”verksamhetschef” för kommunens gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen (GUF) sedan 2005 och kultur- och fritidsförvaltningen (KFF) sedan 2007. Eftersom han varit chef för KFF under så kort tid fokuserar redogörelsen på hans aktiviteter som utbildningschef.

Utbildningschefens viktigaste arbetsuppgifter är att förbereda och förankra beslut i GUN och kultur- och fritidsnämnden (KFN), vara länken mellan politikerna och de anställda ute i verksamheten, att ansvara för budget samt att bidra till att utveckla verksamheterna. Eftersom kommunen endast driver ett fåtal gymnasieskolor menar han att rollen som chef förvandlas till att ha ”insynsrätt” i skolor som drivs i privat regi. För de kommunalt ägda skolorna fungerar han som chef för rektorerna. I KFF ansvarar han för sex olika resultatenheter med ansvar för bibliotek, ung kultur, ung fritid, förenings- och idrottservice och idrottsanläggningar. Han menar att det arbetet i hög grad handlar om att samordna dessa enheter och på ett liknande sätt förbereda ärenden inför nämndens sammanträden. Vidare ansvarar han också för den mindre verksamhet som arbetar med kommunens nyanlända flyktingar.

Utbildningschefen arbetar nära kommunens centrala processer och är en del av ledningsgruppen tillsammans med kommunchefen och de andra förvaltningscheferna. Han är högsta beslutsfattare och ledare för GUF och KFF vilket ger honom en *centralitet* i dessa verksamhetsområden. Som chefsadministratör för GUN, som är en av kommunens dominerande verksamheter, är han en central aktör i kommunpolitiken. Särskilt då skolfrågornas styrningsformer har en central plats på kommunens agenda. Som ledare för två stora och resurskrävande verksamheter kan det tolkas som att han har kontroll över en ansevärd mängd *kritiska resurser*. Han leder kommunens rektorer och lärare och är den centrala aktören mellan dessa professionsgrupper och nämndens ordförande i dialogen om kommunens verksamhet.³³ Han har också en *närhet till den exekutiva makten* genom nära interaktioner med kommunchefen, ordföranden i KFN och GUN.

Projekt

Utbildningschefen flydde till Sverige i 20-årsåldern och har en kurdisk identitet. Hans karriär i kommunal sektor inleddes med lärarjobb och rektorsuppdrag. Han har arbetat två år i Grönstad som samordnande rektor innan han befordras till verksamhetschef i GUF. Anledningen till att han sökte sig till Grönstad var att han var positivt överraskad av budgeten för skolverksamheten.

Utbildningschefen identifierar sig med minoritetsgrupper i samhället och upplever diskriminering och rasism som stora problem. Han anser att invandrare bör satsa på integration i det svenska samhället, men att detta inte innebär att man ska "smältas in" eftersom minoriteter ska ha rättigheter att behålla sin religion och "sätt att leva". Politikområden som han anser är viktiga för invandrare är arbetsmarknadsåtgärder, insatser för sysselsättning och att samhället stödjer arbetslösa med utbildning och insatser som gör att individen får de möjligheter som krävs för att ta sig fram i livet.

Utbildningschefen uttrycker ett engagemang i frågor som rör hemlandet och han är aktiv i kurdiska föreningar och välgörenhetsinsatser.³⁴ Han menar att han ofta har demonstrerat i Sverige mot "det mesta", för att han har uppfattat att det finns ett behov av det. Han formulerar projekt i relation till situationen i hemlandet och menar att han är angelägen om att bidra till ett mångetniskt jämlikt samhälle i Sverige. Men han har aldrig känt ett behov av att företräda minoritetsgrupper i sitt arbete. Företrädarkapet finns inte i hans tankar. Han förklarar det med att han varken som rektor eller som verksamhetschef känt att det funnits ett behov av att göra det:

Jag känner inte att det finns det behovet att jag ska representera, eller betala tillbaka eller vara skyldig eller så. Det finns invandrare som säger 'ja men Sverige tog emot oss när vi kom som politisk flykting då är det vår skyldighet att vara tacksamma och betala tillbaka'... Det känner jag inte [...] Alltså, jag känner ingen skyldighet. Jag känner ingen tacksamhet för Sverige som 'tack Sverige för att du tog emot mig när jag behövde Sverige som bäst'. Det gör jag inte. På samma sätt känner jag inte att jag är invandrare och jag är skyldig att jag ska tänka på och jag ska representera och så, nej. Det finns inte i mina tankar. (Utbildningschefen)

Utbildningschefen har alltså projekt i relation till minoritetsgrupper men han verkar inte för dessa projekt i arbetet i kommunorganisationen. Han bor inte i Grönstad och har ingen kännedom om minoritetsgrupperna i kommunen. Han anser att det i hans verksamhet inte finns några kopplingar till det mångetniska.

Från närvaro till företräderskap

Varför vill Utbildningschefen inte förena sitt engagemang för minoritetsgrupper med sin roll som administratör? Hur kan vi förstå Utbildningschefens avsaknad av intention att företräda utifrån den analysmodell som presenterades i kapitel tre?

Projekt, befattning och icke-politisering

Utbildningschefen uttrycker en minoritetsetnisk identitet och är engagerad i kurdiska föreningar och bryr sig om minoritetsgruppers situation i Sverige. Även om han har projekt i relation till minoritetsgrupper vill han inte förverkliga dem i sin roll som administratör. Han har inte intentionen att företräda, vilket är orsaken till att han inte heller upplever att han företräder.

Det mångetniska präglar inte den politiska agendan eller samhället i Grönstad på ett märkbart sätt. Utbildningschefen uppfattar inte att kommunen präglas av etniska motsättningar eller att minoritetsgrupper engagerat sig i frågor som har beröring med hans arbete, åtminstone inte *som minoritetsbefolkning*. De kontroverser som uppstår kring flyktingmottagningen blir inte särskilt laddade eftersom det moderata styret har en trygg maktställning. Utbildningschefens ovilja att förena sitt projekt som berör minoritetsgrupper med rollen som administratör kan förstås som ett resultat av kontexten. Han upplever inte att det finns ett behov av att företräda minoritetsgrupper i sin befattning.

Utbildningschefen menar att han är tillfreds med att inte behöva engagera sig i det mångetniska och att hans invandrarbakgrund inte behöver spela någon roll för hans arbete. Han anser att integrationspolitisk verksamhet ”är viktiga frågor”, men att det inte är så viktigt i Grönstad. Han kopplar detta till en allmän stämning i kommunen där likheten inom befolkningen gynnar samhället:

Det som folk tycker är bra med (kommunen) är att min granne är som jag, sägs det. Det vill säga min granne har samma bakgrund som jag, är svensk helt enkelt, har bra ekonomi. Eller kanske inte så mycket det svenska. Men att min granne är lika rik som jag, fina bilar. Du ser inte fula bilar här [...] Man har samma värderingar och har lika mycket pengar, har kvalitetstänkande [...] Du sa att det finns invandrare här, jag har inte reflekterat över det. Om det finns såna invandrare, då är min granne samma som jag, då struntar de i invandrabakgrunden. (Utbildningschefen)

Efter tre års arbete med att leda gymnasie- och vuxenutbildningsverksamheten menar han att det inte har funnits någon anledning att prata om frågor som har någon koppling till något med invandrare att göra. Detta menar också GUNs ordförande (M).³⁵ Han påtalar att kommunchefen lite då och då försöker lyfta frågorna i ledningsgruppen, men att det inte är några av administratörerna som nappar på det, särskilt inte han själv. Utbildningschefen menar dock att han ”med stolthet” hade arbetat med frågorna bara det funnits något behov av det i verksamheten.

Det finns ytterligare en förklaring till Utbildningschefens avsaknad av intention att företräda. I tidigare rektorsuppdrag var han verksam i kommuner med högre andel invandrare i befolkningen. Han påpekar att det kunde uppstå situationer då föräldrar till elever med minoritetsetnisk bakgrund förväntade sig att han skulle företräda deras önskemål i olika frågor. Han berättar om sin frustration över att en del föräldrar kontaktat honom och förväntat sig att få gehör för en önskan att deras barn ska få undantag från aktiviteter i skolan:

’Men du vet’ säger de till mig. Nej, jag vet inte, jag har ingen förståelse. Alltså jag vet, men jag har ingen förståelse för det, jag har ingen acceptans för det, jag respekterar inte en sådan grej. Jag tycker att om en 17-åring vill ha en relation då får hon ha en relation och kyssa en kille. Då får hon göra det. Bara på grund av att de har invandrabakgrund gör inte att jag håller med. Och det säger jag nej till, jag var bland de hårdaste, för vissa lärare ville försöka... Nej men varför det? [...] Vi förstärker det här utanförskapet, varför ska vi förstärka det? (Utbildningschefen)

I den situation som ovan beskrivs hävdar Utbildningschefen att han till och med agerade på ett ”hårdare” sätt än svenska lärare för att tydligt manifesterade ett avståndstagande från de önskemål som en del föräldrar

framfört. Anledningen till hans reaktion är att han inte är överens med föräldrarna kring vad som ligger i deras barns intressen.

Även om Utbildningschefen inte behöver engagera sig i det mångetniska i kommunen får den politisering som sker kring flyktingmottagningen konsekvenser för hans arbete. I själva verket tar Utbildningschefen initiativ till att reformerna kommunens flyktingmottagning. I samband med att kommunen upprättar avtal med Migrationsverket menar Utbildningschefen sig ta initiativet till att flytta introduktionsverksamheten från socialnämnden till sin egen förvaltning. För honom framstår det som en självklarhet att undvika att invandrare ”passiviserar” den första perioden som flykting i landet på grund av en politisk praktik som är ”omhändertagande” och som skapar ”bidragsberoende”. Istället påpekar han att det är viktigt att flyktingarna hamnar i arbete och praktik redan under de två första åren. Han ser dock inte åtgärden som företräderskap utan som en del av en större ambition att alla arbetsmarknadsfrågor i kommunen ska ligga i utbildningsverksamheten. Den lilla flyktingmottagningsenheten var ett enkelt sätt att börja, menar Utbildningschefen, och inte ett exempel på att han vill företräda minoritetsgrupper.

Sammanfattande analys

I Grönstad är de etniska motsättningarna marginella och politiseringen av det mångetniska låg. Utbildningschefen, som genom sin befattning har maktresurser och som dessutom har projekt i relation till minoritetsgruppers situation, saknar intentionen att företräda. Han anser att frågan inte är aktuell i kommunen och att det inte finns i hans tankar att företräda i rollen som administratör. Denna avsaknad av intention att företräda kan härledas till avsaknaden av etniska motsättningar och den låga graden av politisering kring det mångetniska i kommunen. Trots att Utbildningschefen har handlingsutrymme vill han inte företräda eftersom han inte finner det relevant. Det finns också i Utbildningschefens erfarenheter en negativ association till företräderskapet eftersom det relateras till att hörsamma intressen och åsikter som han personligen inte delat. Fallet Grönstad visar att minoritetsadministratörer kan ha en minoritetsetnisk identitet och vara engagerade i gruppens situation i samhället, men att det inte nödvändigtvis innebär att de engagerar sig för gruppen i rollen som offentlig administratör.

Kapitel 6

Finstad - dropparna som urholkar stenen

Diskriminering sker varje dag, överallt. För mig är det viktigt att alla människor kommer ut på arbetsmarknaden och att alla som söker jobb hos oss ska behandlas rättvist.
*Personalstrategen*³⁶

Den utomeuropeiska invandringen har varit blygsam i Finstad jämfört med andra kommuner. En ökad invandring under 2000-talet drar dock till sig större uppmärksamhet kring det mångetniska i politik och samhälle. I kommunen finns tre ledande minoritetsadministratörer som på olika sätt företräder minoritetsgrupper: Personalstrategen, Konsulten och Journalisten.

Samhälle, politik och det mångetniska

Befolkningen i denna större stad domineras av välutbildade tjänstemän.³⁷ De cirka 3 000 irakiska flyktingarna som anländer i mitten av 2000-talet är stadens största minoritetsgrupp.³⁸ De icke-västerländska minoritetsgrupperna utgör runt åtta procent av befolkningen och är i hög grad koncentrerade till fyra stadsdelar. I två av dessa har cirka hälften av invånarna utländskt påbrå.³⁹ Ett av dessa miljonprogramsområden uppmärksammas ofta som centrum för stadens sociala oro med en arbetslöshet som är cirka tio procent högre än staden i övrigt.⁴⁰ Även om staden präglas av sociala problem⁴¹ är varken det mångetniska eller minoritetsgrupper en framträdande dimension i kommunpolitiken. Ledande politiker och administratörer i Finstad upplever att staden har goda förutsättningar att skapa ett jämlikt mångetniskt samhälle. Anledningen uppges vara den goda tillväxten och en politisk samsyn kring att se det mångetniska samhället som en möjlighet för en god framtid.⁴²

Etniska motsättningar

Det finns få indikationer på att stadens etniska motsättningar är en framträdande del av samhället och politiken, förutom i marginalen. Före valet 2010 upplever politiker och administratörer att mobiliseringen och den negativa opinionen mot minoritetsgrupper har befunnit sig i kommunpolitikens periferi utan att få ett större genomslag.⁴³ Nazistorganisationer har haft ett fäste i staden och härifrån har de spridit vitmakt-musik och annan propaganda över landet. I början av 2000-talet attackerar dessa grupper ett kommunalråd och tänder eld på dennes hus, garage och bil och vandaliserar Vänsterpartiets lokaler.⁴⁴ Men de rasistiska partierna har inte haft något större stöd bland väljarna. Ny Demokrati fick visserligen tre mandat i valet 1991, men i övrigt saknas partier med öppet rasifierande budskap i fullmäktige fram till valet 2010. Då får Sverigedemokraterna tre mandat.⁴⁵ Rasistiska grupper och partier uppfattas inte heller ha något ”påtagligt genomslag i samhällsdebatten” menar kommunalrådet (S).⁴⁶

Stadens minoritetsbefolkning är inte märkbart mobiliserad eller engagerad i politiken. Det finns ett rikt föreningsliv bland minoritetsgrupper,⁴⁷ men grupperna organiseras inte i en större samlingsförening och få av föreningarna är engagerade i kommunpolitiken enligt kommunalråd och administratörers erfarenheter.⁴⁸ Stadens 6 000 utövande muslimer samlas exempelvis i ett antal olika föreningar utan att ha upprättat någon moské.⁴⁹ Minoritetsgruppers närvaro i fullmäktige är och har också generellt varit låg. Mellan 1995-1998 hade endast en ledamot, tillhörande Socialdemokraterna, minoritetsbakgrund.⁵⁰ Mandatperioden 2006-2010 har sju individer i fullmäktige minoritetsbakgrund. I kommunstyrelsen har förste vice ordförande, (C), liksom en ersättare som också är ledamot i personalutskottet minoritetsbakgrund.⁵¹ Av de anställda i kommunen 2008 har cirka åtta procent minoritetsbakgrund. På chefsnivå är denna siffra under tre procent.⁵²

Politiseringen av det mångetniska

Samhället och mediers uppmärksamhet på det mångetniska ökar i takt med flyktinginvandringen under 2000-talet, men det finns inte många indikationer på att frågorna är politiserade i Finstad. Frågan om flyktingmottagning har funnits på agendan sedan 1980-talet och administreras från 1984 av bildningsnämnden och dess förvaltning.⁵³ Integrations- och

mångfaldspolitiken initieras 1986 genom ett ”invandarpolitiskt handlingsprogram” som sätter arbetet mot rasism och främjande av integration på agendan. Där slogs kulturell mångfald fast som ”en stor tillgång för kommunen”.⁵⁴ Hösten 2000 inrättas ett ”Program för integration” med fokus på nyanlända, individens försörjning och delaktighet i samhället samt mångfald i organisationen.⁵⁵ När Integrationsprogrammet avskaffas 2003 finns målsättningarna ändå kvar i kommunens övergripande styrdokument 2007. I den ”strategiska planen” slås det fast att kommunen ska verka för att ”vara en attraktiv stad för invandrare” och en ”föregångare när det gäller jämlikhet mellan olika [...] etniciteter”.⁵⁶

Integrationspolitiska insatser organiseras ur ett ”medborgarperspektiv” av en administratör i kommunledningskontoret med ansvar för mångfald, välfärd, folkhälsa och stadsdelsutveckling.⁵⁷ År 2007 sluter kommunen ett lokalt utvecklingsavtal med staten riktat mot en stadsdel med cirka 10 000 invånare varav de flesta har minoritetsbakgrund.⁵⁸ Kommunen har också sedan 2000 finansierat en ”integrationstidning” där information på olika språk och debatt kring det mångkulturella sprids i tryckt form till hushållen i staden och på kommunorganisationens hemsida.

Mångfaldspolitiken finns som en av de centrala målsättningarna i det övergripande personalpolitiska programmet från 2001 där mångfalden anges vara ”en integrerad del i kommunens arbetsmiljö och kvalitetsarbete”. Ambitionen är att öka antalet anställda med ”utomnordisk bakgrund” på alla positioner och i synnerhet där de är underrepresenterade.⁵⁹ År 2002 betonas att kommunen ”skall vara nationellt ledande inom jämställdhets- och mångfaldsområdet”.⁶⁰ Den organisatoriska motorn i detta arbete är personalutskottet under kommunstyrelsen och personalavdelningen i kommunledningskontoret med en personalstrateg som har i uppdrag att bevaka och arbeta med jämställdhets- och mångfaldsfrågorna.⁶¹

Medan den politiska agendan i Finstad inbegriper olika aktiviteter dedikerade till det mångkulturella finns det få indikationer på att det har förekommit större politiska stridigheter kring frågorna. Ny Demokratis politisering av flyktingmottagningen och integrationspolitiken bemöttes med en större samstämmighet kring rådande politiska linjer från de andra partierna i fullmäktige. I en bok om stadens historia diskuteras de politiska striderna kring invandrarfrågor som ”bannlysta” och att beslut i frågorna fattades med en anda av enhällighet under 1990-talet.⁶²

Ledande politiker och administratörer menar att frågorna sällan är föremål för politiska strider mellan partierna i fullmäktige.⁶³ Ett exempel på att de etablerade partierna undviker strider kring det mångetniska återfinns inför valrörelsen 2010. Kommunalråden för (S) och (M) uttalar sig gemensamt i lokalmedia om att partierna är villiga att samarbeta för att inte ge Sverigedemokraterna en vågmästarroll eftersom partiets politik inte ”respekterar alla människors lika värde och är i grunden odemokratisk och ovärdig”.⁶⁴ Inte heller framträder större partipolitiska strider om det mångetniska i lokala medier. Under mitten på 2000-talet och därefter uppmärksammas visserligen frågor kring flyktingmottagning, segregation och stadens sociala problem,⁶⁵ men utan att frågan blir föremål för partiernas maktstrider. Detta blir tydligt när den moderate ordföranden för socialnämnden idkar självkritik istället för att polemisera mot andra partier i en intervju där han uttrycker åsikten att kommunen är en av landets sämsta kommuner på att integrera flyktingar.⁶⁶

Förekomsten av nazistiska rörelser och deras våldsamma aktiviteter upplevs ha ökat medvetenheten om behovet av att verka för mångetnisk jämlikhet och att motverka etniska motsättningar. Det har bland annat visat sig genom ledande politikernas deltagande i antirasistiska manifestationer och demonstrationer.⁶⁷ Ytterligare en bidragande omständighet kan vara instabila majoritetsförhållanden som lett till särskilt stark partiöver-skridande samsyn kring ett antal frågor.⁶⁸ En av dessa frågor är att kommunen som arbetsgivare och i kontakten med medborgare ska genomsyras av mångfaldsperspektivet.⁶⁹

I Finstad kan alltså de etniska motsättningarna sägas vara marginella. Även om det mångetniska finns på den kommunpolitiska agendan är dess aspekter inte särskilt politiserade. Nedan redogörs för tre ledande kommunala minoritetsadministratörers intentioner och aktiviteter i led med att företräda stadens minoritetsgrupper.

Personalstrategen

På personalavdelningen i stadshuset sitter Personalstrategen,⁷⁰ som flydde Irak för ungefär 20 år sedan. Han anställdes av kommunen i slutet av 1990-talet som projektledare på arbetsmarknadsenheten och blev kort

därefter Integrationssamordnare under kommunledningskontoret. Strategibefattningen inrättas i början av 2000-talet. Personalutskottet är det politiska organ under kommunstyrelsen som styr kommunens personalavdelning med övergripande ansvar för personalverksamheten som bedrivs av varje enskild kommunförvaltning. Den högst administrativt ansvarige är personaldirektören och avdelningen består vidare av förhandlings- och HR-chefen med en avdelning, personal-controler och fyra personalstrateger. Personalstrategerna beskrivs som experter som tillsammans med personaldirektören arbetar kommunövergripande med omvärldsbevakning, behovs- och problemidentifiering samt strategiutformning.⁷¹ Strategiområdena är mångfalds- och jämställdhetsfrågor, ledarskap och medarbetarskap, arbetsmiljö samt personal- och kompetensförsörjning.⁷²

Personalstrategen ansvarar för mångfalds- och jämställdhetsfrågor vilket innebär ett kommunövergripande ansvar för att utveckla riktlinjer i mångfalds- och jämställdhetsplaner och att utarbeta metoder för att implementera planerna i kommunens verksamheter. I arbetet ingår att arrangera utbildningar och producera informationsmaterial för verksamhetschefer och att leda en arbetsgrupp med sju ”resurspersoner” och andra personalchefer som arbetar med frågorna på kommunens olika förvaltningar.⁷³ Han analyserar och bevakar befolkningsprognoser och utvecklingen på arbetsmarknaden. Personalutskottets ordförande och personaldirektören menar samstämmt att Personalstrategen har ett stort inflytande i kommunens mångfaldspolitik och konkreta verksamhet. Han beskrivs ha en stor frihet att förverkliga sina idéer genom formulering av olika projekt, program och utarbetande av riktlinjer för organisationens förhållnings- och arbetssätt med mångfaldspolitiken.⁷⁴ *Närheten till den exekutiva makten* genom personaldirektören och politiker i personalutskottet möjliggör hans inflytande. I sin befattning har han en *centralitet* avgränsat till jämställdhets- och mångfaldsfrågor i kontakt med resurspersonerna och kommunorganisationens verksamhetschefer. Men centraliteten är inte absolut utan förhandlingsbar, eftersom jämställdhets- och mångfaldsarbetet konkurrerar med andra perspektiv i strategiarbetet.⁷⁵ I övrigt är hans arbete i hög grad avhängigt kommunens andra processer då det ska genomsyra andra aktörers förhållningssätt i den dagliga verksamheten. Han saknar *kontroll över kritiska resurser* då han inte är chef över någon enhet och inte heller förfogar över en stor budget för sitt arbete. Medel för att driva en del av verksamheten menar han finna genom extern finansiering.

Projekt

Personalstrategen har en ”svensk-arabisk” identitet och har bott i staden länge. Han tycker det är ett problem att minoritetsgrupper diskrimineras och drabbas av ”otrygghet”. Det kan endast lösas genom att de får delta i samhället på lika villkor, menar han. Främst genom att de får arbete och utbildning.⁷⁶ När han som nyutbildad civilingenjör sökte arbete upptäckte han de hinder som finns för minoritetsgrupper på arbetsmarknaden: brist på nätverk, kontakter och diskriminering. Han engagerade sig i olika arbetsmarknadsprogram för att öka den etniska mångfalden i privata och offentliga organisationer. På den vägen hamnar han sedan i den kommunala sektorn.

Om personalstrategens projekt formuleras i en mening skulle denna lyda: minska arbetslösheten bland minoritetsgrupper. Personalstrategen har under många år drivit olika insatser och samarbetar med både privata och offentliga organisationer för att minska hinder för och öka anställningar av individer med minoritetsetnisk bakgrund.⁷⁷ Han ser sig själv som en ”eldsjäl” och som en ”entreprenör” som kämpar för att förändra det svenska arbetslivets diskriminerande procedurer och bidra till att minska arbetslösheten bland invandrare. Han ser sig själv och upplevs av kommunalråd och ledande administratörer som en envis, driftig och påstridig administratör som präglas av ett stort engagemang för detta projekt.⁷⁸ Under många år menar han sig ha sett flera ”tjusiga policyplaner” i mångfaldsarbetet, men att det sedan ofta ”inte händer någonting alls”. Han menar att i allt han gör finns ”integrationspolitik” eftersom han är engagerad i ”rättvisa” och ”jämlighet”. Han har också många relationer med stadens minoritetsgrupper och föreningar. ”Jag är en känd person i kommunen” konstaterar han. ”Jag får enormt mycket samtal, e-mail, träffas hit och dit.” Han är dock varken medlem eller drivande i någon förening trots att han fått många erbjudanden. Anledningen anser han vara vikten av att inte bli ”stämplad”, vilket kan begränsa rollen som administratör. Men han är engagerad och grundare i ett nationellt nätverk av personer som på olika nivåer arbetar för ”mångfald och mänskliga rättigheter”. Här hämtas inspiration, idéer och kraft för att driva och förverkliga mångfaldsfrågorna på det lokala planet.

Företräderskap

På vilket sätt upplever Personalstrategen att han företräder minoritetsgrupper? Han uppfattar sig ha en ”skyldighet att hjälpa till” eftersom det ingår i arbetet att se till att minoriteter lyckas ta sig fram i livet. Han har varit drivande i att skapa och implementera policy kring mångfaldsarbetet i kommunen och i att förebygga diskriminering av personer med minoritetsetnisk bakgrund. Genom att ansöka om medel till olika program samlar han ständigt in resurser som möjliggör detta arbete.

En ”kämpe” för minoritetsgrupper

Personalstrategen uppfattar att minoritetsbefolkningen ser honom som företrädare genom att de uppfattar honom ”kämpa” för deras sak i kommunorganisationen. Han menar att de ”jämt” söker upp honom för att sprida eller hämta information, be om tjänster med mera:

Dels tar de mig som en kompis, dels tycker de att jag har ansvar, dels tycker de att jag är deras förebild. De tycker en del att 'han är den enda som kämpar för oss' [...] Jag är stolt över det, men det påverkar mitt arbete och tar min tid. (Personalstrategen)

Anledningen till att många individer med minoritetsbakgrund vänder sig till honom anser han vara att de saknar information om myndigheter och samhällsservice, vilket gör att han som administratör stundtals får representera kommunen. Trots att det inte är hans arbetsuppgift att ta hand om enskildas arbetsansökningar gör han ändå sitt bästa för att bistå dem och hänvisa dem vidare, eller rekommendera dem under en rekryteringsprocess. Han menar att han får denna roll gentemot minoritetsgrupper på ett sätt som andra administratörer inte får. Han är en ”känd” profil i kommunen och upplever att minoritetsgrupper ser på honom som deras man i kommunen:

Man säger som att 'vi har (mig) i kommunen' och när man säger kommunen, det betyder att jag är allt (skratt) [...] Jag börjar bli väldigt duktig på det att hänvisa till vart och vem och be dem att hälsa från mig och sånt. Har jag tid och kan så hjälper jag till, men jag känner mig annorlunda på det sättet. Det är jag, min kulturella bakgrund. (Personalstrategen)

Mångfaldsarbetets ingenjör

Personalstrategen ser sina arbetsuppgifter och sin formella roll i organisationen som ett företräderskap i sig. Han verkar för att öka rekryteringen av individer med minoritetsbakgrund och förebygga diskriminering genom att förändra organisationens sätt att arbeta. Både som integrationsssamordnare och personalstrateg beskrivs han av kommunalråd (S) som en ”oerhört viktig kugge” i arbetet med mångfaldsmålen.⁷⁹ Under tio år har han varit drivande i att bygga upp en politisk viljeinriktning och administrativ infrastruktur kring jämlikhetsmålen i organisationen. Först genom skapandet av integrationsprogrammet 2001 och sedan de mål om mångfald som genomsyrar det personalpolitiska programmet. Han beskrivs som särskilt envis och uthållig i att föra upp idéer på dagordningen och inte minst mobilisera stöd och resurser för att också förverkliga dem.⁸⁰ Kommunalrådet (M) menar att Personalstrategen bidragit till att ”få kommunen att bli en prick på kartan i kommunsverige” gällande mångfaldsarbetet.⁸¹

För Personalstrategen innebär mångfaldsarbetet, så som han formulerar det i en av kommunens många informationsbroschyrer om mångfaldsarbetet, att ”stärka medvetenheten om olika människors grundläggande fri- och rättigheter, samt att utveckla vår förmåga att bemöta alla på ett professionellt och likvärdigt sätt”. Denna ”mångfaldskultur” vill han verka för genom att få till ett ”seriöst engagemang” i den högsta ledningen så att ”mångfaldsarbetet blir en del av organisationens kvalitets- och utvecklingsarbete”.⁸² Han förefaller också vara framgångsrik i delar av sitt arbete. 2004 deklarerar kommunalrådet (S) att målsättningen för kommunen är att vara ledande i landet för mångfald och jämställdhetsfrågor.⁸³ I tidningsartiklar beskrivs mångfaldsarbetet som inspirerande, ambitiöst och progressivt och Personalstrategen lyfts fram som en kämpande administratör och huvudpersonen bakom ”landets mest mångsidiga och mångordiga mångfaldsmodell”⁸⁴:

Jag är en av dropparna som är med och urholkar stenen. Jag skulle vara glad om man sade till mig att du kan skrota alla dina handlingsplaner och program för de behövs inte mer.⁸⁵

”Men vi ska inte bara prata och skriva utan få saker genomförda”, säger Personalstrategen i en intervju.⁸⁶ Han är inte nöjd med att bara skapa handlingsplaner utan vill förändra organisationens strukturer. Han vill

övertyga kommunanställda att ta jämlikhetsmålen på allvar, men också skapa strukturer i styrningen som tvingar chefer och anställda att följa målen. Han ligger bakom personalpolitiska programmets tydliga ”riktlinjer för rekrytering” som utifrån en ”kompetensmodell” ska säkerställa en rekryteringsprocess där individer med den bästa kompetensen ska rekryteras. I denna kompetens ingår ”mångfaldsmedvetenhet”, definierat som ”förmåga att se och ta tillvara olikheter” samt ”förstå hur bakgrund, kultur och grupptillhörighet påverkar en själv och andra”, som meriter i sig.⁸⁷

I olika sammanhang sprider han positiva perspektiv på minoritetsgrupper som resurser för samhället. Han framhäver olikheten som ett värde i sig genom att mångfalden skapar kvalitets- och effektivitetsvinster. I en intervju säger han att ”olikheterna är berikande, inget att vara rädd för utan något att sträva mot”.⁸⁸ I andra intervjuer framför han att rekryteringen av invandrare kan lösa framtidens personalbrist⁸⁹ och att ”tillväxt” för honom innebär ”att ta hand om människorna runt om oss på bästa möjliga sätt”.⁹⁰

I organisationen sprider han sina budskap och skapar administrativa infrastrukturer för att förverkliga mångfaldsmålen. Färggranna informationsbroschyrer sprids till anställda för att marknadsföra mångfaldsperspektiven och han bjuder in personal i kommunen till utbildningar. Inte sällan står Personalstrategen som ”ansvarig”, leende på bild, ibland med inspirerande citat. Han arrangerar utbildningar som riktas mot verksamhetschefer och andra anställda i syfte att förankra mångfaldsperspektivet. Det organiseras ”mångfaldsdagar” och utses ”resurspersoner” som blir medarbetare och länkar till de olika verksamheterna. Det skapas mentorsprogram där chefer med utländsk bakgrund och chefer med svensk bakgrund träffas och skapar nätverk för att byta erfarenheter med varandra samt en rad andra stora och mindre projekt riktade till antingen kommunen som helhet eller dess enskilda verksamheter. Dessa projekt finansieras antingen av kommunen, i samarbete med andra myndigheter, eller av EU-fonder.⁹¹ Personalstrategen menar att arbetet möjliggörs genom att han bygger upp lokala, regionala och nationella nätverk för att samla resurser.

Trainee-programmet

Mellan åren 2000 och 2005 fördubblas andelen anställda med minoritetsbakgrund i kommunen, vilket innebär att över 300 individer får kommunal

anställning.⁹² Men Personalstrategen anser att gruppen fortfarande är oomtveterat frånvarande på chefsnivåer i organisationen. Ett projekt som han och hans chef menar att han är skapare till är ett trainee-program för blivande ledare med ”flerkulturell” kompetens.⁹³ Mångfaldschefen har själv uttalat sig kritiskt mot positiv särbehandling och betonar att ”vi anställer inte en person för att hon är invandrare, vi anställer henne för att hon har bäst meriter för den aktuella tjänsten”.⁹⁴ Likväl är trainee-programmet en insats riktad mot personer med utländsk bakgrund, även om utländsk bakgrund definieras som ”flerkulturell kompetens”. I utvärderingen av programmet anses det ha uppfyllt sitt syfte.⁹⁵ I en intervju säger han:

Jag tror att vi får ett annorlunda ledarskap, nya sätt att jobba. Chefer som hittar nya metoder, vilket kommer att gynna arbetsplatsen och ge bättre service till våra kunder. Förhoppningsvis hjälper det till att bryta ner fördomar. Dessutom har dessa chefer släkt och kompisar som ser att det finns möjligheter. Det gynnar samhället och integrationen i stort.⁹⁶

Han ser själv programmet som ”riktat” i syfte att bemöta de problem som han anser uppkommer när chefsnivån i förvaltningen inte är representativ för befolkningen. Projektet finansieras med kommunens egna medel.⁹⁷

Konsulten

På personalavdelningen i stadshuset arbetar även Konsulten⁹⁸ som under 1990-talet flydde till Sverige från Bosnien-Hercegovina. Hon har en tjänst uppdelad mellan human resources (HR)-enheten och förhandlingsenheten. Hon är utbildad personalvetare, har fem års erfarenhet från en annan kommun och arbetar i Finstad sedan 2006. Hon antogs till trainee-programmet för blivande chefer 2007.⁹⁹ När hon 2008 avslutar utbildningen blir hon anställd som HR-konsult och förhandlingssekreterare. Förhandlingsenheten ansvarar för arbetsrättsliga frågor: lönebildningsprocesser, omställningar i personalen, försäkrings- och pensionsfrågor. HR-enheten ansvarar för arbetet med arbetsmiljöfrågor, kompetensfrågor, ledarskapsutbildningar, friskvård, rekrytering, coaching och grupputveckling.¹⁰⁰

Konsultens arbete är att genomföra de praktiska momenten i personalavdelningens arbete, vilket i hög grad innebär att arbeta mot chefer och personalansvariga på kommunens olika förvaltningar. Konsulten menar att

hon fungerar som en länk mellan den strategiska och den operativa nivån, som expertresurs för hela den kommunala personalverksamheten. Detta kan innebära att delta i rekryteringsprocesser, arrangera utbildningar i exempelvis arbetsrätt eller diskrimineringsfrågor och arrangera fokusgruppintervjuer med kommunens verksamhetschefer.¹⁰¹ Hon anser sig ha ett stort handlingsutrymme i genomförande av sina arbetsuppgifter och framtagande av underlag för beslut. Personalutskottet under kommunstyrelsen och personaldirektören formulerar uppdragen och förhandlingsenheten och HR-enhetens chefer är hennes arbetsledare. Hon styrs dels av lagar och förordningar i personalfrågor, dels av kommunens riktlinjer så som den kompetensbaserade rekryteringsmodellen.

Hennes kompetens om lagar, regler och handlingsplaner för personalfrågor kan tolkas skapa en *centralitet* i det övergripande personalarbetet, men hon har åtminstone två chefsnivåer över sig där principiella beslut fattas. Förutom kontakten med sina chefer har inte Konsulten en *närhet till den exekutiva makten*, särskilt inte politiker i personalutskottet som hon sällan träffar. Hon arbetar huvudsakligen nära HR-chefen, förhandlingschefen och stundtals nära personaldirektören. Hon anser sig inte fatta så många beslut själv men påverkar andra chefers beslut i till exempel rekryteringsprocesser och andra personalärenden. Förutom sina expertkunskaper kring personalfrågor och juridik kontrollerar hon inte några andra *kritiska resurser*.

Projekt

När vi träffas 2008 har Konsulten haft sin befattning i cirka två år. Hon identifierar sig som ”bosnier”, hon bor inte i staden och är inte involverad i dess förenings- och partiliv. Konsulten tycks inte ha något projekt i relation till minoritetsgrupper som i något väsentligt avseende drivit henne i privatlivet eller på arbetet. Hon upplever däremot att hon är engagerad i att förverkliga mångfaldsperspektivet när hon har möjlighet i sitt arbete.

Hon menar att hon präglas av ett ”tankesätt” av mångfald. Utifrån sina egna erfarenheter är hon särskilt angelägen om att behandla individer på ett rättvist sätt. Hon menar att hon vet ”hur himla svårt det är att komma någonvar” med minoritetsetnisk bakgrund, särskilt för kvinnor. När hon ser tillbaka på sina egna svårigheter att få anställning anser hon att rekryteringsprocesser i organisationen präglas av ojämlikhet: den som är bäst

får inte alltid jobbet. Hon ser det som ett problem att invandrare ofta sorteras bort och menar att hon är angelägen om att se till att de får jobb. Hon anser dock att detta kan vara svårt att förena med hennes formella roll som administratör då hon är bunden av lagar, regler och kommunens fastställda procedurer för hur rekryteringen ska gå till. Hon verkar för att löner inte sätts på ett diskriminerande sätt och att mångfaldsperspektivet beaktas i rekryteringsprocesserna.

Företräderskap

Konsulten upplever att hon företräder minoritetsgrupper på två sätt. Hon menar att hon är mer ambitiös än andra handläggare i mångfaldsfrågorna och försöker göra punktinsatser för att personer med utländsk bakgrund inte ska sorteras bort i rekryteringsprocesser. Hon ser sig själv som en ”förebild” genom att hon med sin person och som administratör upplever att hon ger en alternativ bild av invandrare som förmögna att ha bra jobb.

Förälskelse i mångfaldsfrågor

Konsulten påpekar att det finns planer och strategier för mångfaldsarbete som ska genomsyra hennes verksamhetsområde. Men hon menar att det är en stor risk att handlingsplanerna ”samlar damm i en hylla”. Även om hon personligen har tankesättet präglar det inte hennes medarbetare, vilket hon anser beror på att frågor om mångfald inte prioriteras i organisationen. Trots att hon själv och andra administratörer är ”jätteförälskade” i mångfaldsfrågor så utgör det motstånd som finns från de övriga 8 000 anställda hinder för planernas förverkligande. Motståndet mot mångfaldsriktlinjerna gör det svårt för henne att verka för mångfald i sitt arbete. Formellt är det svårt att påverka rekryteringsprocesserna, men Konsulten ger exempel på ett fåtal situationer då hon kan företräda minoritetsgrupper. Hon har varit med om att hennes kollegor omotiverat sorterat bort sökande med utländsk utbildning eller med bakgrund från ett annat land under rekryteringsprocesser:

Då kanske jag ställer frågan 'men är du helt säker på att utbildningen och hans arbetslivserfarenhet eller hennes inte motsvarar vår kravprofil? Den kan vi inte sortera bort, förrän vi är helt säkra på det.' Så kan jag göra. (Konsulten)

Men hon tillägger att det i mångt och mycket handlar om att upprätta kravprofiler som är rättvisa och inte exkluderande. I den bemärkelsen är hennes ambition att processerna ”ska gå till så som de är tänkta”. Hon betonar att mångfaldsplanerna och den kompetensbaserade rekryteringsmodellen ska fungera rättvist, om de tillämpas, vilket de inte alltid gör enligt hennes mening. Hon kan därför försöka agera på ett sätt för att få processen att följa den tänkta gången och ”hjälpa” personer med utländsk bakgrund samtidigt som hon inte bryter de regler och eller frångår de handlingsplaner som finns för hur arbetet ska gå till.

Dessutom anser Konsulten att många processer oftast avgörs på grund av informella nätverk som invandrare saknar, vilket gör att de hamnar utanför. Hon anser att invandrare som grupp borde ”hjälpas åt på samma sätt som man gör bland svenskar”. Däremot är hon mer skeptisk till sin förmåga att göra någon större skillnad eftersom hon menar att hon saknar den ”makt” som förvaltningschefer har i rekryteringsprocessen.

Förebild för invandrare

Konsulten menar också att det är möjligt att vara företrädare genom att fungera som ”förebild” för invandrare generellt eller för bosnier specifikt. Detta sätter hon mot den negativa stämning som finns i samhället och de bilder som kommer fram i media av invandrare som rånare och våldsvärkare. Till dessa kan hon se sig fungera som en motbild genom ”hur man betar sig, vad man säger”:

Om jag gör något bra så kanske det återspeglar sig: jag har gått en utbildning har fått ett hyfsat jobb, har ett jobb som jag går till varje dag. På så vis kan det vara en förebild för dem som är yngre, alltså det är också ett sätt att påverka. Och att genom sitt beteende liksom visa att man är bra. Man är lika bra som de andra. Det finns inget fel. (Konsulten)

Journalisten

Journalisten¹⁰² är flykting från Irak och har under tio år arbetat som chefredaktör och journalist för den kommunalt finansierade ”integrations-tidningen”. Han arbetar under informationsenheten på kommunstyrelsens ledningskontor som ansvarar för kommunikationen med omvärlden och består av pressekreterare, webbredaktörer och runt fyra journalister som

arbetar med informationstidningar och medierelationer.¹⁰³ Integrationstidningen trycktes fram till 2004 i en upplaga på 2 000 exemplar med fyra nummer per år med ett innehåll på olika språk. Därefter övergick tidningen till att publiceras på nätet för att från 2008 ingå som en del i kommunens hushållstidning.¹⁰⁴ Finansieringen sker initialt genom ett demokratiprojekt under kommunstyrelsen, men numera får den resurser från informationskontorets ordinarie budget.¹⁰⁵

Syftet med tidningen är enligt Journalisten och informationschefen att sprida information om kommunalpolitiska händelser av relevans för att öka delaktigheten bland minoritetsgrupper i politik och samhälle. Tidningen ska också fungera som en ”motreaktion mot den svenska mediebilden av invandrare” och ”minska det kvarvarande avståndet mellan (de) och (vi)”.¹⁰⁶ Tidningen består av reportage, intervjuer och annonser om ämnen som kopplar till det mångetniska och minoritetsgrupper. Journalisten har också i varje nummer och uppslag en opinionsbildande ledarspalt där han debatterar integrationspolitiska frågor.

Journalisten menar att han har en stor handlingsfrihet att utforma tidningen efter eget huvud. Det bekräftas av informationschefen som är ansvarig utgivare.¹⁰⁷ De bägge menar också att Journalistens handlingsutrymme formellt sett begränsas till tidningsarbetet. Detta ger honom varken *kontroll över kritiska resurser* eller *centralitet* i organisationens processer. Men Journalistens nära samarbete med informationschefen skapar inflytande i kommunens centrala processer eftersom denna chef i sin tur har *centralitet* och *närhet till exekutiv makt* i KS.

Projekt

Journalisten har en assyrisk identitet och ser sig som kristen. Han har utbildning och erfarenhet som journalist från sitt hemland och har studerat medie- och kommunikationsvetenskap och arbetat som både journalist och lärare. Han bor i staden och har många kontakter och relationer med minoritetsbefolkningen. Han har varit aktiv i den assyriska föreningen, men menar att han tagit avstånd från deras idéer och verksamhet. Han är inte heller aktiv i något parti då han menar att det kan skada hans ”neutralitet”. Han är kritisk till en del av minoritetsgruppernas föreningsaktiviteter. Han anser att de religiösa minoritetsgruppernas ledare, både muslimer och kristna, bidrar till segregation och motverkar invandrades integration ef-

tersom de motsätter sig att invandrare ska ”anpassa sig” till det ”sekulära samhället”.

Journalisten menar att han ”tillhör vanliga människor” och ser sin uppgift som administratör att ”förbättra för dem, och ingenting mer”. Han anser sig brinna för att bidra till att förbättra livet för minoritetsgrupper i staden, påverka debatten för att påskynda integrationsprocesser och skapa ett mångkulturellt jämlikt samhälle genom att lobba för ett nytt integrationspolitiskt program för organisationen. Journalisten är också kritisk till integrationspolitiken som han anser har misslyckats. De ”vackra orden” i handlingsplanerna saknar tydliga strategier som vägleder politiker i hur man bäst åstadkommer förändringar för invandrare i samhället:

Jag kan inte formulera det som de har formulerat det. Fint och vackert så att ingen invandrare blir arg. [...] Men det räcker inte, ändå är invandrare arga. Och de har rätt att vara arga eftersom de inte får någonting av de vackra orden. (Journalisten)

Han anser att staden kan göra bättre ifrån sig utifrån de goda ekonomiska förutsättningar den har. Han ser sin roll som journalist som att ”förenkla och förbättra integrationen” och att få politikerna att ta frågorna på allvar för att ”minska klyftan mellan svenskar och invandrare”. Han påpekar att ”arbete är nyckeln”, men att politiker också måste påverka ”tankar och mentalitet” hos vuxna invandrare för att skapa kännedom om hur det svenska samhällssystemet fungerar.

Företräddarskap

Journalisten har genom integrationstidningen skapat ett diskussions- och kunskapsforum varifrån han lyfter och synliggör frågor om det mångkulturella och minoritetsgruppers situation. Han verkar likt en lobbyist för att påverka kommunen att utefter ett eget integrationsprogram lösa segregationen. Han hjälper även enskilda i sina personliga ärenden gentemot offentlig sektor när han kan.

”Kasta ljus över frågor som saknar svar”

Journalisten anser sig vara uppfinnaren och den drivande kraften bakom förverkligandet av Integrationstidningen.¹⁰⁸ Det anser även kommunalrådet (S). ”Ett lovande utrymme för svaga röster” skriver Journalisten i den

första ledarspalten, där målet deklarerats vara att ”inspirera invandrare som saknat en röst eller en plattform att göra sig hörda ifrån”.¹⁰⁹ Tio års arbete har resulterat i hundratals tidningsartiklar med intervjuer, reportage, annonser och opinionsspalter om, med och av enskilda individer och föreningsrepresentanter med minoritetsbakgrund.¹¹⁰ ”Jag kastar ljus över frågor som saknar svar” menar han och påpekar att ingen annan i kommunen diskuterar integrationsfrågorna. Frågorna som tas upp berör allt från föreningars aktiviteter till enskilda personers syn på teman som integrations- och flyktingpolitik, hedersrelaterat våld, segregation och internationell politik. Kommunalråd, förvaltningschefer och andra aktörer intervjuas om integrationsfrågorna.¹¹¹

På ledarsidorna ger Journalisten å ena sidan en positiv bild av minoritetsbefolkningen. Deras kompetenser och resurser bör tas tillvara och gruppen bör bli mer delaktig i samhället. Han diskuterar behovet av ökad representativitet i politiken och behovet av att diskutera diskriminering och rasism. Journalisten uppmuntrar invandrare att demonstrera mot den dåliga situationen i Sverige och vill att stadens politiker ska ta itu med frågan om segregation.¹¹² Han skriver reportage om betydelsen av högtiden ramadan för stadens muslimer och ifrågasätter varför en av stadens största religiösa grupper inte har en moské.¹¹³

Å andra sidan ger han en negativ bild av de religiösa minoritetsgruppernas aktiviteter i relation till integrationen som mål. Journalisten förespråkar ett sekulärt samhälle och går i polemik mot muslimska och kristna församlingars ledare i staden. Han anser att de förhindrar integrationen genom att uppmuntra bevarandet av ”religiösa identiteter” som strider mot det svenska samhällets värderingar:

Varför lyckas religiösa mentorer värva stöd åt sina primitiva uppfattningar som hämtar sin näring från medeltiden, samtidigt som våra folkvalda misslyckas med sitt enda uppdrag att underlätta integration till tusentals arbetslösa med invandrabakgrund?¹¹⁴

Han riktar kritik mot ortodoxa kristna präster i staden för att de inpräntar en ”mentalitet” där man på ett ”nostalgiskt” sätt längtar tillbaka till sitt hemland och vägrar ”anpassa sig” till det svenska samhällets värderingar och lagar.¹¹⁵ Han anser också att invandrarföreningar spår på denna ut-

veckling och tycker inte att de borde erhålla ekonomiskt stöd från kommunen.

”Vi behöver ett nytt integrationsprogram”

”Först och främst måste man formulera ett väldigt bra integrationsprogram”, säger Journalisten angående hur kommunen kan förbättra situationen för minoritetsgrupper. Han ser sig som ”pionjär” i spridande av idéer för integrationspolitiken. Under rubriker som ”Mot ett bättre integrationsprogram”, ”Finstad har behov av en ny policy”, ”Lokala förändringar”, ”Mer långsiktiga planer krävs”, ”Integrationspolitik utan politisk agenda” och ”Avveckla de segregerade områdena” kritiserar han i sina ledare riktlinjerna för integrationspolitiken i staden och manar till förändringar.¹¹⁶ Hans mål är att förverkliga ett eget program på 25 punkter med målet att främja integration, motverka boendesegregation och främja sysselsättningen bland invandrare. En central strategi menar Journalisten är att ”bearbeta” beteenden hos invandrare för att ändra deras mentalitet. Det är inte bara genom integrationstidningen som detta budskap förmedlas.

Vid intervjutillfällena med politiker och administratörer försöker han förankra sitt program. Han menar också att politiker som han intervjuer uppskattar hans synpunkter och att partiföreträdare kontaktat honom och bitt om tillåtelse att använda programförslag han presenterat:

Jag står här i stadshuset och pratar och diskuterar med dem och jag står för det jag säger. Så om jag ser att det finns något fel som jag har kommit på så backar jag eller förbättrar deras syn. (Journalisten)

I andra sammanhang kommenterar han kommunens beslut i frågor om integrationspolitiken. I en intervju i lokaltidningen kritiserar han ett beslut att satsa nära 400 000 kronor på det mest socialt utsatta bostadsområdet: ”Det är bortkastade pengar” säger han och förklarar att kommunen måste förhindra att invandrare bor i samma områden bland annat för att ”stark koncentration av människor med olika kulturella bakgrunder” skapar problem.¹¹⁷ Vidare bör offentliga myndigheter vägleda invandrare på ett tydligare sätt när de anländer till landet. Invandrare måste lära sig landets språk och lagar, men även få samhällsinformation på sina hemspråk.

Ytterligare ett förslag som han länge drivit har varit bildandet av ett ”integrationsråd” där ledare för olika trossamfund i staden kan samlas och skapa en mötesplats i samarbete med kommunen i syfte att föra en dialog om integration.¹¹⁸ År 2003 får han gehör för frågan som också snappas upp av informationschefen som anser det vara önskvärt att förbättra kommunens kontaktytor med invandrare.¹¹⁹ De båda menar att de tillsammans anstränger sig för att övertyga kommunalråd och kommundirektör att skapa detta integrationsråd. De får också i uppdrag att ta fram förslag på hur ett sådant råd skulle kunna se ut. Som ett embryo till rådet skapas en ”tankesmedja” med aktörer från kommun, universitet och Svenska kyrkan. Syftet är att diskutera ”integration på ett gränslöst sätt”.¹²⁰

”Ta bort bromsklossar”

Även om Journalisten ser tidningsproduktionen som sitt huvudansvar menar han att han gör arbetet med integrationsrådet och tankesmedjan ”helt gratis”. Ideellt är också arbetet med att lobba för ett nytt kommunpolitiskt integrationsprogram. Han försöker också hjälpa individer med minoritetsbakgrund att lösa problem som de stöter på i livet. Han känner ett ansvar för att ”underlätta livet för människan”:

Jag har inte något ansvar för det här. Men som en människa har jag ett ansvar att jag måste ta bort de bromsklossar som bromsar varje kunnig människa som försöker vara en riktig medborgare i det här samhället. Jag försöker och jag tar det ansvaret. Men som en människa, inte som mitt arbete. (Journalisten)

Särskilt i den irakiska flyktinggruppen anser han sig ofta stöta på välutbildade och driftiga personer som saknar arbete. Han menar att han försöker hjälpa dem genom sina kontakter. Under åren ringer många olika personer med svensk bakgrund som vill komma i kontakt med individer som han intervjuat i tidningen eller för att få information om andra spörsmål rörande minoritetsgrupper. Han förmedlar på detta sätt många kontakter mellan minoritetsgrupper och myndighetsvärlden, journalister och andra.

Från närvaro till företräderskap

De tre minoritetsadministratörerna har olika starka intentioner och olika stort handlingsutrymme att företräda. Den svaga politiseringen kring det

mångetniska skapar behov av administrativ kompetens samtidigt som minoritetsadministratörernas befattningar både skapar och begränsar handlingsutrymmet att företräda. Nedan diskuteras vilka faktorer som har inverkan på de tre minoritetsadministratörernas företrädarskap i Finstad.

Projekt, befattningar och maktresurser

Journalisten och Personalstrategen har arbetat i stadshuset i 10-15 år. De är rutinerade administratörer och är båda engagerade i frågor som har en direkt koppling till minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Personalstrategen är engagerad i mångfaldsfrågor och Journalisten brinner för integrationspolitiken. Bakgrunden till att dessa två rekryteras till organisationen är att de ska fullfölja sina projekt i relation till minoritetsgrupper. Befattningarna är alltså i sig uttryck för deras strävan att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor och företrädarskapet i sig ett skäl till att jobba i kommunen. Konsulten uttrycker däremot att hon inte drivs specifikt av ett projekt i relation till minoritetsgrupper och hon uppfattar inte heller att hennes befattning ger möjlighet att engagera sig för minoritetsgrupper i större utsträckning. Hennes företrädarskap uppstår jämfört med Personalstrategen och Journalisten mer spontant när hon upplever att hon har möjligheten att påverka någon specifik process eller beslut i sitt arbete. Etnokratbefattningarna kan därför förstås som en faktor som möjliggör Personalstrategens och Journalistens företrädarskap.

Personalstrategens befattning möjliggör företrädarskapet genom den frihet han har i sin roll som administratör. Han har i uppdrag att verka för en jämlik och icke-diskriminerande rekrytering och arbetsmiljö i syfte att stärka minoritetsgruppers möjligheter att göra karriär i den kommunala organisationen. I sin befattning kan han ägna all kraft och energi åt detta projekt. Hans chef och ansvariga kommunalråd anser att han gör det med envishet och intensitet. Personalstrategen upplever och upplevs av ledande politiker och administratörer ha ett stort inflytande i utformandet av mångfaldspolitikerna i kommunorganisationen. Kommunalrådet (S) som tidigare var ordförande för personalutskottet menar att Personalstrategens roll i organisationen är tänkt att vara fri och ge utlopp för hans egen kreativitet. Han menar att det inte är önskvärt att i detalj styra ”kreativa miljöer och tjänstemän” med hänvisning till mångfaldsarbetet.¹²¹

På ett liknande sätt skapar etnokratbefattningen som Journalisten har som redaktör och skribent för Integrationsbladet möjlighet att företräda genom att sprida sitt integrationspolitiska budskap. Detta handlingsutrymme har han haft i tio år. Hans perspektiv kring det mångtunniska har gått från att spridas genom en papperstidning i liten upplaga till att bli en del av kommunens hemsida och en inlägg i kommunens officiella tidning som skickas ut till samtliga hushåll i kommunen. Denna tidning innehåller både reportage och opinionsbildande artiklar där de senare fungerar som plattform för Journalistens projekt att påverka kommunens integrationspolitik. Att integrationstidningen överlevt anser Journalisten vara ett resultat av hans kreativitet men framförallt det förtroende som informationschefen har för arbetet. Informationschefen stöder Journalistens projekt och budskap till fullo och menar att han fungerar som en ”god kompass” som håller de mångtunniska frågorna vid liv och anser att han med en ”utanförståendes blick” ger ”själ åt frågorna”:

Jag ställer mig bakom (Journalistens) sätt att försöka inpränta både hos invandrad befolkning och hos våra politiker vad det är för värden som vi i Sverige måste värna om och få människor som kommer utifrån att förstå så att det inte blir misstag eller missförstånd. (IT6)

Informationschefen uttrycker också att han ger ett stort handlingsutrymme åt Journalisten i utformningen av tidningen vars ställning han gärna vill stärka i framtiden.

Men varför upplever Konsulten att hon har ett sämre handlingsutrymme att företräda? För det första upplever hon inte en frihet att bestämma och utforma sina arbetsuppgifter. Hennes aktiviteter är beroende av fler chefsnivåer (förhandlingschefen, HR-chefen, personaldirektören och personalutskottet) jämfört med de andra minoritetsadministratörerna som har en nära arbetsrelation med respektive verksamhets högsta chef. För det andra är hennes arbetsuppgifter delvis av den karaktären att det finns en detaljerad lagstiftning (arbetsrätt) att förhålla sig till. Konsulterna och förhandlingssekreterarna kan bestämma hur uppdragen ska läggas upp, men har ett ”mindre svängrum” jämfört med personalstrategerna, som personaldirektören uttrycker det.¹²² För det tredje upplever Konsulten visserligen att det finns ett handlingsutrymme att företräda i samband med förvaltningarnas rekryteringsprocesser. Här kan hon föra fram mångfaldsperspektivet

och stödja sökanden med minoritetsetnisk bakgrund, men hon menar att det avgörande beslutet ligger hos chefen för respektive förvaltning. Konsulten har helt enkelt inte en avgörande *närhet till exekutiv makt* (förutom i vissa rekryteringsprocesser), *centralitet* eller *kontroll över kritiska resurser*. Hon har varit anställd kort tid och har heller inga tydliga projekt att fullfölja i relation till minoritetsgrupper.

Men vilka maktresurser har Personalstrategen och Journalisten som möjliggör ett förverkligande av projekten? Medan de har handlingsutrymme att förverkliga sina projekt inom ramen för respektive befattningar saknar de samtidigt åtkomst till avgörande maktresurser som möjliggör att projekten förverkligas. Den maktresurs som möjliggör förverkligandet av respektive projekt är *närheten till den exekutiva makten* i respektive verksamhet, något som de förstärker genom att försöka uppbringa ett gott förtroende hos sina chefer och politiska ledare. Men båda saknar åtkomst till andra maktresurser, vilket påverkar hur de arbetar.

På vilket sätt *kan* Personalstrategen egentligen påverka den stora kommunorganisationens verksamheter för att få till stånd en ”mångfaldskultur”? Personaldirektör och ledande politiker i personalutskottet uttrycker att de förlitar sig på hans kompetens, idériakedom och kreativitet när det gäller mångfaldsarbetet. De uttrycker ett *förtroende* för hans arbete vilket gör att han ges en frihet att utforma sina arbetsuppgifter och mobilisera politiskt stöd för projekten. Detta förtroende har Personalstrategen byggt upp genom intensivt arbete i organisationen i mer än tio år. Han har gjort sig ett namn i organisation och lokalsamhälle som en ”kämpe” för mångfalds- och jämlikhetsarbete. Trots detta upplever han att det finns stora hinder. Mångfaldsmålen har inte förverkligats, särskilt inte vad rör rekryteringen av individer med utländsk bakgrund på chefsnivåer i kommunen.

Om vi tolkar Personalstrategens handlingsutrymme utifrån hans åtkomst till maktresurser förefaller han ha en låg grad av *centralitet* och *kontroll över kritiska resurser*. Hur oumbärlig är Personalstrategens mångfalds- och jämställdhetsperspektiv i relation till kommunstyrelsens andra ansvarsområden? Hur oumbärlig är Personalstrategens arbete för rekryteringsprocesserna och arbetsmiljöarbetet i kommunens övriga förvaltningar? Han har visserligen god insyn över kommunens centrala processer och känner till organisationen väl. Men hans arbetsuppgift består av att med hjälp av mål- och visionsarbete, utbildande och övertalande metoder förmå motsträviga administratörer att anamma ett mångfaldsperspektiv i

det vardagliga arbetet. Detta arbete förväntas han göra utan att *kontrollera kritiska resurser*. Han leder ingen personal, ingen större budget och definitivt inga tvingande eller andra auktoritetsbaserade resurser som han kan använda för att implementera mångfaldsmålen. Styrsystemen i arbetet medför *svaga maktresurser* vilket skapar hinder att få saker gjort.

Personaldirektören menar till exempel att det kan finnas ett motstånd mot att förverkliga riktlinjer om mångfald och jämställdhet. Chefer kan uppfatta styrningen från stadshusets personalavdelning som en onödig arbetsbelastning när ytterligare perspektiv och arbetssätt ska implementeras inom ramen för oförändrad budget. Dessutom menar hon att mångfaldsperspektivet trängs med de andra strategernas bevakningsområden. Strategerna kan konkurrera med varandra och det kan hända att Personalutskott och Personaldirektör under perioder vill prioritera andra perspektiv än just mångfaldsfrågan.¹²³ Personalstrategen upplever också själv att detta motstånd kan finnas i organisationen och att bristen på resurser är ett hinder.

Därför försöker Personalstrategen att kringgå begränsningarna genom egna kreativa lösningar. Som aktör anses han vara väldigt ”driven och uthållig” som inte ger upp sina idéer i första taget.¹²⁴ Hans strategi är att söka projektmedel från externa källor varigenom avsaknaden av resurser kan kompenseras. Personalstrategen framför också att han är mån om *hur* han driver frågorna. Han berättar att han ofta blir frustrerad av att arbetet med att förändra organisationen går så trögt, även om han idag försöker att kontrollera sitt temperament har det inte alltid varit enkelt. ”Man måste ha tålmod och jobba taktiskt” säger han en intervju med lokaltidningen: ”det hjälper inte att bli förbannad.”¹²⁵ Idag beskriver han sig som mer diplomatisk i sitt förhållningssätt. Det kan bero på att han inte har ett val. Han är beroende av välviljan och förtroendet från politiker, chefer och andra verksamhetsledare för att kunna påverka organisationen och få igenom sina idéer. Ytterligare ett sätt för Personalstrategen att kompensera bristande inflytande i organisationen är att upparbeta ett gott förtroende och direkt förankra idéer i den politiska ledningen. Ordföranden i personalutskottet menar att personalstrategen ofta är hos henne och förankrar idéer och avlägger rapporter på ett sätt som andra administratörer inte gör. Hon menar att det möjligen kan bero på hans kulturella bakgrund.¹²⁶ En rimligare förklaring förefaller dock vara hans behov av att kompensera svaga maktresurser i befattningen.

På vilket sätt har Journalistens befattningar och maktresurser inverkan på förverkligandet av hans projekt? Lyckas han få genomslag i debatten och hur påverkar han kommunens integrationspolitik? Även om denna studie inte kan uttala sig om vilken effekt tidningen har i organisation och samhälle är ledande politiker och administratörer bekanta med tidningen och menar att de följer den.¹²⁷ Det finns dock en del frågetecken kring vilken roll tidningen har i organisationen. Integrationsstrategen på kommunstyrelsens kontor menar till exempel att tidningen ”lever sitt eget liv”.¹²⁸ Det finns också de som frågar sig om det är lämpligt att Journalisten sprider sina egna politiska perspektiv i en kommunal tidning. Kommunalrådet (S) berättar att företrädare för muslimska föreningar hört av sig och klagat på felaktig information kring deras aktiviteter och inställning till integration.¹²⁹

Men det är inte bara genom tidningsarbetet som Journalisten försöker påverka integrationspolitiken. Med hjälp av det förtroende som informationschefen har för hans projekt får han möjligheter att påverka kommunens politiska processer på ett sätt som överskrider rollen som administratör. Informationschefen beskriver ingående hur han i kommunstyrelsen försöker att förankra Journalistens idé om att bilda ett integrationsråd för att förbättra dialogen mellan etniska och religiösa grupper i staden. Bildandet av rådet beskriver han också som Journalistens idé. Även om tidningen saknar stöd i centrala delar av organisationen kan informationschefens *förtroende* för Journalisten hålla integrationstidningen vid liv. Dessutom får han möjlighet att påverka kommunens övergripande policy. Förtroendet skapar ett handlingsutrymme som kan förefalla överraskande mot bakgrund av Journalistens befattning och arbetsuppgifter.

Trots att varken Personalstrategen eller Journalisten har ett formellt handlingsutrymme att bistå enskilda individer med minoritetsetnisk bakgrund att få stöd och lösa problem, upplever de att de har ett sådant handlingsutrymme i praktiken.

Politisering, stödstrukturer och etniska motsättningar

Varför skapas det ett handlingsutrymme för Journalisten och Personalstrategen att själva utforma sina befattningar utefter egna projekt? Medan minoritetsadministratörernas intentioner driver dem, skapar de etniska

motsättningarna och politiseringen handlingsutrymmet. Det mångetniska har varit närvarande på dagordningen sedan 1980-talet i Finstad och inte blivit föremål för partiernas maktstrider i det politiska rummet. Det finns endast en marginell men påtaglig rasistisk mobilisering som har politiserat det mångetniska. Ny Demokratis tid i fullmäktige samt våld och hot från nazistgrupperna har skapat ett samstämmigt gensvar från övriga partier att motverka rasismen och verka för ett mångetniskt, jämlikt samhälle. Detta har medfört partipolitisk konsensus kring integrations- och mångfaldspolitiken som är en faktor som öppnat upp för ett administrativt handlingsutrymme. Detta handlingsutrymme har fyllts med minoritetsadministratörernas projekt för hur mångetnisk jämlikhet ska uppnås. Även om Personalstrategens och Journalistens arbete präglas av de statliga policyformuleringarna kring det mångetniska, prioriterar de själva vilka dimensioner som tillvaratas i implementeringen och framför allt hur organisationen konkret ska arbeta med frågorna.

Ytterligare en orsak till detta handlingsutrymme kan vara att det bland ledande politiker och övriga administratörer i organisationen saknats tydliga uppfattningar kring hur arbetet med det mångetniska ska utformas. Organisationens politiker vill agera för ett mångetniskt jämlikt samhälle men deras förhållningssätt präglas av ett *policy-tomrum*. Hur ska målet uppnås och hur ska arbetet utformas konkret? Som informationschefen beskriver är integrationspolitiken något som politiker ”inte riktigt förstått” och som:

[...] varit ett dåligt samvete kan man väl säga för samtliga politiker under väldigt lång tid. Och man vet inte riktigt hur man ska hantera det här. (IT6)

Samtidigt som det alltså finns en politisk vilja finns det få aktörer som driver tydliga perspektiv kring det mångetniska, bortsett från marginaliserade rasistiska partier och organisationer. Etniska motsättningar i Finstad skapas huvudsakligen av majoritetsgrupper. En anledning till det *policy-tomrum* som skapats kan vara avsaknaden av minoritetsgrupper som mobiliserad kraft i politiken. Gruppens milda engagemang i lokalpolitiken skapar en situation där Journalisten och Personalstrategen blir de mest framträdande aktörerna för det mångetniska. Eftersom det månget-

niska inte tagit sig in i det politiska rummet kan det tolkas som att det inte heller har funnits politiska begränsningar för deras handlingsutrymme.

Personalpolitiken uppfattas som ett särskilt område där rådande instabila majoritetsförhållanden i kommunstyret dessutom bidragit till att skapa största möjliga partipolitiska samstämmighet och stabilitet över tid.¹³⁰ Under det socialdemokratiska styret 1998-2006 prioriteras personalpolitiken och identifieras som en central fråga för kommunens kvalitetsarbete. Målet är att skapa en konkurrenskraftig arbetsplats med kompetenta medarbetare där ambitioner om mångfald får en prioriterad plats menar kommunalråd (S) och (M). Båda framhäver att personalutskottet varit hängiven idén om mångfaldens effektivitetsvinster.¹³¹ Dessa omständigheter kan förstås som en bakgrund till Personalstrategens befattning och inflytande i mångfaldspolitik.

På vilket sätt är det slutligen relevant att beakta stödstrukturernas inverkan på minoritetsadministratörers företräderskap? Avsaknaden av en kritisk massa minoritetsadministratörer¹³² förefaller öka Personalstrategens och Journalistens handlingsutrymme. Dessa två menar att de kan använda sin invandrarbakgrund för att hävda en särskilt sakkännedom om minoritetsgruppers situation och på så sätt få ett handlingsutrymme. Avsaknaden av andra aktörer med liknande visioner, men kanske annorlunda strategier, gör att Personalstrategens och Journalistens perspektiv kan få större genomslag. Det är också tydligt att Personalstrategen söker stärka sitt handlingsutrymme genom att skapa nätverk med etnokrater i andra kommuner. Han uppfattar nätverket som han deltagit i att bygga upp, ”Mångfald och mänskliga rättigheter”, har stärkt hans plattform idémässigt, moraliskt och resursmässigt. Här upprättar han kontakt med andra administratörer, utbyter erfarenheter och diskuterar strategier. Information om teoretiska perspektiv, pågående nationella processer och projekt sprids i nätverket.

Sammanfattande analys

I Finstad är de etniska motsättningarna ingen framträdande dimension i samhället och det mångetniska finns på agendan utan att politiseras. Kommunens politiska ledare vill verka för ett mångetniskt jämlikt samhälle, men behöver fylla frågorna med ett innehåll. Detta skapar ett administrativt handlingsutrymme för minoritetsadministratörer med intentionen att företräda.

Personalstrategen driver mångfaldsprojekt med visionen att minska invandrades arbetslöshet. Konsulten vill förverkliga ambitioner om rättvisa rekryteringsprocesser och ett mångfaldsperspektiv i organisationen. Journalisten är genom den kommunala Integrationstidningen en röst kring det mångvetniska med visionen att stärka minoritetsgruppers situation i samhället. Till skillnad från fallet Grönstad har dessa minoritetsadministratörer intentioner att företräda mot bakgrund av mer eller mindre tydligt formulerade projekt gentemot minoritetsgrupper. För Personalstrategen och Journalisten är projekten en avgörande faktor till att respektive befattningar existerar.

Att inneha en ledande befattning som etnokrat medför en fri roll och möjligheter att företräda samtidigt som det innebär avsaknad av nödvändiga maktresurser för att förverkliga projekt. Minoritetsadministratörerna kan likväl kompensera avsaknaden av maktresurser. Genom att skapa ett gott förtroende hos ledande politiker och mobilisera resurser till olika projekt kompenserar Personalstrategen sin brist på centralitet och kontroll över kritiska resurser. Journalistens ambitioner att påverka integrationspolitiken möjliggörs genom en god relation med chefen som sätter Journalistens frågor på kommunens centrala dagordning. Konsulten som inte har tydliga projekt och inte en lika fri roll i sin befattning ser vägen upp i hierarkin som den huvudsakliga strategin för att tillskansa sig mer maktresurser.

Finstad präglas alltså till skillnad från Grönstad av en politisk kontext som uppmuntrar minoritetsadministratörer att företräda. Majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper sätter frågan på agendan och skapar handlingsutrymme för minoritetsadministratörernas företräderskap.

Kapitel 7

Sjöstad – från engagemang till desillusion

För att är man invandrare själv så blir man påverkad. Det är inte som att jobba nio till fem och stänga butiken utan det är att gå hem och jobba vidare. Arbetet var ju livet.
Informatören

I Sjöstad är de etniska motsättningarna framträdande i lokalsamhället. Majoritetsgrupper mobiliserar sig mot minoritetsgrupper, samtidigt som stadens största minoritetsgrupp – assyrier/syrianer – är en mobiliserad och tongivande del av stadens samhälle och politik. I detta fall följer vi fyra minoritetsadministratörers väg in och ut från kommunledningskontoret.

Samhälle, politik och det mångetniska

Den utomeuropeiska invandringen utgör en stor del av Sjöstads fyrdubb-lade befolkningsökning under efterkrigstiden. 2008 har nära hälften av stadens befolkning minoritetsetnisk bakgrund, varav nära en femtedel är födda i icke-västerländska länder. Under 1960-talet flyttar ett antal assyrier/syrianer till staden och gruppen blir med tiden stadens största minoritetsgrupp.¹³³ Gruppen mobiliseras av en stark sammanhållning kring sin identitet och syns och hörs i stadens medier och samhällsdebatt. Det är svårt att frångå sambandet mellan assyrier/syrianernas tongivande närvaro och kommunens retorik om stadens mångetniska identitet. I kommunens mål- och visionsprogram samt i informationsbroschyrer om kommunens historia framhävs den mångetniska befolkningen och stadens internationalitet som en del av stadens identitet. I ingången till stadshuset finns till exempel en utställning där stadens minoritetsgrupper och deras historia skildras.¹³⁴

Samtidigt lever stadens majoritets- och minoritetsbefolkning under skilda levnadsvillkor. En stor del av stadens minoritetsgrupper bor i fyra stadsdelar i tätortens miljöprogramsområden. Tre av dessa stadsdelar har

sedan 1970-talet haft en hög andel assyrier/syrianer bland de boende.¹³⁵ De sociala problemen kring dessa stadsdelar ökar under 2000-talet då runt 5 000 kristna irakier flyr till staden som varken kan erbjuda arbetstillfällen eller bostäder. För 2008 är kostnaden för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder mer än dubbelt så hög som rikssnittet.¹³⁶

Etniska motsättningar

Det undgår få i Sjöstad att nära hälften av befolkningen har minoritetsbakgrund och att en stor del av dessa tillhör den assyrisk/syrianska gruppen. I samtliga intervjuer med politiker, tjänstemän och föreningsrepresentanter framkommer att det i samhället finns spänningar mellan den assyrisk/syrianska minoritetsgruppen och den svenska majoritetsbefolkningen. Assyrier/syrianerna är en synnerligen välmobiliserad grupp som med grund i sin etniska identitet byggt upp något som liknats vid ett ”samhälle mitt i majoritetssamhället”.¹³⁷ Gruppen etablerade sig tidigt som småföretagare i service- och restaurangbranschen och samlas kring sina föreningar och kyrkliga församlingar.¹³⁸ Ledande företrädare från assyriska, syrianska och även andra föreningar och kyrkoförsamlingar manifesterar sina intressen i offentlig debatt gentemot majoritetssamhället men också gentemot varandra. Kyrkorna kräver egna friskolor, fotbollföreningar nya arenor, satellitkanaler startas och sprider kultur, nyheter och nöje, restaurangägare organiserar sig och uttrycker att de blivit diskriminerade av polisens kontroller och kommunens inspektioner.¹³⁹ Gruppens intressen rörande hemlandet och situationen i staden genomsyrar lokaltidningens rapportering och det politiska samtalet.¹⁴⁰

Med hjälp av bland annat personvalet har gruppen etablerat politiskt inflytande i partiföreningarna, fullmäktige och kommunstyrelse.¹⁴¹ Efter valet 2006 är 20 procent av fullmäktigeledamöterna assyrier/syrianer och de största partierna har minst en företrädare med assyrisk/syriansk bakgrund i kommunstyrelsen.¹⁴² Företrädare för gruppen finns också närvarande i den kommunala förvaltningen som lärare, socialsekreterare och anställda vid flyktingenheten. Däremot har få tagit sig till administrativa chefspositioner.¹⁴³

Stadens miljonprogramområden präglas av sociala oroligheter. Tilltagande brottslighet, gängbildningar och vandalism i stadsdelarna kan exemplifieras med en situation under 2000-talet. Ett ungdomsbråk mellan

ungdomar med majoritets- och minoritetsbakgrund i en av dessa stadsdelar 2005 urartar till upplopp, massivt polispådrag och skottlossning mot polis.¹⁴⁴ Den debatt som blossar upp efter incidenten handlar mer om relationen mellan svenskar och invandrare i staden än om polisens insatser och situationen i sig. En debattör i lokaltidningen uttrycker att händelsen väcker eftertankar kring det mångkulturella samhällets stabilitet och dess ”grundvärderingar”.¹⁴⁵ Den assyrisk/syrianska gruppens företrädare engagerar sig i diskussionerna och uttrycker en vilja att ta ett ansvar för att förhindra liknande händelser i framtiden. En assyrisk föreningsföreträdare kritiserar bland annat polisen för att ha använt överväld.¹⁴⁶

Staden präglas också av en växande rasistisk opinion. Ny Demokrati och lokala partier förvaltar denna opinion på 90-talet. 2002-2010 får Nationaldemokraterna två-tre mandat i fullmäktige och kräver bland annat en folkomröstning i syfte att låta staden ”säga sitt om massinvandringen”.¹⁴⁷ Partiet kritiserar ”mångkulturalismen” och utmålar de olika kultureernas samexistens som anledning till växande social oro.¹⁴⁸ Även Sverigedemokraterna får fem mandat i fullmäktige 2010.¹⁴⁹

Politiseringen av det mångetniska

”Som politiker i Sjöstad måste man arbeta med integration” hävdar ett kommunalråd (MP).¹⁵⁰ Det mångetniska har funnits på agendan i många olika verksamhetsområden under fyra årtionden. Flyktningmottagandet och introduktionsprogrammen administreras av arbetslivsnämnd och förvaltningens introduktionsenhet.¹⁵¹ När flykting- och anhöriginvandringen ökade, arbetstillfällena i staden minskade och den sociala oron i de fyra stadsdelarna uppmärksammades av medier och allmänhet, utvecklades också integrationspolitiken i kommunen. Sedan 1990-talet har de statliga stadsutvecklingsprojekten avlöst varandra. Satsningarna har haft målsättning att bryta segregationen och förbättra levnadsförhållandena i de fyra stadsdelarna.¹⁵² Ett handlingsprogram kallat ”Mångfald och gemenskap” skapas 2001. Där anges att den ”styrka och kompetens som finns i mångfalden” ska prägla staden som ska vara ”fri från främlingsfientlighet, rasism och diskriminering” och att alla ska ”känna delaktighet i och ha inflytande över samhällsutvecklingen”.¹⁵³ En politiskt sammansatt ”integrationsberedning” ansvarar för arbetet under kommunstyrelsen och ersätts omkring 2003 av ”demokrati- och mångfaldsberedningen” (DMB). Be-

redningen ansvarar för demokrati-, mångfalds-, integrations-, segregations- och folkhälsofrågor med mera.¹⁵⁴ 2005 inrättas en ”demokrati- och mångfaldschef” som ansvarig för beredningens operativa verksamhet och stab bestående av några få administratörer.¹⁵⁵ 2008 antas handlingsprogrammet ”Mångfald för mervärde” som förutom tidigare uppsatta mål ytterligare betonar mångfaldspolitiken.¹⁵⁶

Flykting- och integrationspolitiken uppmärksammas under 2000-talet vilket intensifieras i valet 2006 då socialdemokraternas stabila maktställning i kommunen sätts i gungning. Det finns en ständig debatt kring det mångetniska i kommunen och det uppstår partipolitiska kontroverser som kretsar runt assyrier/syrianernas olika intressen.¹⁵⁷ Partierna profilerar sig i frågor som har med gruppens intressen att göra i syfte att attrahera väljarstöd då gruppen ensam är stark nog att avgöra val.¹⁵⁸ Under 2000-talet politiseras invandringsfrågan på grund av den stora invandringen av irakiska flyktingar. Samtliga intervjuade politiker upplever att kommunens flyktingmottagande är en av de största politiska frågorna inför och efter valet 2006.¹⁵⁹ De upplever att invandringsfrågan är en orsak till att det stabila socialdemokratiska styret tappar makt efter valet 2006 då Nationaldemokraterna får en potentiell vågmästarposition mellan vänster- och högerblocket.¹⁶⁰ Socialdemokraterna behåller dock ordförandeposten i kommunstyrelsen. Den politisering som Nationaldemokraterna skapar leder till större samstämmighet mellan etablerade partier i syfte att minimera deras inflytande i fullmäktige. Detta beskrivs i den gemensamma budget som majoritets- och oppositionspartier utformar gemensamt i syfte att inte ge partiet en vågmästarroll.¹⁶¹

Det råder en politisk enighet om att kommunen tar emot fler flyktingar än vad som kan hanteras.¹⁶² Kommunalråden begär i ett gemensamt utspel riktat mot staten ”flyktingstopp” och ”time-out” i flyktingmottagandet.¹⁶³ Att minska flyktingmottagandet och driva en nationell debatt kring lagstiftningen om flyktingars rätt att själva välja boendeort blir en profilfråga för kommunstyrelsens ordförande (S).¹⁶⁴

Det uppstår även en debatt om integrationspolitiken som inte påverkar det politiska rummet, men som däremot skapar en politisk vilja att råda bot på den sociala oro som uppstår i stadens miljonprogramsområden. Socialdemokraterna kritiserar av allianspartierna efter valet 2006 för att ha bidragit till att skapa ”växande sociala klyftor, förslummade bostadsområden, arbetslöshet och bidragsberoende”. Kommunen måste enligt opposit-

ionen minska ”utanförskapet” skapa arbete, goda villkor för företagande, trygga bostadsområden eller ”falla samman”.¹⁶⁵ Men det råder en politisk enighet om att stadsutvecklingspolitiken är viktig.¹⁶⁶

De etniska motsättningarna i Sjöstad skapas av både majoritetsgruppers och minoritetsgruppers mobilisering. Frågan om flyktinginvandring politiseras och blir en av de mest prioriterade politiska frågorna för kommunstyrelsens ordförande (S). Mot bakgrund av dessa faktorer ska vi vända blicken mot stadens fyra ledande minoritetsadministratörer. Företräder de minoritetsgrupper och hur tar sig detta företräderskap i så fall uttryck?

Stadsdelsutvecklaren

Stadsdelsutvecklaren¹⁶⁷ är assyrier/syrian född i Turkiet och har under många år haft en befattning på kommunledningskontoret. Han omflyttas 2008 till en position som resursarbetskonsulent på introduktionsenheten där han arbetar med nyanlända invandrare. Han har arbetat för kommunen i 17 år, bland annat som familjeterapeut i socialtjänsten, informationssekreterare och speciallärare. Tio av dessa år har han arbetat med stadsutvecklingsprojekt. Utvecklingsprojekten som organiserats på olika sätt har medfört att Stadsdelsutvecklaren haft många arbetsplatser och titlar. Under perioden 2000-2005 arbetar han från stadshuset som stadsdelsutvecklare och processledare gentemot ett av stadens miljonprogramsområden, ansvarig för ett 30-tal projekt inom skola, kultur, fritids- och arbetsmarknadsområdet. Under denna tid styrs hans arbete av de statliga projektplanerna, men också av integrationsberedningen och DMB. När medlen för de statliga projekten tar slut involveras han i andra integrationsprojekt, bland annat ett som syftar till att förebygga patriarkala strukturer och hederskulturer bland minoritetsgrupper. I detta arbete upplever han sig mest ha ansvaret att skapa debatt och uppmärksamma jämställdhetsproblemen.

Som stadsdelsutvecklare anser att han sig ha stort inflytande över utvecklingsprojektens innehåll och kommunens policyarbete med det mång-etniska. I utvecklingsprojekten upplever han sig i hög grad själv styra sitt arbete i dialog med andra administratörer utifrån regeringens riktlinjer. Under faser i utvecklingsprojekten arbetar han i stadsdelarna där han har

kontroll över kritiska resurser som fördelas genom projekten. Han har en viss *centralitet* i relation till verksamheter i de fyra stadsdelarna och det mångetniska, men han upplever att projektgruppen har en distans till stadens övriga processer och beslut.

Projektledningen omorganiserar runt 2000 till stadshuset och integrationsberedningen, vilket ger honom en större *centralitet* och *närhet till makten* i kommunledningen. Arbetet i stadshuset präglas enligt honom av övergripande strategiarbete i utvecklings- och integrationsprojekt. Här koordinerar han processer tillsammans med en verksamhetsövergripande ledningsgrupp och utvecklar kommunens strategier kring integrationspolitiken som huvudsakligen fokuserar på fyra stadsdelar. Detta arbete konkretiseras i att ta fram en integrationspolitisk handlingsplan. I denna befattning har han en sämre tillgång till *kritiska resurser* då han inte förvaltar pengar eller andra resurser som har inverkan på andras arbete.

Projekt

Stadsdelsutvecklaren har en syriansk identitet och har länge varit engagerad i syrianska föreningar, eller ”folkets sak” som han benämner det. Han har varit ordförande i både Syrianska föreningen och ungdomsförbundet. Han är utbildad teolog och aktiv debattör och skribent i föreningens tidskrift och blir en av gruppens första valda politiker under 1990-talet för KD i kommunen. Under nästan hela sitt liv har han levt i de stadsdelar som han sedermera är utvecklare för i storstadsprojekten.

Stadsdelsutvecklaren drivs av projekt med visioner som handlar om att stärka den syrianska gruppens ställning men också att skapa mångetnisk jämlikhet. Han ser på arbetet med det mångetniska som ”en röd tråd” i sin karriär:

Jag tror att någonstans att jobba med de här frågorna, flyktning och integration, det är sökande efter rötterna. Det har varit den röda tråden, försöka hitta sin identitet. [...] Alltså mitt jobb har ju också varit mitt intresse [...] och gjort att jag har tagit saker mer personligt. Det blir mer ett personligt engagemang. Det är ju inte bara ett jobb från åtta till fem eller något liknande. (Stadsdelsutvecklaren)

Stadsdelsutvecklaren menar att han brinner för att kämpa mot orättvisor och diskriminering och uttrycker ett starkt personligt engagemang för alla

minoritetsgruppers levnadsvillkor. Detta projekt utvecklas genom erfarenheterna av arbetet i stadsdelarna där han upplever vilka problem som de boende har i livet. Strategierna har varit att engagera sig i flera forum: föreningsliv, politik, och förvaltningen. I dessa forum verkar han för gruppens identitetsfrågor, men också för ökad social jämlikhet i samhället. Engagemanget för den syrianska gruppens och minoritetsgruppers situation avmattas dock med tiden. Han beskriver sig själv som ”luttrad” och likgiltig inför möjligheterna att förändra tröga strukturer i stadens organisation:

Jag har kommit till ståndpunkten att jag gör mitt jobb och varken mer eller mindre. Sen skiter jag i allt det här, för det ger inget, det resulterar inte i någonting. (Stadsdelsutvecklaren)

Företräderskap

Innan Stadsdelsutvecklaren blir desillusionerad engagerar han sig i utvecklingsprojekten för att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor och öka deras inflytande i politiken. Han uppfattas som företrädare och språkrör i gruppens ögon och upplever sig som ”ambassadör” för de boende i de stadsdelar som han lever och arbetar i. Han lyfter frågor om det mång-etniska på dagordningen genom policyarbetet under kommunstyrelsen. Han tar också strid mot dominerande aktörer i den assyrisk/syrianska gruppen för att lyfta jämställdhetsfrågor.

Språkrör för ”folkets sak”

Stadsdelsutvecklaren involverad i det syrianska föreningslivet, partiföreningar i kommunen och arbetar som administratör för att motverka sociala problem i olika stadsdelar. Hans många relationer med gruppen innebär möjligheter att hjälpa enskilda vänner och anhöriga att ordna jobb, projekt- eller föreningsmedel och så vidare i både små och stora frågor. Han menar att enskilda individer och ledande aktörer i föreningarna upplever honom som en företrädare för deras önskemål och problem:

Många såg mig som företrädare, alltså de tog kontakt med mig helt enkelt bara för att jag sitter där. Inte för att jag har den funktionen, eller den rollen, folk vet att jag sitter där och då kan jag påverka och hjälpa dem med olika frågor. (Stadsdelsutvecklaren)

Han kontaktas exempelvis av den assyriska fotbollsföreningen som söker pengar för att bygga en ny arena. Han driver frågan genom beslutskanalen, skriver en ansökan och lobbar för föreningens önskemål, vilket han menar senare bidrar till att det byggs en arena. Under utvecklingsprojekten försöker han tillmötesgå de olika föreningarnas önskan att erhålla projektmedel. Men han menar att det tär att vara lyhörd för alla föreningar. Särskilt mot bakgrund av syrianernas förväntningar på honom som knuten till gruppen. Det blir känsligt när också assyriska föreningar konkurrerar om samma projektmedel. Han menar att han försökte agera neutralt för att tillgodose alla föreningars intressen, men att det inte var möjligt eftersom han inte kunde uppfylla allas önskemål och dessutom ansågs partisk av vissa föreningar.

Han vill också bidra till att öka assyrier/syrianernas inflytande i stadens utvecklingsarbete. Majoriteten av gruppen är bosatta i de stadsdelar som var föremål för projekten. Stadsdelsutvecklaren ser därför att gruppen har det gemensamma intresset att utöva inflytande över utvecklingsprojektets upplägg och budget. När förhandlingar med staten om ny omgång utvecklingsprojekt initieras under 1990-talet betonas de boendes delaktighet. I denna process ser Stadsdelsutvecklaren en möjlighet att mobilisera gruppen i utvecklingsarbetet. Han initierar en ”dialoggrupp” med gruppens kyrkoförsamlingar och föreningar:

Och det kan jag säga att det var jag som stod bakom det initiativet, och jag kan ärligt talat säga så här att gick ut med det här budskapet att nu kommer de här pengarna. Om vi kan enas som grupp, utan att sprätta och kämpa åt var sitt håll så lovar jag att vi kommer att ha så stor makt att kommunen kommer aldrig att göra någonting utan att rådfråga, utan att kolla med den här gruppen. Men tyvärr, den här gruppen den bildades och nätverket, styrelsen den vart ju inte långlivad därför att väldigt snart så blev de ju osams. (Stadsdelsutvecklaren)

Stridigheter mellan fraktionerna gör att dialoggruppen inte kommer överens om gemensamma strategier. Han såg gruppen som en potentiell referensgrupp som kunde samla de boende och uttrycka deras intressen. Målsättningen med projekten var att de boende skulle mobiliseras och engageras, men det blir ett ”omöjligt uppdrag”.

”Ambassadören” för stadsdelarna

Stadsdelsutvecklaren menar att arbetet med stadsdelarna ger honom en inblick i den bekymmersamma situation som de boende har. Trots att han växt upp i stadsdelen gav arbetet honom nya insikter om de boendes levnadsvillkor:

Jag hade mitt rådmöte och kallade alla boende. Det kom in ungefär 300 personer någonting. Och då var det någon som sa så här: ’vaddå jag är inte intresserad av att bestämma några pengar, det jag har svårt med, det är hur jag ska livnära mig imorgon, hur ska jag få jobb?’ [...] Alltså vi fick väldigt mycket insyn. (Stadsdelsutvecklaren)

Han vill förmedla denna situation till ledande politiker och administratörer och på så sätt påverka stadshusets beslutsprocesser för att försöka få till stånd förändringar. Han försökte fungera som en förmedlande länk mellan de boendes önskemål och ledande politiker och administratörer. Denna ”ambassadörsroll” som han kallar det innebär att förmedla ”verkligheten in i stadshuset”. Men han menar att politiker och administratörer präglades av ett ointresse för stadsdelarna och att de saknade ”verklighetsförankring”. De hade enligt honom ”aldrig satt sin fot i områdena”. Mest av allt verkade de präglas av en mentalitet där man ”ville lägga ner stadsdelarna” eller ”sätta upp ett galler runt omkring och låta dem sköta sitt så sköter vi vårt” säger han.

Han vill använda de resurser som finns till hands för att starta insatser för att förbättra stadsdelens skolor och föreningsliv i syfte att bryta segregationen och skapa delaktighet bland de boende i områdena. Men han upplever att stora delar av pengarna som utlovats uteblev och att föreningarna fick mindre än förväntat. Det uppstår ett missnöje¹⁶⁸ som han blev satt att förmedla eftersom det förväntades att han som administratör ”någonstans borde ta ställning för gruppen” säger han.

Policyskapare och debattör

Stadsdelsutvecklaren trivs bäst ute i stadsdelen där han får möta de boende och arbeta direkt med att starta processer för förändring. Men när utvecklingsprojekten omorganiserar till kommunstyrelsens integrationsberedning menar han att han får en ny roll som administratör. Istället för att vara på fältet blir han involverad i det övergripande strategiarbetet.

”Skrivbordsarbetet” som han kallar det, är en roll som han inte är lika bekväm i. Befattningen ger honom dock möjligheter att påverka de övergripande processerna i integrationspolitiken och lyfta integrationsarbetet i stadsdelarna upp på kommunorganisationens agenda. Bland annat deltar han i att skapa handlingsprogrammet ”Mångfald och gemenskap”, men menar att motståndet att förverkliga målen var stort och säger att det i staden ”tyvärr aldrig funnits intresse för integrationsfrågorna”.

I arbetet med hedersrelaterade frågor tar han på sig en roll som företrädare för dem som drabbas av dessa strukturer: kvinnor, HBT-personer och andra som likt honom själv gått igenom skilsmässor.

Då agerar jag som en ifrån gruppen. [...] Jag gick ut och talade om de här frågorna och sa att det förekommer. Det var ingen som kunde motsäga mig, jag var både man, invandrare och en väl ansedd person. [...] Då gjorde jag det medvetet, valde min bakgrund. Berättade om hur jag har upplevt det, som frånskild etcetera, hur jag har blivit behandlad av gruppen. (Stadsdelsutvecklaren)

På seminarier och i tidningsartiklar skapar han en debatt om frågorna och går i polemik med ledande företrädare för assyrisk/syrianska föreningar och kyrkor och kritiserar gruppens interna patriarkala strukturer.¹⁶⁹ ”Som jag ser det är det här en tickande bomb”, säger han på ett seminarium i syfte att få igång en debatt om jämställdhetsfrågor.¹⁷⁰ I en uppmärksam intervju i lokaltidningen riktar han kritik mot gruppens motsträvighet att ta itu med jämställdhetsproblemen. ”Vi får inte isolera oss, vi är en del av världen” säger han och uttrycker sitt missnöje över gruppens sätt att hantera problemen. Han säger att gruppens ledande företrädare inte ser problemet: ”de förnekar att det finns över huvud taget.”¹⁷¹

Informatören

Informatören¹⁷² har också en assyrier/syriansk identitet med ursprung i Turkiet. 1996 rekryterades hon som administratör till utvecklingsprojektet av Stadsdelsutvecklaren och arbetar fram till början av 2000-talet med integrationsberedningen och DMB. Hon tar ett avbrott för att vidareutbilda sig och återvänder 2004 som informatör på utbildningskontoret och rekryteras sedan som Informatör till kommunstyrelsen i Stadshuset 2006. I stadsutvecklingsarbetet arbetar Informatören som bland annat ”valgene-

ral” med att uppmuntra politiskt deltagande i allmänna val och i de lokala boenderåden som utvecklingsprojektet arbetat med. Vidare ansvarar hon för bland annat demokratiarbete, arbetsmarknads- och skolfrågor. På informationsenheten arbetar hon med informations-spridning om kommunens skolverksamhet. Hon redigerar också hemsidor och utformar kataloger, broschyrer och annat material för hela kommunen.

Genom sina erfarenheter av arbete i kommunen menar hon sig ha fått informella kontakter med ledande administratörer och politiker. Formellt upplever hon dock inte att hon har en betydelsefull *centralitet* i kommunens centrala processer som informatör. Hon kontrollerar inga *kritiska resurser* förutom att utåt presentera kommunens skolverksamhet och har heller inte *närhet till exekutiv makt* i stadshuset. Men detta har varierat över tid. Som administratör i utvecklingsprojektet styr hon över resurser och upplever sig ha en frihet att fördela medel till olika projekt och föreningar. Som anställd för integrationsberedningen/DMB upplever hon sig ha *centralitet* i policyarbetet med det mångetniska i kommunen och en *närhet till den exekutiva makten* – stadens ledande politiker och administratörer.

Projekt

Informatören identifierar sig som assyrier/syrian och med etniska minoriteter generellt. Hon menar att hon kan identifiera sig med de svårigheter som minoritetsgrupper har i det svenska samhället. Hon är väl insatt i den assyrisk/syrianska gruppens dynamik och situation i staden. Hon anser att arbetslöshet och diskriminering är stora problem för gruppen, särskilt för kvinnor, och menar att det är viktigt att gruppen ”får vara med och säga till om saker och ting” som ”aktiva samhällsmedborgare” och att de också behandlas på ”rätt sätt”. Hon uttrycker ett engagemang i skol- och utbildningsfrågor och anser att det är viktigt med en bra skolgång för barn. Hon har varit aktiv i föreningar och politiskt partier, men inte längre. Informatören upplever att det är en befrielse att inte vara politiskt engagerad eftersom hon kan tillåta sig själv att vara neutral i sin roll som administratör. Hon arbetade ideellt i stadsutvecklingsarbetet i sin hemstadsdel under 1990-talet.

Informatören menar att engagemanget för den assyrisk/syrianska gruppen har varit ett centralt projekt för henne som administratör. Men viljan

att företräda gruppen och engagera sig i deras aktiviteter blev för utmatande i längden. Hon skiljer på sin tid i utvecklingsprojektens ”integrationsarbete” och den administratörsroll hon har som Informatör. Som etno-krat drivs hon av att förverkliga sina visioner: gruppens delaktighet i politiken och samhället, en bra skolgång för alla barn med mera. Men idag vill hon ”inte behöva vara integration längre” eftersom det ”tog för mycket av hennes privata liv” i anspråk, framförallt tid från hennes barn. Hon före-drar befattningen som Informatör:

Det är ett så bra yrke, på det sättet att vi ska vara så neutrala så det passar mig som människa. Att informera och min lojalitet är att upp-lysa och informera på bästa sätt. (Informatören)

Hon menar att hon som administratör inte längre drivs av ett engagemang för minoritetsgrupper. I enstaka situationer kan hon dock informera om assyrier/syrianernas kultur och förehavanden, eller motverka negativa attityder mot minoritetsgrupper.

Företrädarskap

Informatören är hängiven utvecklingsprojektens målsättning att öka stads-delsinvånarens inflytande i politiken. Hon upplever sig även som förebild och som ett ”informellt kulturombud” för gruppen i organisationen. Hon vill också motverka negativa sätt att förhålla sig till minoritetsgrupper, särskilt assyrier/syrianerna, och är mån om att frågor om det mångetniska finns på dagordningen och att kommunen jobbar med integration och minoritetsgruppers välbefinnande.

Ett informellt kulturombud

I utvecklingsprojektet agerar Informatören som företrädare för de boende i en av stadsdelarna och är bland annat involverad i att öka det politiska deltagandet genom att upprätta ”boenderåd”. Under sin tid som demokratiutvecklare lyfter hon frågor som enskilda individer ber henne om hjälp med.¹⁷³ Det kan röra sig om allt från att hjälpa till med att ordna arbete, söka projektmedel eller sprida information om hur kommunens processer fungerar.

Som ledare för stadsutvecklingsprojekt fördelar hon pengar till föreningar och ansvarar för att sätta igång aktiviteter inom ramen för utvecklingsarbetet. Hon bidrar till att en hel del projekt startas beroende på de behov som hon upplever finns i området. Till exempel berättar hon om hur hon bidrar till att det inrättas en ”kulturombudsman” i en skola för att förbättra relationerna mellan assyrier/syrianska föräldrar och lärare. Hon nominerar bekanta som arbetar för integration till kommunens årliga integrationspris och hon hjälper folk som deltar i olika arbetsmarknadsprojekt och står som referens när de söker arbete. Hon har själv personalan-svar och rekryterar folk till olika aktiviteter inom ramen för utvecklingsprojekten:

Jag hjälpte dem att komma vidare. Också med de här (boende)råden som jag bildade med dessa människor, och sen så kunde jag vara en referens när man ville söka jobb. Jag hade skapat förtroendekapital kan man säga hos den stora svenska majoriteten. Jag blev väl en länk kan man säga. Ett informellt kulturombud. (Informatören)

Som länk mellan sin grupp och kommunorganisationen menar hon att det skapas möjligheter att hjälpa bekanta och andra som tagit kontakt. Hon menar också att hon kan försvara assyrier/syrianer eller boende i minoritetstäta stadsdelar gentemot andra administratörer när de pratar illa om gruppen. Men det gör hon sällan idag. Informatören uppskattar att arbetet idag inte ”har med hennes inre att göra”.

Informatören menar också att hon deltar i stadshusets arbete med att skapa en mångfaldspolicy 2001. Även om hon inte arbetar med det idag är hon påtagligt missnöjd över hur mångfalds- och integrationsarbetet har fortlåtit när utvecklingsprojektens medel tagit slut. Hon menar att arbetet inte är lika aktivt längre och att det inte finns samma intresse kvar i organisationen att arbeta med utveckling i stadsdelarna.

En förebild

Informatören upplever att hon ofta kan fungera som företrädare genom att hon uppfattas som en representant för assyrier/syrianer. Hon agerar som en ”informell integrationsskapare”. I de dagliga interaktionerna på arbetet berättar hon om gruppens egenskaper, vanor och traditioner för sina kol-

legor. I relation till gruppen får hon också rollen som företrädare i betydelsen ”en lyckad assyrier/syrian”:

De som bor i området har lättare att identifiera sig själva med mig. Det var många som tänkte att: ’kan (hon) så kan jag’ typ. Så det blev mycket att jag blev en förebild för kvinnor i min ålder och äldre till och med. [...] Folk kan fortfarande komma med, ’kan du inte skaffa jobb till mig’ typ. Men jag säger att jag inte jobbar med sånt längre. [...] Så då har jag blivit en symbol, någon lyckad assyrier/syrian, så tror jag. Det kan jag använda ibland liksom, man blir en förebild som jag tror är positivt laddat. (Informatören)

Mångfaldschefen

Den administratör som rekryteras 2005 för att leda DMB är flykting från Chile som kom till Sverige i de tidiga tonåren. Han lämnar sin befattning redan 2007. Mångfaldschefen¹⁷⁴ ansvarar för att införliva jämlikhetsarbete i kommunens verksamheter utifrån olika perspektiv: etnicitet, jämställdhet, HBT, ålder, nationella minoriteter, barns rättigheter, demokrati-, stadsdelsutveckling- samt integrationsfrågor. I takt med att invandringen ökar blir organiserandet av flyktingmottagningen den huvudsakliga uppgiften.

Mångfaldschefen arbetar på uppdrag av DMB och upplever att han har tre viktiga funktioner i organisationen. För det första utvecklar han strategier för mångfaldsarbete genom att bereda policy- och handlingsplaner som på lång sikt ska styra kommunens aktiviteter. Arbetet innebär inte bara ”byråkrati” och ”att styra” utan också att ”prata och övertyga”. För det andra fungerar han som en ”konsult” genom att stödja och uppmuntra förändringsarbete i organisationen. Han menar att han fungerar ”värdeeringsstyrande” genom att påverka andra administratörers förhållningssätt till jämlikhetsfrågor. Konkret kan det innebära att stödja en förvaltningschef att implementera mångfaldspolicyn. Enheten arbetar också med att utbilda personal i mångfalds-, HBT- och jämställdhetsfrågor. För det tredje fungerar han kontrollerande genom att övervaka att policyplaner följs och att kommunen lever upp till sina egna och andra nationella och internationella riktlinjer.

Han har som kommunstyrelsens huvudperson i frågor om det mångvetenskapliga en *centralitet* i kommunens processer, inte minst genom att ingå i

ledningsgruppen under stadsdirektören. Närheten till den högsta politiska ledningen och andra förvaltningschefer ger honom en potentiell tillgång till den *exekutiva makten*. Båda dessa maktresurser är dock avhängiga Mångfaldschefens möjligheter att vinna uppmärksamhet för sina perspektiv. Kommunens processer kan rulla vidare utan att han involveras, vilket han upplever som sitt uppdrag att försöka motverka. Detta kan bero på att han saknar *kontroll över kritiska resurser*. Han är chef över en liten stab med några få administratörer och förfogar över tillfälliga projektmedel. I relation till andra chefer på samma nivå har han dock en mindre tyngd, vilket förvärras av att han har svårt att få legitimitet som ledare för enheten.¹⁷⁵

Projekt

Mångfaldschefen har en chilensk identitet och ser sig också som svensk. Han är en socialt och politiskt engagerad person och menar att han alltid har varit engagerad i att bekämpa orättvisor; rättvise- och jämlikhetsarbetet har varit ”en röd tråd” i livet. Han har varit aktiv i fredsrörelsen, biståndsorganisationer, kyrkan och partipolitiken med ”en drift” att förändra samhället och verka för ”mänskliga rättigheter”. Han anser att minoritetsgrupper har ett gemensamt intresse i arbetet mot fattigdom och mot diskriminering:

Alla människor ska ha någon möjlighet till jobb ute i samhället. Det är största dilemman vi har idag är faktiskt att vi skapar fattigdom i Sverige. Marginalisering och fattigdom, och det råkar vara personer med annan påbrå som är de fattiga. Det andra är den etniska diskrimineringsproblematik vi har i Sverige. (Mångfaldschefen)

Utifrån detta perspektiv ser han det som sin roll att företräda de utsatta i samhället. Mångfaldschefen vill verka för olika projekt med visionen att skapa ett jämlikt samhälle och han vill att hans arbete i kommunorganisationen ska gagna ”de svagas situation i samhället”. I Sjöstad vill han verka för att människor med annan bakgrund än svensk ska känna sig ”stolta över att bo i staden” och att majoritetsgruppen ska ”känna sig stolta att de har den här minoriteten som en resurs i samhället”. Mångfaldsarbetet är för honom en strategi som förverkligar visionen om ett jämlikt samhälle och en stad för alla medborgare oavsett etnisk bakgrund.

Företräderskap

Mångfaldschefen agerar för att implementera ”mångfaldsperspektivet” och annat jämlikhetsarbete i kommunorganisationens verksamheter. Han försöker också att förändra kommunens strategier och förhållningssätt till flyktinginvandring, integration och mångfald.

”Pionjären” – policyskapare och förverkligare

”Mångfalden” ska sedan handlingsplanen skapades 2001 vara ett perspektiv som genomsyrar hela kommunorganisationen. Arbetet kring det mång-etniska har huvudsakligen kretsat kring utvecklingen av stadsdelarna. Mångfaldschefens bidrag är att försöka få organisationens aktörer att se inåt i verksamheten för att förändra rutiner utifrån ett brett definierat mångfaldsperspektiv som bland annat inkluderar köns-, etnicitets- och HBT-perspektiv. Han ger sig i kast med uppdraget med kraft och intensitet, en tolkning som hans kollegor och politiska uppdragsgivare också delar.¹⁷⁶ En konkret arbetsuppgift är att skapa en ny mångfaldspolicy i kommunen som täcker in fler diskrimineringsgrunder än etnicitet, men en sådan riskerar att ignoreras. Därför tar han på sig rollen att ”lyfta” och ”pusha” för frågorna:

Jag la mig i allt som jag kunde lägga mig i. Alltså man får ingen makt om man inte kräver något. Jag var en chef i en matrisorganisation, och jag tolkade min uppgift som att jag kunde lägga mig i allt. (Mångfaldschefen)

Han ser sin roll som tvärsektoriell och därför fri att gå över verksamhetslinjerna och verka för mångfaldsperspektivet gentemot andra verksamhetschefer. Han menar dock att organisationen är motsträvig i att förverkliga mångfaldsplanerna och att han får använda sig av olika strategier. En strategi består av att direkt ringa upp administratörer och påpeka brister i deras aktiviteter. Han exemplifierar med det planerade programmet för årets ”kulturnatta” som knappast förmedlade bilden att hälften av stadens invånare har utländsk bakgrund. ”När jag såg programmet höll jag på att svimma”, säger han. ”Det märktes inte att det bor en svartskalle i hela staden.” Han menar att han bidrog till en förändring av programmet. Vid ett annat tillfälle prövar han personalens bemötande genom att ringa till ett

kontor och med sin naturliga brytning utge sig för att vara medborgare som söker diverse råd.

Han menar att organisationen inte anammar mångfaldsperspektivet och att han vill synliggöra detta. Därför försöker han att få in en skrivning i budgeten som ålägger organisationen att genomföra en ”kulturanalys” bland de anställda. Han vill också få igenom en utbildning i mångfald för alla chefer i kommunen för att få dem att inte ”skämta rasistiskt” och ”möta medborgare med respekt”.

I media kritiserar han de kommunala chefernas oförmåga att rekrytera personer med utländsk bakgrund.¹⁷⁷ I intervjuer med lokaltidningen sprider han också sina perspektiv på det mångetniska som han menar bör genomsyra organisationens förhållningssätt:

Integration brukar likställas med att 'de andra' ska bli som oss. Då måste man fråga sig vad 'som oss' innebär? Jag tror vi måste bredda perspektivet och prata mer om diskriminering, jämställdhet och demokrati. Alla måste integreras i vårt nya samhälle, även etniska svenskar.¹⁷⁸

Ordförande för DMB menar att Mångfaldschefen har förmågan att få igång mångfaldsarbetet i organisationen. Han liknar Mångfaldschefen vid en ”pionjär” som ”vågar gå emot etablerade föreställningar” i syfte att bryta normer i organisationen.¹⁷⁹

Mångfaldschefen menar att han försöker skapa relationer med stadens minoritetsbefolkning, inte minst den assyrisk/syrianska gruppens församlingar och föreningar. I samband med upploppen i en stadsdel påpekar han behovet av att ”vara ute på fältet” för att skapa ”harmonier”.¹⁸⁰ Han menar vidare att samhället står ansvarigt för händelserna, ”inte bara invandrarna”, och att alla måste anstränga sig att ”skapa mötesplatser och bygga broar”.¹⁸¹

Rådgivare i motvind

Samtidigt som hans arbete lyfter fram mångfaldsfrågan menar Mångfaldschefen att flyktingfrågan ”spökar” i staden och att den tar mycket plats. Han delar inte samma mening som kommunstyrelsens ordförande (S) som tillsammans med andra kommunalråd begär ”flyktingstopp”. I det sammanhanget säger han att han försökte se till att kommunen inte slutar att ta

emot människor som behöver skydd eller vill återförenas med sina anhöriga. Han försöker bland annat omformulera detta beslut i syfte att kommunen inte skulle uppfattas som rasistiskt eller fientlig mot flyktingar. En sådan kommun vill han inte arbeta för. Han menar att han till exempel mjukade upp formuleringarna i en känslig dialog med den politiska ledningen:

Ja, internt fick jag omvandla väldigt många av dem... för att det är lätt att... alltså (kommunstyrelsens ordförande) tror jag inte är rasist, det handlar inte om det. Men hans uttalande kan misstolkas många gånger och det försökte jag på något sätt påpeka en och annan gång och stödjade honom. Han kunde säga saker som inte... Vi lyckades ibland men sen måste han säga vad han tycker själv. (Mångfaldschefen)

Tonen i den utåtriktade informationen förändrades efter detta menar Mångfaldschefen, som i sak dock fortfarande inte är enig med den politiska ledningen. Men han tillägger att ”som en av de högsta tjänstemännen i kommunen kan man inte gå emot sitt eget kommunalråd”.

Mångfaldschefen säger upp sig under 2007 och börjar arbeta med mångfaldsfrågor för en annan arbetsgivare. Han menar att han arbetade i motvind i organisationen och att det var svårt att förankra mångfaldsarbetet eftersom kommunprocesserna var tröga. Han upplever också att han saknade förtroende från delar av sin egen stab. Han menar ändå att han var framgångsrik med att lyfta mångfaldsfrågorna och la grunden till det mångfaldsperspektiv som staden anammat i sin marknadsföring. I en lokaltidningsintervju som handlar om att han lämnar kommunorganisationen uttalar han sig om att han lämnar efter sig en mångfaldsplan och början till en asyl- och flyktingpolicy. Han hoppas att kommunen fortsätter jobba med mångfaldsfrågorna ”lika bra som under mina år”, vilket han tror kommer att hända eftersom det råder en ”enighet” om att satsa på frågorna. ”Mångfalden i staden är en resurs som hittills utnyttjas för litet” påpekar han”.¹⁸² I vårt samtal säger han att många i kommunorganisationen kanske inte gillar mångfald, men att det nu finns med som ett perspektiv och om organisationen inte jobbar med den ”så är det kört för staden”.

Samordnaren

Samordnaren¹⁸³ är i 30-årsåldern och har assyrisk/syriansk identitet. Samordnaren¹⁸⁴ har assyrisk/syriansk identitet. Mångfaldschefen rekryterar Samordnaren till ett vikariat på DMB 2005/2006 där hon arbetar med jämställdhet och stadsutvecklingsfrågor i cirka ett och ett halvt år. Hon blir sedan omplacerad till stadens nya arbetslivskontor där hon arbetar med att försöka minska arbetslösheten genom att skapa praktikplatser och arbetstillfällen. Tjänsten har upprättats i led med ett generellt arbetsmarknadsprogram, men Samordnaren menar att de i praktiken arbetar gentemot stadens många nyanlända flyktingar.

Hon ser sig ha fria händer att ”snoka” i kommunens flyktingmottagning i syfte att få ut så många som möjligt i arbete. Hon arbetar med att skapa kontakter och nätverk med offentliga och privata företag för att på olika sätt matcha arbetslösa med arbetskraftsbehov. Målet är att 70 procent av de inskrivna i introduktionsprogrammet ska komma ut i arbete. Hon besöker konferenser, debatter, möten och andra offentliga tillställningar för att diskutera invandrades integration på arbetsmarknaden och göra reklam för de nyanlända som ”resurser” för samhället.

Hon upplever sig ha en stor frihet att styra över sina arbetsuppgifter. Hon är anställd för att öka rekryteringen av nyanlända invandrare och menar att hon och kollegorna själva lägger upp strategier för detta. Hennes arbete beskriver hon som i hög grad beroende av egen kreativitet. Hon saknar dock *kontroll över kritiska resurser* eftersom hon är beroende av andra aktörers samarbetsvillighet. Hon har en *centralitet* i kommunens arbetslivskontor som samordnare för olika pågående projekt och insatser. Hon har också möjlighet att påverka andra förvaltningars arbete, särskilt introduktionsenheten. Däremot har hon ingen *centralitet* i relation till andra processer i kommunorganisationen. Hon arbetar inte heller *nära den exekutiva makten*, förutom informellt, då hennes närmaste kollega är ledamot för socialdemokraterna i kommunstyrelsen, tillika assyrier/syrian.

Projekt

Samordnaren är född i Syrien och bor i en av stadens miljonprogramstadsdelar som hon nyligen flyttat till. Hon är utbildad tandhygienist och socialantropolog och var likt många assyrier/syrianer tidigare verksam som småföretagare i servicebranschen. I samband med upploppen och

beskjutningen av polisen uppmärksammas hennes uppsats i socialantropologi där hon gör en ”kulturanalys” i stadsdelen. Mångfaldschefen fattar tycke för uppsatsen och anställer samordnaren som vikarie i DMB.

Hon uttrycker ett socialt engagemang för minoritetsgrupper och är aktiv i olika föreningsaktiviteter med syftet att förbättra invandrade kvinnors sociala situation i en ideell organisation.¹⁸⁵ Hon menar också att hon följer diskussionerna i det assyrisk/syrianska föreningslivet med intresse. Hon känner en samhörighet med den assyrisk/syrianska gruppen och vill verka för att bevara och utveckla gruppens identitet och öka resursfördelningen till deras bostadsområden. Hon ser framförallt arbetslösheten som ett stort problem. Hon menar att det största problemet med integrationspolitiken är att det inte skapas några jobb för minoritetsgrupperna.

Samordnaren är övertygad om att det är genom arbete som minoritetsgrupper kan integreras i det svenska samhället med ”värdighet”. Hon ställer sig kritisk till det arbete som hon gjorde som administratör för DMB:

Vi jobbade med integrationsfrågor och demokratisering och allt sånt där och jag tyckte det var värdelöst. Inte värdelöst så men att det tjänar inte något till. [...] Alltså jag har en övertygelse till 5 000 procent att det bara är arbete och inget annat. Det är arbete som människor växer i och det är genom arbete som människor integreras och bildar uppfattningar om varandra, med värdighet, att integreras med värdighet. (Samordnaren)

Att minska arbetslösheten genom att förenkla övergången mellan introduktionsprogram och arbetsmarknad är hennes projekt.

Företräderskap

Samordnaren ser sitt arbete som ett företräderskap i sig. Även om hon menar att hon försöker vara ”professionell” så menar hon att övertygelsen om målet med arbetet gör att hon blir en ”representant” för de arbetslösa invandrarna. Hon vill ändra dominerande perspektiv i organisationen och samhället där hon upplever att invandrare huvudsakligen inte ses som resurser. Hon sprider positiva bilder av minoritetsgrupper och försöker att motverka rasismen i organisationen.

Perspektivskiftare: "Invandrare är en resurs"

Samordnaren menar att invandrare bör ses som "resurser" och inte "offer" eller "problem" i samhället. Detta anser hon sig förmedla i diskussioner med aktörer i näringslivet och i den egna organisationen. Gentemot det privata näringslivet försöker hon avdramatisera svårigheterna att anställa flyktingar och hon bedriver lobbyarbete för att få dem att betrakta flyktingar som anställningsbar arbetskraft. Den stora utmaningen har enligt samordnaren varit den kommunala organisationens procedurer kring socialtjänst- och flyktinghandläggning. Hon menar att introduktionsenheten genomsyras av en "omhändertagandelogik" där flyktingar tenderar att ses som "offer". Samordnaren menar att hon och hennes kollega har anklagats för att vara "rasister" i sina ambitioner att sprida bilder av invandrare som resurser för arbetslivet. För att locka till sig näringslivet menar hon att de måste lansera flyktingarna som individer man kan "tjäna på", istället för att prata om dem som "maktlösa" och "offer".

Hon sprider även detta perspektiv i samtal med journalister. I en intervju talar hon om att kommunen bör "marknadsföra flyktingar som en arbetsmarknadsresurs". Hon menar att det inte finns någon genväg förbi arbete eftersom det inte är lönt att drömma om ett "piller som gör folk integrerade": "Börjar man ta hand om människor hamnar de i passivitet som förminskar dem."¹⁸⁶

Hon menar också att hon kan bidra till att nyansera kommunens syn på olika grupper bland de nyanlända. Hon menar sig ha särskilda "glasögon" till exempel när kommunen funderar på vilka insatser som ska riktas till "arbetslösa hemmafruar". Hon har reagerat på detta genom att bland annat ifrågasätta de krav som ska ställas på olika grupper bland de nyanlända under introduktionsprogrammen. Hon exemplifierar med synen på invandrade hemmafruar som "förtryckta":

En mamma som har fem barn hemma, hon har inte tid. Det har inte en svensk heller. Så, den här bilden om alla de här variablerna av underställdhet, maktlöshet och så att hon är kvinna, utlänning, hon är arbetslös hon är hemmafru. Så många grejer. Men det är inte så negativt, fråga henne. Vi måste ju byta glas-ögon också, som jag brukar säga. (Samordnaren)

Fikarumsaktivism

Samordnaren menar att hon i stadshuset har mött en ”raffinerad rasism”. Hon upplever att ledande administratörer uttalar sig negativt om minoritetsgrupper i samtal om assyrier/syrianer och de invandratäta stadsdelarna. Hon menar att hon ibland kan kritisera åsikter som yttras i fikarummet. Hon tar ett exempel från upploppen i en stadsdel där en administratör sagt: ”alltså jag fattar inte vad det är som händer hos er”:

Då vaknade den här utlänningen i mig. Jag bara hörru, det är knappast som att jag representerar allt folk som bor i (stadsdelen). Plus att det inte finns någon kultur som uppmanar sina kulturanhängare att skjuta folk. Jag menar vaddå, skyller du på att det är en kulturgrej eller? (Samordnaren)

Hon menar att det finns en felaktig bild av såväl assyrier/syrianer och invandrare som av de minoritetstäta stadsdelarna i stadshuset. Hon ser det som en kultur i organisationen som måste förändras.

Från närvaro till företräderskap

De ledande minoritetsadministratörerna vill företräda minoritetsgrupper i Sjöstad. Samtidigt förändras intentionen att företräda för de flesta av dem. Tre av fyra administratörer går från engagemang till desillusion. Vissa anser sig ha handlingsutrymme, andra inte. Nedan diskuteras vilka faktorer som har inverkan på företräderskapet.

Projekt, befattningar och maktresurser

De fyra minoritetsadministratörerna identifierar sig med minoritetsgrupper, de uttrycker ett engagemang och vill utifrån sina befattningar verka för att förbättra gruppens levnadsvillkor utifrån olika projekt. Att verka för assyrier/syrianernas identitetspolitiska intressen och förbättra gruppens levnadsvillkor i de fyra stadsdelarna är centrala projekt för Stadsdelsutvecklaren, Informatören och Samordnaren. Dessa administratörer arbetar också för mångkulturell jämlikhet generellt, särskilt med hänsyn till kvinnors situation bland minoritetsgrupper. För Mångfaldschefen är det istället utsatta individer och ett generellt rättvise- och jämlikhetsperspektiv som är i fokus. Projekten är också inriktade på de problem som respektive

administratör uppfattar i staden: arbetslöshet, diskriminering, rasism och social oro i de fyra minoritetstäta stadsdelarna.

Betydelsefullt för företräderskapet är också att minoritetsadministratörerna vill förena sina projekt med sina roller som administratörer. Etnokratbefattningarna skapar handlingsutrymme att företräda minoritetsgrupper utefter egna projekt. Samtliga minoritetsadministratörer i Sjöstad är verksamma i den kommunala etnokratin, genom statlig utvecklingspolitik, DMB eller arbetsmarknadsinsatser riktade mot invandrare.

I de statliga utvecklingspolitiska projekten upplever Informatören och Stadsdelsutvecklaren att befattningarna skapar en frihet att fördela medel till föreningar, prioritera projekt, identifiera problemområden och agera lyhört gentemot stadsdelarnas boende. De tolkar sina uppdrag som att förbättra levnadsvillkoren i bostadsområden som de själva växt upp i och det är också vad de vill göra. Utvecklingsprojektens miljoner som under tio år regnar över staden möjliggör företräderskapet och lägger också grunden till bildandet av integrationsberedningen och sedermera DMB i stadshuset.¹⁸⁷ Utifrån de fyra minoritetsadministratörernas etnokratbefattningar under kommunstyrelsen skapas ett handlingsutrymme att företräda på övergripande policynivå. Organets *centralitet* i relation till kommunens övriga verksamheter och *närhet till makt* genom ledande administratörer i ledningsgruppen och kommunstyrelsens politiker, ger möjligheter att påverka frågor på policynivå. Här verkar minoritetsadministratörerna för att skapa och implementera politiska handlingsplaner med potential att förändra kommunens politik. Befattningarna i beredningen ger dem en närhet till makten i stadshuset, både i fikarum och i den formella arbetsgången vilket ger en översyn och skapar inflytande i kommunövergripande processer. Den befattning som Samordnaren senare får på arbetsmarknadskontoret skapar också handlingsutrymme för henne att verka för sina projekt.

Befattningarna i den kommunala etnokratin möjliggör att minoritetsadministratörernas projekt kan förenas med rollen som administratörer och skapar vidare handlingsutrymme att företräda. Likväl är det relevant att fråga sig varför ingen av de fyra minoritetsadministratörerna år 2008 är kvar i de befattningar som de hade något år tidigare i stadshuset och varför två av dem vid samma tidpunkt inte har intentionen att företräda?

Om vi börjar med handlingsutrymmet i utvecklingsprojekten har dessa befattningar ur Stadsdelsutvecklarens och Informatörens perspektiv vissa

begränsningar. För det första är integrationsprojekten tidsbegränsade vilket endast möjliggör insatser under en viss tid. Både Informatören och Stadsdelsutvecklaren blir heller inte fortsatt anställda för att göra den typen av arbetsuppgifter. När insatsernas finansiering avtar minskar också möjligheterna för dem att företräda. För det andra hade projektadministratörerna ett begränsat inflytande i kommunens centrala processer. Stadsdelsutvecklaren uttrycker till exempel en frustration över att han satsade medel på en skolas verksamhet samtidigt som andra aktörer i stadshuset planerade att avveckla skolan. Under 1990-talet var stadsdelsutvecklarna och andra projektadministratörer placerade i respektive stadsdel, i nära kontakt med de boende och verksamheterna där. Det innebar en sämre *centralitet* i organisationen, något som förhindrade inflytande i de övergripande processerna. För att öka styrningen centraliserades projektadministratörer och arbetet knyts till kommunstyrelsen.¹⁸⁸ Denna position möjliggör företräderskapet på policynivå, men Stadsdelsutvecklaren upplever att det blir svårare att engagera sig direkt i de boendes situation i stadsdelarna. Projektadministratörerna får en distans till stadsdelarna och blir ansvariga för andra former av arbetsuppgifter i DMB. Handlingsutrymmet att företräda minoritetsgrupper finns genom etnokratbefattningarna, men är tvetydigt. Medan befattningarna har åtkomst till *centralitet* och *närhet till makten* kan det ifrågasättas om DMB verkligen har något större inflytande i kommunens övergripande processer? Vilken *kontroll över kritiska resurser* skapas egentligen för administratörer verksamma i beredningen?

Stadsdelsutvecklaren och Informatören upplevde likt Mångfaldschefen att det fanns ett motstånd mot integrationsarbetet. Arbetet var trögt och de uttrycker en frustration över att inte ha förmågan att förändra organisationens sätt att se på frågor om det mångkulturella. Ingen av dem arbetar heller kvar i DMB. Samordnaren har liknande upplevelser, och menar dessutom att arbetet inte åstadkommer några förändringar till det bättre för minoritetsgrupper. Hon beskriver att enhetens administratörer arbetar i motvind eftersom andra ledande administratörer inte uppfattas vilja arbeta med integrations- och mångfaldsarbete.

Det allra tydligaste exemplet på att befattningarna i DMB saknar handlingsutrymme är Mångfaldschefens arbetssituation som chef för beredningens verksamhet. Ordförande (MP) i beredningen menar exempelvis att Mångfaldschefen ”hade på tok för lite resurser”.¹⁸⁹ Arbetsbelastningen är hög och upplevs bli än värre när Mångfaldschefen blir ansvarig för

reformen av flyktingmottagningen. Han blir ansvarig för att hantera den nya organisationen av flyktingmottagning som behövs för de stora grupper av invandrare som anländer till staden.¹⁹⁰ Mångfaldschefen upplever att rollen i organisationen blir att försöka tjata sig till inflytande i processerna. När stora arbetsuppgifter hopar sig blir han själv ansvarig för att genomföra en stor del av grundarbetet.¹⁹¹ Han upplever också att han saknar stöd i organisationen och att han inte kände sig uppskattad:

Inte tacksamt, det är ett svårt jobb. I en sån position så är det inte alltid alla som gillar dig. Det måste man vara medveten om. Ibland kan man bli frustrerad, men vad fan, här vill man göra bra ifrån sig och så... Med det är för att du är i en strategisk position, så ifrågasätter du strukturer, du ifrågasätter organisationskulturen, aktiviteter och olika uttalanden. Det är inte mitt jobb att bli uppskattad. Vilket är lite tråkigt när man är så ung, (skratt) man vill så gärna att folk ska tycka om dig (skratt). (Mångfaldschefen)

Uppdragen i DMB kan utifrån minoritetsadministratörernas berättelser sägas vara ett arbete som sker i motvind. Dessutom har de begränsade resurser som ger dem mindre tyngd i organisationen. Många perspektiv att arbeta utifrån och en stab utan tyngd gör det svårt för etnokraterna att få genomslag i organisationen. Deras framgång förefaller vara beroende av andra administratörers välvilliga inställning. Ordförande för DMB hade stort förtroende för Mångfaldschefens arbete, men samtidigt upplevs DMB som ett svagt politiskt organ.¹⁹² Stadsdelsutvecklaren menar att organet ”aldrig hade haft något riktigt mandat”, ingen ”dignitet” eller ”styrka” som rådgivande till kommunstyrelsen.

Sammanfattat möjliggörs minoritetsadministratörernas intentioner och handlingsutrymme att företräda av etnokratbefattningarna. Men befattningarnas avsaknad av *kontroll över kritiska resurser* begränsar både intentioner och handlingsutrymme. Minoritetsadministratörernas engagemang förvandlas till desillusion och av olika anledningar lämnar de befattningarna i DMB.

Politiseringens betydelse

Till skillnad från de två föregående fallen är det mångetniska betydligt mer politiserat i Sjöstad. Politiseringen förhindrar handlingsutrymme i

vissa frågor samtidigt som det skapas behov av administrativ kompetens i andra. För administratörer med intentionen att verka för integration, mångfald, stadsutveckling, eller som vill engagera sig i flyktingmottagning har Sjöstads kommunorganisation erbjudit många möjligheter. Det mångetniska har länge haft en plats på den politiska dagordningen. Fyra årtionden av invandring, den uppmärksammade etniska boendesegregationen och de statliga utvecklingsprojekten har bidragit till en politisk vilja att på lång sikt verka för mångetnisk jämlikhet. Rassistiska partier i fullmäktige och synnerligen mobiliserade minoritetsgrupper, den dramatiska ökningen av flyktingmottagningen under 2000-talet och uppmärksammade problem i de minoritetstäta miljonprogramsområdena skapar ytterligare behov av administrativ kompetens.

Implementeringen av det statliga stadsutvecklingsarbetet präglas av en politisk samstämmighet och en avvaktande politisk styrning. Trots att de sociala problemen och oron i de fyra miljonprogramstadsdelarna uppmärksammas i medier föreligger få politiska strider mellan partierna kring utvecklingsprojekten under 1990-talet och början av 2000-talet. Utvecklingsarbetet har inte bara präglats av politisk konsensus. Ledande politikers kunskap och intresse i projekten förefaller till och med ha varit tämligen svalt. I intervjuerna med ledande politiker framgår att få är insatta i utvecklingsarbetets innehåll, vad olika administratörer arbetat och arbetar med och vilka projekt som pågått under tiden. Politikerna menar att det var svårt att få överblick över de många projekten.¹⁹³ Styrningen upplevs främst som en relation mellan statliga departement och projektgrupperna och hoppade på så sätt över kommunstyrelse och -fullmäktige.¹⁹⁴ Ordförande i DMB (MP) beskriver politikernas roll i arbetet som ett passivt mottagande av ”långa och textrika rapporter om pågående projekt” som få orkar sätta sig in i.¹⁹⁵ En tolkning är att det är detta förhållande som skapar ett stort handlingsutrymme för projektadministratörerna. Inriktningen på stadsutvecklingsprojekten styrs istället av administratörers prioriteringar och statens styrning. Stadsdelsutvecklaren och Informatören upplever sig fria att i nära relation med de boende i stadsdelarna och stadens föreningsliv initiera projekt och processer. Utvärderingarna av utvecklingsprojekten stärker denna tolkning när de visar att det fanns en irritation i den politiska ledningen över att ”tjänstemän byggde sitt lilla imperium” som en ledande politiker formulerar det.¹⁹⁶

Frågan om flyktningmottagningen attraherar däremot mer politisk uppmärksamhet. Både majoritet och opposition i kommunstyrelsen är överens om att flyktningmottagningen bör minska. Frågan har därför inte blivit föremål för strider i det politiska rummet. Däremot är de rasistiska partiernas framfart ett hot mot socialdemokratiens maktställning. Socialdemokraterna förlorar *de facto* makt eftersom partiet hellre samarbetar med den borgerliga oppositionen i budgetsammanhang 2006 än låter Nationaldemokraterna få en vågmästarroll i fullmäktige. Orsaken till den negativa flyktningopinionen upplevs av politiker och administratörer vara den höga invandringen till kommunen och belastningen det upplevs ha skapat för ekonomin och samhället.¹⁹⁷ För kommunstyrelsens ordförande (S) är flyktningfrågan känslig. Den politiska styrningen skärps och ordföranden håller en hög profil gentemot andra partier och politiska nivåer. Mångfaldschefen vill påverka kommunstyrelsens beslut att kommunicera uttalandet om ”flyktningstopp”, men han upplever att ordförandens bestämda uppfattning kringskar hans handlingsutrymme. Frågan är för laddad för att kommunens politiska ledare ska låta andra påverka inriktningen, särskilt då Mångfaldschefen har en avvikande uppfattning.

Samtidigt skapar politisering kring flyktningfrågan behov av en annan administrativ kompetens. Samordnarens befattning på arbetsmarknadskontoret kan ses som en konsekvens av den höga arbetslösheten som flyktninginvandringen skapat. Den politiska ledningen vill minska arbetslösheten och samordnarens enhet ges handlingsutrymme att verka för målet.

De etniska motsättningarna i staden drivna av majoritetsgruppers mobilisering gentemot minoritetsgruppers närvaro politiserar alltså det mång-etniska. I denna kontext framträder också minoritetsgruppers mobilisering som en betydelsefull faktor för minoritetsadministratörernas företrädarskap. Den mobiliserade assyrisk/syrianska gruppens dynamik, och dess livliga och politiskt engagerade föreningsliv ökar graden av etniskt medvetande i staden, särskilt för individer med assyrisk/syriansk bakgrund. De tre minoritetsadministratörerna med denna bakgrund är etniskt medvetna och socialt engagerade individer med visioner och strategier i samklang med gruppens olika intressen.

Ovan nämndes att Stadsdelsutvecklaren och Informatören båda går från engagemang till desillusion. Förutom bristen på maktresurser kan minoritetsadministratörernas nära relation med den assyrisk/syrianska gruppens kraftigt mobiliserade aktörer vara en orsak. Stadsdelsutvecklaren och

Informatören upplever sig hamna i skottlinjen för gruppens interna intressemotsättningar. Detta kan förstås mot bakgrund av gruppens etablering i staden och den nyckelroll som minoritetsadministratörer spelat. I en historisk tillbakablick har gruppens relationer med offentliga organisationer byggts upp kring språkkunniga föreningsaktivister som inte sällan blivit anställda inom den kommunala förvaltningens etnokrati. Tolkarna blir exempelvis viktiga i relationen med Invandrarverket för att ordna uppehållstillstånd och hemspråklärarnas assyriska eller syrianska identitet har betydelse för vilken bild av gruppen som nya generationer växer upp med.¹⁹⁸ På ett liknande sätt fungerar alltså Informatören och Stadsdelsutvecklaren som länkar mellan myndigheter och medborgare. Aktörer från gruppen *förväntar* sig att få sina intressen företrädda av minoritetsadministratörerna. De har växt upp i de stadsdelar de arbetar med att utveckla och är en del av befolkningen och stadsdelens sociala relationer. Identifieringen med gruppen formar deras företräderskap samtidigt som den komplicerar rollen som administratörer. En politiker i DMB menar att en av möjligheterna, men också utmaningen med hur utvecklingsprojekten föll i staden var att "befolkningen var på tok för engagerad".¹⁹⁹ Samtidigt som minoritetsadministratörerna drar fördel av sina kunskaper om områdets dynamik hamnar de i skottlinjen för de olika föreningarnas och fraktionernas konkurrens om resurser:

Det har sina fördelar att man kommer från gruppen, man förstår, man kan hantera situationer, men man får räkna med att man hamnar i skottlinjen. Oavsett alltså, du kan vara ett helgon. Du kan vara perfekt, jag menar även om jag hade låtit mitt boenderåd bestämma över alla 10-20 miljoner så hade de varit missnöjda ändå. (Stadsdelsutvecklaren)

Samtidigt som mobiliseringen av assyrier/syrianer skapar ett behov och tydliggör vad det är som kan företräddas, finns också risken att de hamnar i kläm mellan olika intressen. Vid ett eller flera tillfällen pekas de ut av enskilda som känt sig förfördelade och anklagas för att ha varit partiska i sitt arbete. Medan Stadsdelsutvecklaren får en tillsägelse av sin chef blir Informatörens arbete föremål för en mindre utredning. En förening anklagar Informatören för jäv och kommunen utreder misstanken utan att finna anklagelsen saklig.²⁰⁰ Även i insändare i lokaltidningen ifrågasätts minoritetsadministratörernas partiskhet utifrån deras politiska engagemang.²⁰¹

Detta har möjligen skapat Stadsdelsutvecklarens ”luttrade” inställning och Informatörens vilja att hellre vara ”neutral”. Bådas anknytning till föreningarna skapar missnöje i den andra fraktionen. Stadsdelsutvecklarens ambitioner att företräda assyrier/syrianernas intressen avtar i takt med att han inser svårigheten att ”i egenskap av tjänsteman spela två roller”, som föreningsaktiv och administratör. Informatören upplever att det tar för mycket tid av hennes liv och att de föreningsaktiva i området upplever henne som ett hot mot deras ställning i gruppen.

Stödstrukturer och institutionell rasism

Trots att nära hälften av befolkningen i Sjöstad har minoritetsbakgrund finns bara en enda chef med liknande bakgrund i kommunledningen. Samtliga ledande minoritetsadministratörer passerar DMB och upplever att det skapas en gemenskap som stärker deras projekt. Närvaron skapar trygghet och stöd dem emellan, menar Mångfaldschefen, Samordnaren och Stadsdelsutvecklaren. Samordnaren upplever också att närheten till medarbetare med samma bakgrund på arbetslivskontoret stärkande för projekten. I övrigt nämns få nätverk som centrala för minoritetsadministratörernas företrädarskap, förutom de assyrisk/syrianska föreningarna.

Minoritetsadministratörerna pekar ut den minoritetsetniska underrepresentationen och negativa värderingar gentemot minoritetsgrupper i organisationen som hinder för arbete med det mångetniska. De känner sig rasifierade och upplever att den etniska bakgrunden blir ett karriärhinder snarare än en fördel. Samtidigt blir detta en drivkraft – det är inte bara samhället utan även organisationen som behöver förändras. Upplevelser av diskriminerande attityder och institutionaliserad rasism kan både möjliggöra och begränsa minoritetsadministratörers företrädarskap. I Sjöstad förefaller det huvudsakligen begränsa företrädarskapet. Stadsdelsutvecklaren upplever till exempel att fördomar om assyrier/syrianer påverkar honom negativt. Det skapar en känsla av att inte ”platsa” i organisationen:

Man har väldigt mycket fördomar mot gruppen, och speciellt i stads-
huset. Det märker man i uttalanden, i dolda kommentarer och hela tiden blir man påmind om att ni är det ena och det andra, svartjobbande, fifflande, restaurangbranschen, frisörer och hela... Jag menar sånt gör ju också till slut... man tål inte att höra det, tål att bli nervärderad. Till

slut blir det så att man inte tycker att man platsar där. (Stadsdelsutvecklarern)

En händelse lyfts särskilt fram. Under 2004 uppdagas att det i kommunens flyktingenhet förekommit bedrägerier genomförda av två administratörer med assyrisk/syriansk bakgrund. Chefen för enheten åtalas och döms för ”osant intygande” efter att ha sålt så kallade ”skälighetsintyg” i syfte att tilldela lägenhetskontrakt till flyktinginvandrare som velat bosätta sig i staden. Den andra minoritetsadministratören döms för att ha tilldelat pengar avsatta för föreningars arbete med nyanlända invandrare till en egen ”syriansk” förening och behållit pengarna själv.²⁰² Händelserna blir till en stor skandal och den assyrisk/syrianska gruppen involveras i debatten på grund av de åtalades bakgrund. Det hålls ett möte mellan assyrisk/syrianska föreningar, politiker och kommunstyrelsens ordförande där föreningarna öppet förklarar att de ”tar avstånd” från det inträffade.²⁰³ Stadsdelsutvecklarern menar att den negativa stämningen gentemot assyrier/syrianerna som förstärktes av händelsen gjorde att han inte vågade tala om att han hade den bakgrunden. Det var en av anledningarna till att han inte ville vara kvar i stadshuset.

Samordnaren menar också att hon ”aldrig mött så mycket rasism” som när hon arbetade i stadshuset. Medarbetare fokuserar på ett överdrivet sätt på hennes etniska bakgrund och framför fördomar om minoritetsgrupper. Även Mångfaldschefen har liknande upplevelser. Han upplever att han ”aldrig känt sig så mycket som en blatte” som när han arbetade i kommunorganisationen. ”Du har blivit anställd för att du har vackra ögon” får han höra av en anställd och konstaterar att ”det gäller att ha självförtroendet på topp” om man vill arbeta i organisationen. Mångfaldschefen väljer att säga upp sig för att börja arbeta i en annan organisation. Samordnaren föredrar att inte arbeta i stadshuset. Både Informatören och Stadsdelsutvecklarern upplever ett glastak som hindrar dem att ta sig uppåt i organisationen. Företräderskapet formas av att minoritetsadministratörer ger upp sina projekt eller väljer att driva dem utanför arbetet eller i andra yrkesroller.

Sammanfattande analys

Fallet Sjöstad visar att minoritetsadministratörers intentioner att företräda minoritetsgrupper har betydelse för deras arbete, men också att strukturer i organisation och samhälle kan begränsa intentioner och handlingsutrymme. Stadsdelsutvecklaren och Informatören vill förbättra situationen i stadsdelar som de själva och många av deras landsmän växt upp och lever i. Mångfaldschefen ger sig i kast med att skapa och implementera mångfaldspolicy, men stöter på stort motstånd. Samordnaren är i sin tur övertygad om att arbetslösheten bland minoritetsgrupper är det stora problemet och finner handlingsutrymme för sitt projekt på arbetslivskontoret.

I takt med att flyktinginvandringen ökar under 2000-talet ökar också stödet för rasistiska partier. Samtidigt är den assyrisk/syrianska gruppen tongivande i samhället och politiken. Den framträdande politiseringen av det mångetniska är inget hinder för handlingsutrymmet, förutom i flyktingfrågan. Istället skapar politiseringen ett handlingsutrymme för minoritetsadministratörer att företräda på grund av att kommunpolitiker behöver administrativ kompetens kring det mångetniska. Samtidigt hämmas etnokraterna av att de, liksom i Finstad, saknar kontroll över kritiska resurser. Assyrier/syrianernas mobilisering formar minoritetsadministratörernas projekt vilket innebär att de också riskerar att hamna i skottlinjen när föreningarna konkurrerar om resurser.

Fallet Sjöstad visar att minoritetsadministratörers företräderskap kan avaktiveras. Tre av minoritetsadministratörernas intentioner att företräda svalnar med tiden och de lämnar av olika anledningar etnokratin. Minoritetsadministratörerna upplever en tröghet i arbetet med det mångetniska, som på många sätt uppfattas som ett svårt uppdrag. De upplever sig också bli rasifierade och motarbetade i organisationen. Stämningen gentemot minoriteter upplevs som negativ och som hinder för minoritetsadministratörernas projekt, även om de stärks av varandras närvaro. Den institutionaliserade rasismen i kommunorganisationen begränsar inte bara företräderskapet. Den skapar också hinder för minoritetsadministratörernas välbefinnande och karriär.

Kapitel 8

Bergsstad – från rasbråk till förortsproblem

Man trodde att man hade lösningarna en gång. Ju mer man har tänkt desto mindre har man lösningen. Men man har en vilja idag, man vill verkligen göra något åt Tallhöjden.
Kvalitetschefen

I Bergsstad är den mångetniskt sammansatta stadsdelen ”Tallhöjden” centrum för politisk turbulens, från rasbråk på 1990-talet till förortsproblem på 2000-talet. Den finns en politisk vilja att ta itu med oroligheterna i stadsdelen och den etniska ojämlikheten i staden. I detta arbete blir två minoritetsadministratörer centrala aktörer: Integrationskonsulenten och Kvalitetschefen.

Samhälle, politik och det mångetniska

Industrin sysselsätter majoriteten av Bergsstads befolkning som förändrats efter 40 års invandring.²⁰⁴ Arbetare från Finland och Sydeuropa täppte igen hålen vid de löpande banden och dominerar tillsammans med flyktingar från Balkan och Mellanöstern de cirka 15 procent utrikes födda i staden, varav åtta procent födda i icke-västerländska länder. Sedan 1980-talet tar kommunen emot flyktingar enligt avtal med staten. Flyktinginvandringen kulminerar som en konsekvens av 1990-talets konflikter på Balkan. Mellan 1996-2004 tas cirka 500 flyktingar emot och 2006-2009 anländer cirka 900 irakiska flyktingar till staden.²⁰⁵

Stadens övergripande politiska målsättning är ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt. De ”smutsiga verkstadslokalerna” ska förändras till ”moderna” produktionssätt samtidigt som välfärden ska vara en förebild för resten av Europa.²⁰⁶ Stadens befolkning växer visserligen, men välfärds- och tillväxtnålen utmanas av att det huvudsakligen är flyktinginvandringen som står för inflyttningen. Lediga bostäder eller rum i mil-

jonprogrammets stadsdelar attraherar flyktingar och bidrar ytterligare till stadens segregation.²⁰⁷ Under 20 år är den minoritetstäta stadsdelen ”Tallhöjden” scen för politiseringen av det mångetniska. Det är här som stadens sociala problem koncentreras och uppmärksammas. Av stadsdelens 5 000 invånare har 60 procent utländsk bakgrund, sysselsättningen är 15 procent lägre, och andelen hushåll som erhåller försörjningsstöd är 15 procent högre, än i övriga staden.²⁰⁸

Etniska motsättningar

Ryktet om en flyktingvänlig stad konkurrerade under början av 1990-talet med ryktet om en stad präglad av rasism och våldsamma etniska motsättningar.²⁰⁹ Under några år förvandlades incidenter av ”rasbråk” till världsenheter.²¹⁰ Stadens moské brändes ner, en flyktingförläggning utsattes för brandattentat, ett kors sattes i brand utanför en muslimsk föreningslokal och flera invandrare misshandlades på gator och torg.²¹¹ Nynazistiska grupper fäste i staden och en allmän rasistisk opinion återspeglade sig i fullmäktige där Ny Demokrati fick tre mandat 1991. Från 1998-2010 har Sverigedemokrater två-tre mandat i fullmäktige men upplevs av ledande politiker inte få något genomslag i politiken.²¹²

Rasbråken och högerextrema grupper mobilisering uppmärksammade tidigt kommunens politiker, förvaltning och civila samhälle på rasism och den illavarslande sociala situationen i stadsdelen Tallhöjden.²¹³ Minoritetsgrupperna mobiliserar och engagerar sig i politiken. Utvecklingsarbetet ”Tallhöjdsprocessen” initierades för att mobilisera myndigheter och det civila samhället för att stävja rasismen och förbättra boendemiljön. Nätverket ”Nya Tallhöjden 2006” med ett 30-tal föreningar dominerat av minoritetsgrupper bildades med syftet att mobilisera de boende i förändringsarbetet.²¹⁴ 1999 bröt en rad föreningar sig ur nätverket och bildade konstellationen ”Forumet” med tydlig antirasistisk profil och med målsättning att verka i hela staden.²¹⁵ Forumet blir en opinionsbildande kraft i staden i frågor om integration, diskriminering och rasism.²¹⁶ Dess 20-tal medlemsföreningar, bland annat fackföreningar och ungdomsförbund, startade en antidiskrimineringsbyrå som erbjuder kostnadsfri vägledning åt individer som upplevt diskriminering och söker upprättelse. Forumets representanter är också politiskt aktiva i stadens partier, nämnder och fullmäktige.²¹⁷

Minoritetsföreningar erbjuds regelbundna dialoger med kommunens ledning genom ”invandrarrådet” där kommunalråd och chef för integrationsenheten deltar. Organet fungerar som informations- och dialogkanal mellan stadens minoritetsgrupper och politiska ledning.²¹⁸ Individer med minoritetsetnisk bakgrund är närvarande i politiska organ och förvaltning, även om deras andel inte riktigt speglar befolkningssammansättningen. Minoritetsadministratörer finns närvarande som tolkar och socialarbetare i kommunorganisationen, men väldigt få finns på ledande befattningar.²¹⁹

Politiseringen av det mångetniska

Arbetskraftsinvandringen och flyktingmottagningen satte frågor om det mångetniska på agendan som social- och arbetsmarknadsfrågor.²²⁰ I samband med rasbråken får Tallhöjdsprocessen stöd av statliga projektmedel.²²¹ Arbetet mot rasism och diskriminering blir en del av kommunens plan för ”flykting- och invandrarservice”.²²² 1997 upprättades ett integrationspolitiskt handlingsprogram och en mångfaldsplan. Invandrare skulle ”integreras” språkligt, ekonomiskt, socialt och familjemässigt samtidigt som kommunen skulle anställa fler med utländsk bakgrund och utbilda personalen i mångfaldsfrågor.²²³ Kommunens övergripande policyplan från 2006 anger att integration av människor med olika etnisk bakgrund är en förutsättning för att skapa en bra framtid. Det slås fast att staden är ”mångkulturell” och att mångfalden ”skall eftersträvas och all diskriminering och främlingsfientlighet skall aktivt motverkas”.²²⁴

Arbetsmarknads- och socialnämnden styr integrationsenheten som arbetar med introduktion av nyanlända flyktingar, språkservice till enskilda, tolkförmedling, service till invandrarrådet, socialt stöd och handledning.²²⁵ Tallhöjdsprocessen styrdes fram till 2006 av integrationsenhetens administratörer, men lyftes sedan till kommunstyrelsens kontor efter utvecklingsavtal med staten.²²⁶

Politikens mångetniska dimensioner har en marginell inverkan på partiernas maktställningar. Staden har ett stabilt socialdemokratiskt styre som aldrig har förlorat något val.²²⁷ 1990-talets rasistiska mobilisering oroar de etablerade partierna och sätter det mångetniska högst på agendan. Kommunpolitiker anses vilja upprätta ”förlorad ära och återskapa bilden av den trivsamma invandrarvänliga” staden.²²⁸ Trots att det funnits vissa meningsskiljaktigheter om flyktingmottagningens storlek och åtgärder i

stadsdelen Tallhöjden har det enligt kommunalråd (S) och (M) inte uppstått större strider kring det mångetniska.²²⁹ De rasistiska partiernas politisering av det mångetniska skapade en strävan bland andra partier att agera samstämmigt för att inte ge dem någon legitimitet.²³⁰

Utvecklingsarbetet i Tallhöjden har dock orsakat kritik mot socialdemokratin från andra partier och allmänhet.²³¹ Trots två årtionden av insatser blir problemen ständigt värre, sett till utvecklingen av arbetslöshet, segregation och social oro.²³² Under 2000-talet uppmärksammas ”förortsproblemen” genom nyhetsrubriker om dödsmisshandling, stora gängbråk, bilbränder och organiserad brottslighet.²³³ Området anses i media ha flest unga kriminella i landet²³⁴ och stämplas av polisen som ”värstingområde”.²³⁵ Med täta mellanrum avlöser vandalisering, misshandling och mord varandra och kulmen uppnås under julhelgen 2007 när ungdomar bryter sig in i en varucontainer och stjälar stora mängder fyrverkerier. Dessa avfyras mot bilar, poliser, brandkår och ålderdomshem. Kommunanställda, medier och allmänhet kräver åtgärder.²³⁶

Det är förortsproblemen i staden som får det socialdemokratiska styret att svettas när utvecklingsarbetets resultat diskuteras i medier och av opposition.²³⁷ ”Kommunen har satsat stora resurser på ett enda område där huvuddelen av alla flyktingar bor” sa kommunalråd (M) 1998. Tio år senare påpekar han att ”vi måste få bort buset där ute”.²³⁸ De 100 miljoner som socialdemokraterna budgeterar för en ny skola och andra insatser i Tallhöjden kritiserar i en skrivelse från kristdemokrater, miljö- och centerpartister som konstaterar att Tallhöjdsborna är ”som vilket folk som helst”. Partierna anser att de miljoner som under tio år investeras i Tallhöjdsprocessen inte slagit så väl ut eftersom den sociala situationen blivit värre.²³⁹ Kritiken utgår från att det riktas för mycket resurser till området i sig, istället för att satsa på hela staden.²⁴⁰ Med stöd från Moderaterna kan satsningen ändå förverkligas.²⁴¹ Integrations- och utvecklingsarbetet i staden kan sammantaget inte sägas utgöra en partipolitisk skiljelinje. Där emot har uppmärksamheten i samhället gjort utvecklingen i stadsdelen Tallhöjden angeläget för socialdemokraterna att åtgärda.

De etniska motsättningarna under 1990-talet och ”förortsproblemen” under 2000-talet sätter det mångetniska på den politiska agendan. Ut-

vecklingen i stadsdelen Tallhöjden är en viktig politisk fråga för Socialdemokraterna, men blir inte en avgörande i partiernas maktstrider. Nedan följer vi två ledande minoritetsadministratörers aktiviteter och frågar oss om och hur de företräder minoritetsgrupper.

Integrationskonsulenten

Integrationskonsulenten²⁴² är född i Syrien och har levt i Bergsstad i över 25 år. Han flyttade till staden för att arbeta i tillverkningsindustrin och hamnade genom enstaka tolkuppdrag så småningom i den kommunala förvaltningen. Han har arbetat som tolk, flyktingassistent, biträdande chef för flykting- och invandrarservice och flyktingsamordnare. Idag är han konsulent på integrationsenheten som han kallar för ”hjärnan” i integrationsarbetet. Enheten administrerar introduktionsprogram, integrationsprojekt och utvecklingsarbetet i Tallhöjden. Integrationskonsulenten sysslar huvudsakligen med Tallhöjdsprocessen. Han är platschef för ”mötesplatsen” som är ett medborgarkontor som också fungerar som knutpunkt för föreningsaktiviteter i Tallhöjden. Här tillgängliggörs information på olika språk från offentliga myndigheter, bland annat genom en flerspråkig tidning för stadsdelen.²⁴³ Integrationskonsulenten leder även ett trygghetsprojekt som syftar till att mobilisera ungdomar och föräldrar för att förebygga brottslighet.²⁴⁴ Han koordinerar även ett nätverk i organisationen för Tallhöjden och är ”ständig sakkunnig” i invandrarrådet.²⁴⁵ Han håller även föreläsningar för kommunförvaltningen och andra organisation om mångfalds- och integrationsfrågor.²⁴⁶

Integrationskonsulenten har i sin befattning en *centralitet* i relation till integrationsenhetens, samt social- och arbetsmarknadsnämndens beslutsprocesser om utvecklingsarbetet i Tallhöjden. Genom detta kopplas hans arbete samman med ledande administratörer och politiker i kommunen, men endast i processer kring Tallhöjden. Han har en *närhet till den exekutiva makten* genom en förtroendefull relation till kommunalråd (S) som har ett stort förtroende för Integrationskonsulentens arbete som hon anser är ”inspirerande”. Det är till honom som hon vänder sig för råd kring arbetet i Tallhöjden.²⁴⁷ Integrationskonsulenten kan därför ses som en av stadens ledande administratörer i processer kring det mångetniska genom *närheten till kommunalrådets exekutiva makt*. Han kontrollerar däremot inga *kritiska resurser* förutom ledarskapet över personalen på mötesplat-

sen och sitt kunnande kring Tallhöjden, som ofta blir värdefull kunskap för kommunledningen.

Projekt

”Jag skäms inte för att jag är invandrare” säger Integrationskonsulenten som ser sig som en ”stolt svensk-armenier”. Han påpekar att han aldrig vill dölja vem han är och att han ”aldrig glömmer sina rötter”. Han har aldrig studerat på högskola, utan menar att han med sin ”kulturkompetens” och förmåga att visa framfötterna arbetat sig upp i kommunen. Han har drivit en förening för armenier över hela landet, varit aktiv i fackförbund, brottsofferjouren och andra ideella föreningar, men inte i politiska partier.

Integrationskonsulenten uttrycker ett stort engagemang för minoritetsgrupperns situation i staden. Han vill verka för att ta tillvara minoriteters rättigheter och vill hjälpa dem att finna rätt i samhället. I många år har arbetet i Tallhöjden varit i fokus och på senare tid särskilt ungdomars situation i stadsdelen. Han menar att invandrare vet att han finns ”för deras skull” och han menar sig kämpa för att lösa deras problem. Han uppfattar sig som stadens ”invandrarminister”:

En del kallar mig för invandrarminister i staden. Många identifierar sig med mig, många vet att (jag) är (deras) talesman. Det får jag höra från olika grupper. Och det är tack vare mitt sätt att bygga en ömsesidig respekt och bra relation med alla grupper. [...] Det är min morot på något sätt. (Integrationskonsulenten)

”Jag brinner för de här frågorna” påpekar han och menar att det viktigaste ansvaret är att ”hjälpa den lilla människan”:

Jag brukar säga att jag inte kommit till Sverige för att hålla käften. Orättvisor, jag är rakryggad, säger vad jag tycker, morrar när det behövs, skriker när det behövs och snäll som bara den när det behövs. (Integrationskonsulenten)

Han anser att invandrare är i behov av sysselsättning, något som han påtar sig att det råder brist på i staden. Under 2000-talet har han engagerat sig för ungdomar som ”hamnar utanför samhället” och menar att deras välbefinnande är hans huvudsakliga projekt.

Företräderskap

Integrationskonsulenten stödjer och försvarar individer och föreningar i deras ärenden och problem med myndigheter. Han har länge varit central i Tallhöjdsprocessen och arbetar för att mobilisera minoritetsgrupper i området och förbättra områdets rykte i staden. Han försöker också överbrygga avståndet mellan stadens minoritetsbefolkning och kommunorganisation och fungerar som talesperson för minoritetsgrupper.

”En kritisk röst”

Integrationskonsulenten uppfattar att han har en skyldighet att vägleda individer i ärenden med myndigheter så att de inte får illa i systemet. Det administrativa systemet kan vara krångligt, särskilt för de nyanlända som behöver mycket hjälp för att klara sig ”i den svenska byråkratin – en djungel av paragrafer och regler”, säger han. Eftersom han kan reglerna och kanalerna ser han det som sitt ansvar att vägleda och hjälpa individer med deras ärenden. Det kan röra individer som fått orättvis bedömning eller avslag på försörjningsstöd. Han menar sig då ”lyfta på luren” eller träffa den enskilda handläggaren eller chefen och förklara personens situation och betona dennes rättigheter. I exempelvis skolverksamheten menar han sig ha ingripit för att stödja enskilda som blivit diskriminerade eller på andra sätt felbehandlade:

Beslutsfattare kan tro att deras regler fungerar och alla är nöjda, det måste komma en kritisk röst för att beslutsfattare fattar att det här vi beslutat inte gynnar alla. Om det är någon invandrare som [...] känner sig kränkt och kommer till mig och de vet att jag hjälper dem. Det här är prioriterade frågor för mig. (Integrationskonsulenten)

Särskilt om det rör diskriminering blir han upprörd och menar att han kan ”gå hur långt som helst.” Listan över de gånger som han hjälpt individer med deras ärenden kan göras lång. Han berättar om många situationer där han hjälpt till att hantera konflikter. Han menar också att han har varit ett stöd för de flesta minoritetsföreningars aktiviteter i staden. Han uppmanar nyanlända grupper att samlas i föreningar och bistår dem med stöd och råd i föreningsarbetet. Han stödjer exempelvis deras ansökan om bidrag och visar vägen till ”de rätta kanalerna”. Han kan också företräda enskilda föreningars önskemål gentemot kommunen genom att bistå med råd och

stöd i hur de bör ta sig igenom de ”byråkratiska kanalerna”. ”Man förkortar vägen för dem” konstaterar han. ”Det hade tagit längre tid om de hade fått göra det på egen hand, bollas från tjänsteman till tjänsteman.”

Efter moskébranden hjälper han exempelvis den shiamuslimska föreningen att hitta ny lokal. Under 1990-talet engagerar sig den sunnimuslimska föreningen för ett moskébygge, något som stöter på motstånd bland stadens ledande politiker. Kommunalrådet (S) menar att bygglovsansökan är ”utmanande” med tanke på att ”såren i (staden) inte hunnit läkas helt ut”. Både (S)- och (M)-kommunalråden hänvisar till protesterande kommuninvånare som muntligt och skriftligt reagerat på förslag om den nya moskén.²⁴⁸ I samma artikel intar Integrationskonsulenten en positiv hållning:

’Jag tycker att Sunni-muslimerna skall få bygga sin kyrka’, säger (Integrationskonsulenten). Han talar om den lagstadgade svenska religionsfriheten. [...] ’Vi bor i ett mångkulturellt samhälle. Så varför skall inte också sunnimuslimerna få bygga en egen kyrka?’²⁴⁹

Företrädare för den sunnimuslimska föreningen uppfattar att Integrationskonsulenten varit ett betydelsefullt stöd för föreningens arbete när de till slut får bygglov för sitt mosképrojekt.²⁵⁰

Invandrarministern

Integrationskonsulenten är en av stadens centrala profiler i frågor som rör minoritetsbefolkningen och Tallhöjden.²⁵¹ Han blir en symbolisk företrädare för stadens minoritetsbefolkning och ett språkrör för deras intressen. Han ser sig som stadens ”invandrarminister”. Stadsdirektören upplever också att Integrationskonsulenten har rollen som ”språkrör” för de boende i Tallhöjden. Han ”för allas talan om hur och vad det är som ska göras och inte göras” säger hon.²⁵² Sedan ”rasbråken” har han varit en framträdande aktör i insatserna för att överbrygga etniska motsättningar och att forma utvecklingsarbetet i Tallhöjden. I Tallhöjdsprocessens organisation ingår han som representant för flyktingmottagningens administration och deltar i att mobilisera boende i nätverket ”Nya Tallhöjden 2006”.²⁵³ Att skapa relationer och ”bygga positiva broar” mellan boende och myndigheter ser han fortfarande som en central arbetsuppgift. Han fungerar då som talesperson för både kommunens insatser och minoritetsgruppers situation:

Nu är det dags att polera det skamfilade ryktet, tycker (Integrationskonsulenten), [...] '(stadsborna) har rest sig och vågar markera vad de står för. Läget börjar bli normalt, flyktingarna mår ganska bra och känner inte längre samma rädsla'.²⁵⁴

Integrationskonsulenten försöker att omtala flyktingar och invandrare i positiva ordalag. Under 2000-talet sprider han perspektiv om stadsdelen och dess boende i kontrast till de negativa porträtten i medier. Han menar själv att han störs av att stadsdelen "betraktas som ett negativt samhälle" med "oförtjänt dåligt rykte".²⁵⁵ Han menar att han försöker arbeta för att tvätta bort den negativa stämpeln som Tallhöjden har fått i samhället. Han arrangerar tillsammans med föreningarna årliga karnevaler och festivaler och framhäver områdets charm: "Det är som en bukett av vackra blommor från hela världen".²⁵⁶

Han är också mån om att identifiera behov som finns i området och kanalisera det till kommunorganisationen. Vid ett tillfälle tar han till exempel initiativ till att starta en "Gubbklubb" i området:

Jag såg dessa människor gå omkring sysslösa. De kommer från kulturer där de varit vana vid att gå på kafé, spela spel och träffa andra män. Jag ville skapa en verksamhet på gubbarnas egna villkor'.²⁵⁷

När brottsligheten i området uppmärksammas blir Integrationskonsulenten involverad i brottsförebyggande arbete genom olika projekt. Han försöker lösa problemen och ge en mer positiv bild av de involverade ungdomarna och framför i mjuk ton vilka åtgärder som kan lösa problemen: "vi har kommit en bra bit på väg med så enkla medel som närvaro och engagemang".²⁵⁸ Han startar en "pappa- och mammaförening" och samlar ungdomar som varit delaktiga i delar av oroligheterna i en kommitté. Aktiviteterna formaliseras så småningom i projektform med Integrationskonsulenten som projektledare.²⁵⁹ Under denna tid blir han känd som "brottsförebyggare" med ett engagemang för ungdomar och föräldrar i Tallhöjden med förmågan att få ordning på stökigheterna.²⁶⁰ Under "Raketterror"-incidenten blir Integrationskonsulenten kommunens huvudperson där han menar sig kavla upp ärmarna och på direkt uppdrag från politiker-na lugnar ner ungdomar och boende i stadsdelen.

Han blir en sammanlänkande kraft mellan kommunens minoritetsbefolkning och kommunorganisation, inte minst genom sin roll i invandrar-

rådet där han mobiliserar föreningarna till regelbundna möten. De uteblir oftare om Integrationskonsulenten inte engagerar sig i att samla dem, menar chefen för integrationsenheten som är rådets sekreterare.²⁶¹ En representant på Forumets antidiskrimineringsbyrå menar att besökande invandrare kan ha mindre kännedom om vad ”kommunen” är för något, medan många känner till Integrationskonsulenten. Som känd profil i staden menar hon också att det märks att han är ”jättedrivande” och att hans röst har en betydelse eftersom ”folk lyssnar på honom”.²⁶² 2002 listas han i tidningen som en av de 100 mest kända stadsborna: ”Vi har världens bästa flyktingsamordnare, respekterad av alla!” skriver tidningen.²⁶³

Men Integrationskonsulentens intention att företräda mattas av i samband med att kommunen sluter avtal med staten om ett nytt stadsutvecklingsprojekt för Tallhöjden. Planeringen av projekten styrs av en ”strategisk stadsdelsplan”²⁶⁴ och omorganiserar till stadsdirektörens stab. En områdesutvecklare rekryteras för att leda arbetet.²⁶⁵ Detta arbete menar stadsdirektören ska ersätta det nätverk för Tallhöjden som Integrationskonsulenten varit drivande för sedan 1990-talet. När arbetet omorganiserats menar Integrationskonsulenten själv att han inte längre är engagerad i processen kring Tallhöjden eftersom han så uppenbarligen saknar en betydelsefull roll. Hans arbetssätt med ungdomar och föräldrar är inte längre efterfrågat och han saknar själv lust att sitta med på möten. Han uttrycker också att de andra administratörerna i det nya nätverket kring Tallhöjden saknar förståelse och engagemang för stadsdelen och de boende.

Kvalitetschefen

Kvalitetschefen²⁶⁶, flykting från 1980-talets Iran, har under ett par år suttit på stadshusets högsta våning tillsammans med kommunalråd och stadsdirektör i kommunstyrelsens förvaltning. Efter utbildning i offentlig förvaltning började han arbeta några våningar ner i samma byggnad för cirka 15 år sen som handläggare på integrationsenheten tillsammans med Integrationskonsulenten. Han går sedan vidare till utbildnings- och omsorgsförvaltningen. Verksamhetsövergripande policy- och utredningsfrågor har länge varit centrala arbetsuppgifter och något som intresserar honom.

Kvalitetschefen menar att hans viktigaste arbetsuppgift är att bevaka förverkligandet av de politiska målen i kommunens verksamhet. Han arbetar nära kommunens ledande politiker och administratörer med att

formulera politiska mål och utifrån dem granska och utveckla kommunens verksamhet. Kvalitetschefen identifierar brister i verksamheter och arbetar med att utarbeta metoder för att lösa dessa brister. Att skapa en verksamhet som är ”kund- och medborgarorienterad” med bästa möjliga användning av skattepengarna ser han som sitt viktigaste ansvar. Frågor om det mångvetniska ingår i arbetsuppgifterna i samma utsträckning som alla andra frågor, menar Kvalitetschefen. I samband med det nya statliga utvecklingsprojektet involveras han i planeringen av insatserna i Tallhöjden.

Han uppfattar sig ha ”mycket stort” inflytande över sina arbetsuppgifter och att han ”har en tyngd” i organisationen. I sin befattning har han en *närhet till den exekutiva makten* genom daglig kontakt med ledande politiker, administratörer och som en av stadsdirektörens närmaste medarbetare. Han sitter också i budgetkommittén tillsammans med kommunalråden. Han har en *centralitet* i kommunens övergripande processer. Som ledare för kvalitetsgruppen har han kontakt med förvaltningens verksamhetsutvecklare och får överblick över centrala processer i respektive verksamhet. Det rör både de traditionella serviceverksamheterna i skola, vård och omsorgsproduktionen och de verksamhetsövergripande miljö-, jämställdhets- och mångfaldsfrågorna. Han sitter i en politisk beredningsgrupp tillsammans med chefstjänstemän och nämndpolitiker som ansvarar för den årliga ”handlingsplanen”, ett stort forum internt i organisationens verksamhetsstyrning. Genom sin kunskap om organisationens hela verksamhet, budget, mål- och uppföljningssystem beskrivs han som en central resurs för kommunalråd och stadsdirektör i styrandet av organisationen.²⁶⁷ Kunskapen om budget, mål- och resursplan, utvecklingsarbete och uppgiften att bevaka verksamhetens utfall innebär *kontroll över kritiska resurser*.

Projekt

Kvalitetschefen uttrycker slående likt Integrationskonsulenten att han inte döljer det faktum att han är invandrare. Han ser sig som en ”stolt” iranier. Han har länge varit politiskt aktiv med särskilt intresse för minoritetsgruppers levnadsvillkor eftersom han har berörts av dessa samhällsproblem själv. Kvalitetschefen är bekymrad över diskriminering och arbetslöshet som drabbar invandrare i Sverige. Integrationspolitiken har misslyckats och han pekar på att ”jämlighet” ligger i invandrades intressen: ”att ha samma rätt, att bli behandlad på samma sätt.” Ett tillstånd som han

menar inte har uppnåtts idag. Han anser att minoritetsgrupper själva måste ”formulera agendan” för vad som bör göras, eftersom ”vi vet vad som är problemet”. Själv menar han att han tar sitt ansvar genom partipolitiskt engagemang i stadens socialdemokratiska parti. Han har suttit som förtroendevald i stadens fullmäktige och han sitter numera i landstingsfullmäktige.

Han bor nära Tallhöjden och deltar kontinuerligt i diskussioner om områdets utveckling, inte minst med ordföranden för Forumet som är en nära vän och partikamrat. Han är dock inte medlem utan drog sig tillbaka när de bröt sig ur nätverket ”Nya Tallhöjden 2006”. Han anser att Forumet idag skapar konflikter istället för försoning kring det mångetniska. Själv ser han sig som företrädare för en ”pragmatisk linje” och är inte ”den revolutionära typen”. Skillnaden menar han framförallt är att försöka uppnå förändringar med konsensus och reformer, inte genom att skapa sådana ”frontalkrockar” som Forumet ägnar sig åt.

Medan han ser företräderskapet för minoritetsgrupper som enda drivkraften i det partipolitiska engagemanget menar han att det inte alltid går att förena med administratörsrollen. Han ser sig dock ha en ”skyldighet” att agera om han kommer i kontakt med frågorna så länge det inte riskerar den ”neutrala” administratörsrollen. Det kan lösas om frågorna lyfts fram som ”generella frågor” istället för ”invandrarfrågor”.

Företräderskap

Kvalitetschefen menar att han sällan arbetar enbart med det mångetniska, men som administratör ser han sig ha en skyldighet att företräda minoritetsgrupper när möjligt. I tidigare befattningar och som kvalitetschef försöker han skapa faktaunderlag och handlingsplaner för organisationen i syfte att förbättra minoritetsgruppers situation i staden.

Att ”slussa” dem vidare och vara förebild

Kvalitetschefen arbetar i stort sett enbart gentemot kommunorganisationens aktörer med få kontaktytor med befolkningen. Men då och då vänder sig enskilda till honom för råd och stöd i ärenden med myndigheter, menar han. Han exemplifierar med en afgansk man som fått avslag av Migrationsverket på sin ansökan om medborgarskap. Kvalitetschefen menar att han hjälper mannen vidare med att formulera ett överklagande. Ytterli-

gare ett exempel är en granne med bosnisk bakgrund som hört att Kvalitetschefen arbetar för kommunen och knackar på dörren hemma hos honom för att fråga hur det går att ordna hemtjänst till nära anhöriga. Att ”slussa dem vidare”, som Kvalitetschefen uttrycker det, är något som han ser vara ”självklart” att hjälpa till med då han kan. ”De tror att jag har svar på det mesta” säger han och skrattar, men menar det blir en konsekvens av hans etniska bakgrund. Han menar att många på hans enhet inte träffar eller ens pratat med en invandrare tidigare. Men han som ofta kommer i kontakt med personer med invandrarbakgrund får också rollen att informera om hur samhället funkar och vilket stöd det går att få. Han besöker exempelvis den ungdomskommitté som Integrationskonsumenten bildat för att prata med dem om kommunen och samhället och att visa att det ”faktiskt går att heta Ahmad och vara enhetschef eller bibliotekarie”.

Ambitiöst policyarbete

Kvalitetschefen tror på att kommunorganisationen med rätt mål och tillräckligt effektiva åtgärder kan åstadkomma ett månetniskt, jämlikt samhälle. Han vill till exempel öka andelen personer med utländsk bakgrund i högre befattning och försöker i verksamhetsuppföljningar utreda om organisationen har uppnått uppställda målsättningar. Han tror på att effektiva styrsystem kan åtgärda brister i verksamheten som kan drabba minoritetsgrupper negativt.

Han har under sin karriär också engagerat sig i att skapa politiska mål för att förändra minoritetsgruppers situation. Medan Integrationskonsumenten varit frontfigur för utvecklingen i Tallhöjden, har Kvalitetschefen fungerat som ingenjör bakom kommunens integrationspolicy. I efterdyningarna av rasbråken arbetade han med två ”väldigt stora” utredningar som ställde ”frågorna på sin spets”. Den ena handlar om flyktingbarns situation där ett 30-tal barn- och ungdomar intervjuades och där socialtjänstens arbete analyserades. Den andra är en arbetsmarknadsundersökning om utrikes föddas sysselsättning där en enkät till 600 personer ger underlag för information om delaktighet i samhället, upplevelser av diskriminering, bostadsmarknad, arbetsmarknad, föreningsliv och så vidare. Kvalitetschefen menar att han är extra ambitiös i utredningar och utformandet av handlingsplaner kring det månetniska, särskilt i arbetet med det integrationspolitiska programmet på 1990-talet:

Vi utmanade etablissemang lite för mycket när vi utformade det handlingsprogrammet. Och den rann ut i sanden kan man säga, den fick inte den plats som den förtjänade tyckte vi som jobbade med den. [...] Det var ett ambitiöst program. Alltså, motkrafterna är stora, det är de ibland. Från förvaltningen kände man att man blev väldigt styrda av handlingsprogrammet. (Kvalitetschefen)

Arbetet inom etnokratin har bidragit till att han fortfarande förknippas med frågorna. Han anser att de andra på ledningskontoret uppfattar att han ”kan de här frågorna bäst” på grund av sina erfarenheter, men också för att han är engagerad:

Känsligheten är större kan jag tänka mig, hos mig än hos någon annan för de problem som minoriteten befinner sig i. Så det är klart att jag har en annan känslighet. Jag har en annan skärpa i tonen när jag pratar om de här frågorna, det är klart att jag har. Och jag har möjligtvis också en annan trovärdighet när jag säger saker och ting än om någon annan skulle göra det. (Kvalitetschefen)

Eftersom han bor kvar i ett av de invandrartäta områdena i staden kommer han i kontakt med individer med minoritetsbakgrund och får information om deras situation. Genom det politiska arbetet kommer han i kontakt med andra föreningar och partiaktiva och kan via den kanalen få inblick i minoritetsgruppers intressen. Hans kontakter med Forumets ledande företrädare gör också att han deltar i många betydelsefulla informella samtal om det mångkulturella i staden.

Kvalitetschefen blir ansvarig för kommunens avtalsöverläggningar med staten om insatserna i Tallhöjden 2006. Han ansvarar för att sammanställa en ”nulägesanalys” om situationen i stadsdelen som senare ligger till grund för kommunledningens bild av situationen och deras åtgärder. Han menar att utredningen är ”ambitiös” och faktsäckad i syfte att klargöra bilden och få politiker att agera och prioritera effektiva åtgärder:

Man kanske bara hade gjort det i mindre omfattning än en 40-sidig rapport som läggs på politikernas bord och som visar resultatet, hur det ser ut. Så man mer eller mindre ställer de inför det valet: gör någonting, eller gör ingenting. [...] Så visst har det ju haft betydelse att jag har gjort det. Jag tror det, och det upplevs också från förvaltningarna tror jag (skratt). (Kvalitetschefen)

Lägesanalysen går grundligt igenom fakta, kartlägger befintliga handlingsplaner och möjliga förhållningssätt för organisationen. Kvalitetschefen skriver att stadsdelens utmaningar inte är ”invandrar- eller flyktingproblem” utan en angelägenhet för ”hela samhällskroppen”.²⁶⁸ Arbetet resulterar sedan i att kommunen samordnar resurser för bygge av ett nytt kulturhus och skola i området.²⁶⁹

Från närvaro till företräderskap

Bergsstad präglas av etniska motsättningar. Marginella rasistiska rörelser och mobiliserade minoritetsgrupper politiserar det mångetniska. Den finns partipolitisk enighet om att de sociala problemen i stadsdelen Tallhöjden måste lösas. Varför företräder Integrationskonsulenten och Kvalitetschefen minoritetsgrupper och vilka faktorer formar detta företräderskap?

Projekt och befattningar

Integrationskonsulenten och Kvalitetschefen företräder minoritetsgrupper för att de vill och för att de i många situationer kan. De är engagerade i minoritetsgruppers situation och har olika projekt som de i privatliv och i rollen som offentliga administratörer försöker att förverkliga. Dessa projekt bygger på visionen att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor och skapa ett mångetniskt jämlikt samhälle. Projektens strategier är att förändra kommunpolitikens riktlinjer och konkreta verksamhet gentemot minoritetsgrupper och stadsdelen där ”förortsproblemen” koncentreras. De två minoritetsadministratörernas befattningar möjliggör företräderskapet. Befattningarna begränsar dock också handlingsutrymmet, särskilt för Integrationskonsulenten som saknar åtkomst till nödvändiga maktresurser för att fullfölja sina projekt.

Utän formell administrativ utbildning, men med lång erfarenhet i ryggen upplever Integrationskonsulenten en stor frihet att själv formulera sina arbetsuppgifter. Han beskriver stämningen på integrationsenheten där nästan hälften av personalen har utländsk bakgrund²⁷⁰ som hjärtlig och stärkande för hans projekt att ”hjälpa den lilla människan”. I de olika befattningar som han har haft på enheten i över 20 år har han byggt en plattform för sitt engagemang för stadens minoriteter. Hans handlingsutrymme att företräda enskilda individer och föreningsaktiva möjliggörs av

att han i sin befattning ofta kommer i kontakt med stadsinvånarna som söker upp honom med sina ärenden. Han har också kunskap om hur kommunorganisationen fungerar. Det handlingsutrymme som Integrationskonsulenten får i politiken för det mångetniska överskrider dock hans formella arbetsuppgifter. Integrationskonsulenten upplever sitt inflytande över integrationspolitikens praktik som stort. Så beskriver också de administrativa och politiska arbetsledarna situationen. Integrationskonsulenten ser sig själv som en egen ”institution”. Trygghetsprojekten beskrivs som ”hans” av kommunalrådet (S). Kontakten med föreningarna genom mötesplatsen och aktiviteter i Tallhöjden beskrivs också som initiativ som Integrationskonsulenten har tagit själv.²⁷¹ Chefen för integrationsenheten menar att Integrationskonsulentens arbetsuppgifter anpassas till hans eget arbetssätt och att han ”lätt blir en centralfigur i nästan vilken problemställning som helst, som har med invandring och integration i botten att göra”.²⁷² Det betydande handlingsutrymmet i policyfrågor har förmodligen sin grund i det stora *förtroende* som han har hos den politiska ledningen. Integrationskonsulenten beskriver själv hur kommunalråd (S) med jämna mellanrum besöker hans rum för att diskutera verksamhetsidéer och åtgärder. Detta bekräftas av både integrationsenhetens chef och stadsdirektören, som menar att det förtroende som Integrationskonsulenten har hos kommunalrådet sätter organisationens beslutsgång ur spel.²⁷³ Den bild som kommunalrådet (S) har av Integrationskonsulenten stärker i sin tur denna tolkning: ”Han kan allt egentligen” säger hon och uttrycker stor respekt för Integrationskonsulentens kompetens och ”fascinerande” arbetssätt med ”invandrarföreningar, kulturer och sånt”.²⁷⁴ Även oppositionsrådet uttrycker ett förtroende för Integrationskonsulenten och beskriver honom som en ”klippa” och ”eldsjäl” i arbetet. Problemen har förvärrats, men han har förhindrat att ”katastrofen” blir total.²⁷⁵ Integrationskonsulenten resonerar själv:

Jag tror mycket av det jag gör är ett plus till våra beslutsfattare, och det har jag hört att 'det du gör det är att förverkliga våra politiska mål'. Det är mycket starka ord det. Genom att allmänheten kanske attackerar politikerna om Tallhöjden, att man inte vågar åka dit och förändrar denna stämning från negativ till positiv. Det är klart att politikerna sitter där och applåderar på något sätt för att de har gjort något bra för kommunen och för deras politiska vision. (Integrationskonsulenten)

Genom detta förtroende får Integrationskonsulenten handlingsutrymme att företräda eftersom det stärker hans åtkomst till maktresurser; han får en ökad *centralitet*, ökad *kontroll över kritiska resurser* och *närhet till makt i organisationen* genom den förtroendefulla relationen med kommunalråd (S).

I samband med omorganisationen av utvecklingsarbetet i Tallhöjden minskar handlingsutrymme. De friktioner som uppstår vid denna omorganisering synliggör de begränsade maktresurser som Integrationskonsulenten har i sin befattning. Den på många sätt informella organisationen kring Integrationskonsulenten hamnar i konflikt med den nya organisationen menar stadsdirektören och integrationsenhetens chef.²⁷⁶ Integrationskonsulenten instämmer med denna beskrivning. Detta leder till att chefen för social- och arbetsmarknadsförvaltningen och integrationsenheten begränsar Integrationskonsulentens handlingsutrymme. Integrationsenhetens chef menar att Integrationskonsulenten sattes i ”karantän” och att diskussioner uppstår om hur hans kompetens och de nya processerna kan användas för att arbeta mot samma mål. Särskilt viktigt var det att uppdrag inte längre skulle förmedlas direkt mellan kommunalråd och Integrationskonsulent.²⁷⁷ Även stadsdirektören påpekar att det är av betydelse att ”professionalisera” utvecklingsarbetet i Tallhöjden så att det inte byggs upp kring enskilda personer.²⁷⁸ Integrationskonsulentens maktresurser är beroende av att han har kommunalrådets *förtroende*. I den formella befattningen saknar han dock tillräckligt med maktresurser för att kunna företräda utefter sina projekt. Den lägre positionen i organisationshierarkin gör honom beroende av flera aktörer på olika nivåer som alla kan begränsa handlingsutrymmet.

Hur möjliggör Kvalitetschefens befattning hans företrädarskap? Han har en utredande och planerande roll i organisationen med få kontaktytor gentemot befolkningen. Ändå kommer han i kontakt med enskilda som behöver råd och stöd i sina ärenden gentemot offentliga organisationer. Han upplever sig ha en ”skyldighet” att hjälpa till och på grund av hans kontaktytor gentemot minoritetsbefolkningen. Kvalitetschefen har också varit verksam i etnokratin och det är i denna roll som han upplever sig företräda minoritetsgrupper mer än i befattningen som Kvalitetschef. Han upplever att etnokratbefattningen gav honom ett stort handlingsutrymme att påverka kommunens övergripande politik kring det mångetniska: att samla information, göra utredningar, tolka samhällsproblemen och skapa

politiska handlingsplaner. När denna studie genomförs har Kvalitetschefen inte varit verksam i sin befattning i mer än två år. I denna roll skapas handlingsutrymme att företräda främst i samband med utredningsarbete och avtalsöverläggningar med staten kring utvecklingsprojekten i Tallhöjden. Han vill bidra till att förbättra för de boende i området och menar att han använder sitt handlingsutrymme för att synliggöra vidden av de sociala problem som finns i området i syfte att få till stånd politiska åtgärder. Han menar att befattningen ger honom stora möjligheter att påverka organisationen i syfte att forma verksamheten på ett sätt som gynnar minoritetsgrupper. Hans nära relation till kommunalråden och hans åtkomst till maktresurser kan ses som en förutsättning för hans företräderskap i policyfrågor. Kvalitetschefens åtkomst till maktresurser gör sammantaget att en stor del av kommunorganisationens verksamhetsstyrning och -uppföljning blir beroende av honom.

Kvalitetschefen har ett stort handlingsutrymme, men eftersom han inte har det mångetniska på sitt bord särskilt ofta får han också färre tillfällen att företräda. Dessutom framhåller han sin ambition att förhålla sig neutral och objektiv. Han har en intention att företräda men är samtidigt försiktigare än Integrationskonsulenten i att förena sina projekt med rollen som administratör. Kvalitetschefen menar att rollen i ledningskontoret måste hanteras varsamt eftersom han är aktiv i det ledande partiet och upplever att han måste ha förtroende även hos oppositionen. Han menar att han försöker vara "neutral" och "rationell". Stadsdirektören uppfattar att han hanterar rollkonflikten varsamt. Även kommunalråd (M) upplever ett stort förtroende för hans kompetens.²⁷⁹ Han drivs av projekt gentemot minoritetsgrupper men han har förutom administratörsrollen också sitt partipolitiska engagemang som han menar fungerar som plattform för företräderskapet. I politiken upplever han sig företräda minoritetsperspektiven i större utsträckning än som administratör.

Etniska motsättningar och politisering

På vilket sätt påverkas minoritetsadministratörernas intentioner och handlingsutrymme att företräda av etniska motsättningar och politiseringen av det mångetniska? Majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper uppmärksammade ledande politiker på rasism och det mångetniska under 1990-talet. Under 2000-talet är det problemen som uppstår kring stadsde-

len Tallhöjden som dominerar. ”Rasbråken” och de rasistiska partiernas närvaro i fullmäktige påverkar de andra partierna att agera i samförstånd kring det mång-etniska. En partipolitisk uppslutning kring integrations- och mångfaldspolitiken blir strategin för att minimera Sverigedemokraternas inflytande i fullmäktige. Med få undantag består denna tendens fram till 2010. Denna politiska konsensus är en orsak till att det skapas ett administrativt handlingsutrymme för förvaltningens aktörer kring det mång-etniska och specifikt utvecklingsarbetet i Tallhöjden. Resurser mobiliseras, handlingsplaner upprättas och frågan sätts på den centrala agendan med beröringspunkt i flera verksamheter. När minoritetsgruppers levnadsvillkor försämras uppmärksammas också ”förortsproblemen” under 2000-talet, vilket ytterligare politiserar det mång-etniska. Trots 20 år av politiska insatser i stadsdelen med syftet att åtgärda segregation och sociala problem förvärras situationen. Som Kvalitetschefen säger: ”Ju mer man har tänkt desto mindre har man lösningen.” Oppositionens kritik mot den socialdemokratiska ledningens bristande förmåga att lösa problemen skapar återigen behovet av administrativ kompetens. Något måste göras åt den stegrande oron i området. Det finns en politiska vilja att agera.

Den form av politisering som skapas i Bergsstad kring det mång-etniska skapar ett administrativt handlingsutrymme att företräda. Integrationskonsulenten och Kvalitetschefen är aktörer i kommunorganisationen som under 1990- och 2000-talen fyller politiken för mång-etnisk jämlikhet med ett innehåll. Det stora förtroende som kommunalråd (S) har för Integrationskonsulentens idéer och aktiviteter kan förstås mot bakgrund av politiseringen. Även Kvalitetschefens handlingsutrymme i utvecklingsarbetet inför de nya insatserna i Tallhöjden kan förstås mot bakgrund av politiseringen. I och med att frågan inte är laddad i det politiska rummet kan administratörer få ett ökat spelrum för sina egna projekt.

Men hur kommer det sig att kommunalråd (S) får ett så stort förtroende för just Integrationskonsulenten? Chefen för integrationsenheten menar att Bergsstad legat i framkant jämfört med andra kommuner i arbetet med det mång-etniska. Samtidigt menar han att kommunens politiker präglas av en ”valhänthet” i dessa frågor. Politikerna tenderar att förlita sig på minoritetsadministratörer på grund av föreställningen att deras kunskap om invandrades ”kulturer” är avgörande för arbetet med det mång-etniska.

Då kanske det kan vara så att man lite lätt får panik. Att oj då, vad gör vi nu då? Nu har vi ett utländskt namn här, då får (Integrationskonsulenten) ta det! (Han) är klok och kan jättemycket kring detta. Men vi löser inte en social problematik enbart med kulturkompetens.²⁸⁰

Även om det kan vara användbart att veta vad som skiljer kurder från andra irakier, menar chefen att ”kulturkompetensens” betydelse överdrivs, särskilt i arbetet med Tallhöjden. Integrationskonsulenten som själv menar att han gjort karriär med sin ”kulturkompetens” som grund anser att han har bättre förutsättningar än andra administratörer att förstå vad som händer i Tallhöjden. Han flaggar med denna kunskap och gör anspråk på att vara ett språkrör för befolkningen i stadsdelen. En omständighet som förmodligen underlättar denna roll är bristen på andra minoritetsadministratörer med liknande projekt. Integrationskonsulenten gör anspråk på en ”kulturkompetens” som andra administratörer i organisationens ledning inte gör. I kombination med att ledande politiker är osäkra på hur de ska förhålla sig till frågor som berör minoritetsgrupper och det mångetniska skapas utrymme för Integrationskonsulenten att påverka.

Integrationskonsulenten upplever också att stämningen på integrationsenheten stärker hans projekt, men han deltar inte i andra nätverk kring det mångetniska. Kvalitetschefen är i sin tur den enda minoritetsadministratören i kommunstyrelsens förvaltning och han deltar inte i några formella nätverk i samband med det mångetniska. Däremot ingår Kvalitetschefen i egenskap av socialdemokrat i ett nätverk tillsammans med andra politiker som tillhör kommunens politiska ledning. I detta nätverk diskuteras bland annat politiken för det mångetniska och Kvalitetschefen deltar för att påverka partiets förhållningssätt utefter egna projekt. I detta nätverk ingår också forumets ordförande som mobiliserat minoritetsgrupper i staden sedan 1990-talet. Möjliggör inte relationen med Forumets ordförande Kvalitetschefens företrädarskap? Får han inte i de många diskussioner inblick i vad som är aktuellt, vad som kan och bör göras i relation till minoritetsgruppers levnadsvillkor? Visst, menar Kvalitetschefen som delar Forumets visioner, men han anser inte att Forumet använder rätt strategier. Han föredrar att arbeta mer i konsensus och mindre i polemik med ledande politiker i staden. Inte heller Integrationskonsulenten är engagerad i Forumet, även om han uppskattar organisationens verksamhet. Denna relation mellan minoritetsadministratörerna och minoritetsgruppers

mobilisering i staden uppvisar en distans och en arbetsfördelning aktörerna emellan. Forumets ordförande ser sin roll i staden som att vara betydligt mer kritiskt och opinionsbildande än vad han upplever att Kvalitetschefen och Integrationskonsulenten kan vara.²⁸¹

Sammanfattande analys

Etniska motsättningar politiserar det mångetniska i Bergsstad sedan början 1990-talet och etablerade partier vill agera samstämmigt mot rasistiska partier och grupper, vilket föranleder behovet av administrativ kompetens i organisationen. Denna tendens fortgår även under 2000-talet när stadsdelen Tallhöjden uppmärksammas för sina ”förortsproblem”. Ett starkt förtroende från ledande politiker ger Integrationskonsulenten, som ser sig själv som stadens ”invandrarminister”, möjligheter att företräda minoritetsgrupper. Kvalitetschefen har länge arbetat med utrednings- och policyarbete kring det mångetniska och drivs av att företräda minoritetsgruppers perspektiv i syfte att skapa ett jämlikt samhälle.

Integrationskonsulentens förtroende hos ett kommunalråd ger tillgång till maktresurser som hans befattning egentligen inte formellt ger åtkomst till. Dessutom gör han anspråk på att ha den ”kulturkompetens” som krävs för att arbeta med minoritetsgrupper. Han ges utrymme att verka för sina projekt, men blir sårbar för organisationsförändringar. Kvalitetschefen ser sig själv som en ambitiös utredare och policyskapare, angelägen om att få politiker att reagera över problem han anser bör lösas. Med åtkomst till olika maktresurser har han möjlighet att företräda, men det är inte alltid som arbetsuppgifterna tangerar frågor kring det mångetniska. Dessutom måste han värna om att bibehålla förtroende från kommunalråd och stadsdirektör mot bakgrund av hans partipolitiska engagemang.

Fallet Bergsstad visar hur det politiska förtroendet kan kompensera avsaknaden av maktresurser. Likt Finstad och Sjöstad medför politiseringen av det mångetniska ett stort handlingsutrymme för minoritetsadministratörerna att företräda.

Kapitel 9

Småstad – striden om framtiden

Inte bussa ut massa folk, inte vrida tillbaka klockan, inte riva ut en hel stadsdel. [...] Jag brukar säga att de av er som tror att vi kan lösa stadens problem genom att minska antalet människor med invandrarbakgrund och gå tillbaka till 70-talet, ni kommer att bli besvikna.

Kommunchefen

Den mångetniska arbetarstaden Småstad har under 30 år präglats av ekonomisk tillbakagång och växande sociala problem. Trots att etniska minoritetsgrupper och det mångetniska samhället är en av det politiska samtalslets mest framträdande frågor är gruppen nästintill frånvarande som aktörer i politiken. I denna kontext engagerar sig två minoritetsadministratörer för att förbättra villkoren för minoritetsgrupper: Kommunchefen och Integrationsstrategen.

Samhälle, politik och det mångetniska

En tredjedel av befolkningen i Småstad har utländsk bakgrund varav 15 procent födda i icke-västerländska länder. Majoriteten anlände som arbetskraftsinvandrare från Norden, Öst- och Sydeuropa under stadens expansiva 1970-tal. Utflyttningar på grund av kriser i industrin på 1980/90-tal har lämnat många bostäder tomma och flykting- och anhöriginvandrare har sökt sig dit. 1994/95 anlände cirka 2 000 flyktingar från Balkan.²⁸² Kommunen har ett avtal med staten om mottagande av 100 invandrare per år sedan 1996, men i själva verket har invandringen varit större på grund av de många lediga hyreslägenheterna.²⁸³

Utöver den höga arbetslösheten och den höga andelen hushåll som erhåller försörjningsstöd präglas staden av en kraftig boendesegregation där minoritetsgrupper koncentreras i två stadsdelar. De etniska motsättningarna är, som kommer att framgå, framträdande i politiken och samhällsdebatten. De främsta utmaningarna som kommunpolitiker upplever sig stå

inför är att vända en negativ tillväxt och framtidstro, öka sysselsättningen och motverka de sociala problemen.²⁸⁴

Etniska motsättningar

De etniska motsättningarna, drivna av majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper, genomsyrar både politiken och vardagen i staden. Detta synliggörs på olika sätt. Ledande politiker, administratörer och föreningsrepresentanter menar att vardagen i staden präglas av rasism och diskriminering mot minoritetsgrupper.²⁸⁵ På stadens gågator är negativa tillmälen så som ”blattar” gentemot minoritetsgrupper vanliga, menar en föreningsrepresentant.²⁸⁶ ”Man sätter kaffet i strupen ibland när man hör vad grannen säger om andra etniska grupper” säger Kommunchefen och menar att situation för stadens albanska grupp öppet diskuteras i fördömande termer.²⁸⁷ Lokaltidningen beskrivs av respondenterna som en betydelsefull aktör i staden. I en reportageserie kopplas brottslighet och minoritetsgrupper ihop i lokaltidningen.²⁸⁸ Artikelserien uppfattas ha varit en anledning till en upptrappning av den vardagliga rasismen och opinionsstödet för Sverigedemokraterna.²⁸⁹ Kommunstyrelsens ordförande (FP) menar dock att tidningen speglade ett problem som fanns i kommunen.²⁹⁰ I en enkätundersökning som kommunen genomför 2006 visar resultatet att nästan 40 procent av stadsinvånarna anser att det inte är bra för Sverige att människor från olika kulturer blandas. 74 procent av respondenterna anser att integrationen i staden fungerar dåligt och de föredrar att bo i områden med låg andel invandrare.²⁹¹

Rasismen präglar också partipolitiken. Sverigedemokraterna, som har gått till val med en problembeskrivning att minoritetsgrupper är orsaken till stadens sociala instabilitet, blir stadens andra största parti efter valet 2006. I en motion från 2003 kräver partiet en ”repatriering av icke-skyddsbehövande” motiverat av att ”vår tidigare idyll har förvandlats till en oroshärd av etniska konflikter, kulturkrockar och brottslighet”.²⁹² 1990 representerades denna opinion av Framstegspartiet och Ny Demokrati. 1998 tog sig Sverigedemokraterna in i fullmäktige och ökade sitt väljarstöd i tre på varandra följande val.²⁹³ Andra partier och aktörer kanaliserar också rasifierade idéer och problembeskrivningar gentemot invandring och invandrare: ”Det är bara en spark i ändan och ut med dem” kommenterar exempelvis Centerledaren lokaltidningens fråga om hur man stävjar

kriminaliteten i centrum.²⁹⁴ I ett öppet brev till stadens politiker från stadens ledande företagare framhävs att ”något har gått fel” med kommunen sett till dess bristande tillväxt och sociala problem. Företagarna menar att orsaken till problemen, förutom det dåvarande socialdemokratiska styret, är den stora invandringen: även om ”majoriteten av invandrare är sköt-samma och behövs” anses volymen i staden skapa problem som myndigheter inte löst. Företagarnas lösning för en bra framtid är inflyttning av resursstarkare invånare.²⁹⁵

Motsättningarna präglar också kommunorganisationen. Kommunens personalpresent julen 2005 är en mångkulturell kokbok som i bilder och recept speglar stadens olika matkulturer. Boken väcker känslor då hundratals anställda skickar tillbaka julklappen med nedtecknade kommentarer på temat: ”vi önskar inte mångkultur”.²⁹⁶

Det finns få indikationer på att minoritetsgrupper är mobiliserade och aktiva i stadens politik. De minoritetsetniska föreningarna ägnar sig huvudsakligen åt idrotts- och kulturverksamhet.²⁹⁷ De lever ”en undanskymd tillvaro” säger kommunalråd (S) och de andra kommunalråden känner inte till att någon förening haft en betydelsefull roll i politiska processer.²⁹⁸ Vid ett tillfälle under 1990-talet mobiliserades dock stadens muslimer under parollen ”fläskkött är rasism”. Cirka 150 muslimer marscherade till stadshuset i protest mot beslutet att minska andelen nötkött i skolbespisningen. Förutom att avvisas av politiska företrädare möts de av andra medborgare som arrangerat en *mot*manifestation med budskapet att ”man får ta seden dit man kommer”, rapporterar lokaltidningen.²⁹⁹ Vid de få övriga tillfällena som företrädare för minoritetsföreningar kommer till tals under 2000-talet förmedlar de en känsla av att vara marginaliserade i kommunpolitiken.³⁰⁰ Albanska föreningsföreträdare försöker nyansera bilden som ges av lokaltidningen om brottslighet och ”vädjar till allmänheten om att inte generalisera i spåren av rapporteringen om de kriminella ungdomsgången”.³⁰¹

Kommunen tar initiativ till att bilda en samorganisation av stadens invandrare- och kulturföreningar.³⁰² Paraplyföreningen som bildas har målet att ”bygga broar, delta i varandras kulturer, skapa integration för en bättre stad”.³⁰³ Varken föreningens ordförande, politiker eller administratörer upplever att den har haft något större genomslag i politiken eller debatten.³⁰⁴ Minoritetsgrupperna är också underrepresenterade inom partipolitiken. Det har funnits enstaka företrädare minoritetsbakgrund i fullmäktige

och kommunstyrelse mellan 2002-2006, men endast en enda person efter valet 2006.³⁰⁵ Ingen av stadens ledande administratörer har minoritetsbakgrund före 2005.³⁰⁶

Politiseringen av det månggetniska

I Småstad har det månggetniska länge funnits på den politiska dagordningen och blir kraftigt politiserat i samband med valrörelsen 2006. Invandringen administrerades under arbetskraftsinvandringen av LO genom ”invandrarbyrå”³⁰⁷ men togs sedan över av vuxennämnden.³⁰⁸ Integrations- och mångfaldsfrågorna ska finnas närvarande på samtliga verksamheters agendor i Småstad enligt kommunens centrala handlingsprogram från 2001.

Segregationen och arbetslösheten i stadens minoritetstäta stadsdelar blir föremål för statliga utvecklingsprojekt under 1990-talet.³⁰⁹ 2001 fastställs ett integrationspolitiskt program med titeln: ”Vi kan bättre!”. Kommunorganisationens förhållningssätt till integration ska bygga på ”öppenhet gentemot den mångfald som finns här”, vilken anges vara ”morgondagens tillgång”.³¹⁰ Programmet anger att stadens alla verksamheter ska tillämpa rättvisa och icke-diskriminerande rekryteringsprocesser. I kommunens strategiska utvecklingsplan anges målet att ”förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism”.³¹¹ Kommunstyrelsens utskott ”integrationsrådet” ska bereda integrations- och mångfaldsarbetet, leda och samordna nämndövergripande integrationsprojekt och bevaka implementeringen. 2005 uppdateras integrationspolitiken där fler insatser preciseras och en befattning som ”integrationsstrateg” inrättas som stöd för integrationsrådet.³¹²

Inför och efter valrörelsen 2006 är det brottsförebyggande arbetet den mest centrala frågan med koppling till det månggetniska. 2007 upprättas ett nytt utvecklingsavtal för stadens centrala stadsdelar i samarbete med regeringen. Utvecklingsprojektet planeras och verkställs av en mindre projektgrupp. Målet är att ”bryta utanförskap”, öka ”självförsörjning” och ”delaktighet” och arbetet administreras av runt åtta administratörer i ett kontor i stadsdelen som är föremål för insatsen.³¹³

Sverigedemokraterna beskrivs av kommunalråd (S) och kommunstyrelsens ordförande (FP) ha haft en marginell inverkan på politiken fram till valet 2006.³¹⁴ Det är i valrörelsen 2006 som det månggetniska inträder i det

politiska rummet som föremål för socialdemokraternas och oppositionens maktkamp. Politiseringen av integrationspolitiken anknyter till frågan om stadens invandring, sociala problem och framtida utveckling. ”Integrationsfrågan är någonting som politiker i denna kommun vinner och förlorar sina röster på”, säger exempelvis Integrationsstrategen. Kommunalråden är eniga om att socialdemokraterna kritiserar av opposition, medier och allmänhet för brist på handlingskraft i att motverka brottslighet och otrygghet i staden.³¹⁵ Kommunalråd (S) upplever att kritiken genomsyras av en negativ inställning till kommunens flyktingmottagning och gör en tydlig koppling mellan brottslighet och invandring. Kommunstyrelsens ordförande (FP), som stod som segrare i valet, menar att integrationspolitiken i staden inte fungerat, vilket han anser bero på det tidigare styrets ”ovilja eller oförmåga att se problemen”.³¹⁶ Folkpartiet framför 2006 vallöftet att ”minska inflyttningen av bidragstagare”.³¹⁷

Sammanfattningsvis präglas Småstad av stora etniska motsättningar där medier, partier och intressegrupper på rasifierande grund uppmärksammar stadens minoritetsgrupper och kopplar dess närvaro till stadens sociala problem. Politiseringen bidrar till att Socialdemokraterna förlorar makten. Samtidigt är minoritetsbefolkningen mobiliserade i begränsad utsträckning och frånvarande i politiken. 2005-2007 finns två ledande minoritetsadministratörer närvarande i kommunorganisationen som på olika sätt företräder minoritetsgrupper.

Kommunchefen

Kommunchefen³¹⁸ är flykting från Chile och anställs 2005 som ledare för stadens förvaltning med ett samordningsansvar för hela organisationen. Kommunstyrelsen styr formellt arbetet och det är främst i samarbete med kommunalstyrelsens ordförande som arbetsuppgifterna formas.³¹⁹ Kommunchefen sammanfattar sina arbetsuppgifter med att ”staden ska vara den bästa staden att bo och verka i”. Två frågor dominerar arbetet: ekonomisk tillväxt samt integrationsfrågor. Den dagliga interaktionen med kommunstyrelsens ordförande och andra ledande politiker ger honom en *närhet till den exekutiva makten* varigenom han får stora möjligheter att

påverka vilka frågor som tas upp, utformningen av politiska beslut och politikernas bilder av de problem som ska lösas. Dessutom menar Kommunchefen att han ofta är i kontakt med andra aktörer i staden, till exempel näringslivet och det civila samhället.

Kommunchefen leder två organ som ger honom en *centralitet* i organisationens arbetsflöde. *Strategikontorets* expertadministratörer bevakar och samordnar prioriterade politikområden och har i uppgift att ”hjälpa kommunen att lyfta blicken från vardagsfrågorna och se framåt”.³²⁰ *Ledningsgruppen* består av samtliga förvaltningschefer i kommunen. I dialog med detta organ ser Kommunchefen till att sprida de övergripande målsättningarna ner i organisationen genom att se till att alla drar åt samma håll. Han menar att han har ansvaret att ”stå för de värderingar” som ska präglade hela den kommunala organisationen. Han har insyn i kommunens centrala arbetsprocesser, tillgång till information och kan engagera sig i både övergripande och detaljerade frågor i verksamheten. Ledningen över strategikontorets experter och kommunens högsta chefer ger således också *kontroll över kritiska resurser*. Han kan mobilisera handlingskraft och kommunens ledande politiker är i hög utsträckning beroende av kommunchefens arbete i de mest aktuella processerna.

Projekt

Kommunchefen har både svensk och chilensk identitet och uttrycker ett starkt engagemang för minoritetsgruppers situation. Han är utbildad socionom och har arbetat i kommunal sektor sedan 1980-talet, bland annat i etnokratin och senast som socialchef. Han är nyinflyttad till staden och är inte engagerad i dess förenings- eller partiliv. Däremot har han tidigare varit socialt och politiskt engagerad, bland annat som talesperson för en nationell organisation för offentlig personal inom ”integrationsfrämjande” arbete. Det mångetniska intresserar honom och det är i integrationsfrågor han har ”mest att ge”. Han anser att rasism, diskriminering och den etniska segregationen är stora problem. Han menar att staden präglas av ett ”gigantiskt segregationsproblem” och säger att han blir ”överkänslig” och upprörd över det politiska samtalets karaktär:

Framförallt blir jag allergisk varje gång jag ser media, politiker och andra definiera problemet som invandrare, invandrare, invandrare, invandrare, invandrare, hela tiden. Förstår du? Vi måste ur det här träsket! Vi kan ju för fan inte fortsätta som om att skulden, om det är dåligt väder, så är det ett invandrarproblem. (Kommunchefen)

Han ser sin administratörsroll som ”en plattform” för att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor. Hans ”drivkraft” är att förändra bilden av invandrare till något positivt:

På något sätt känner jag att jag bor i det här landet, jag är själv invandrare, jag tänker inte marginalisera mig och stå här vid sidan om och titta på. Utan jag vill engagera mig i detta. Jag engagerar mig i den utsträckning det är möjligt, i den rollen jag har. (Kommunchefen)

Kommunchefens projekt kan sammantaget förstås som att förbättra minoritetsgruppers situation och skapa jämlikhet i staden. Han anser att visionen om en stad för alla medborgare oavsett etnisk bakgrund är betydelsefull för rollen som administratör och han vill använda sin plattform i organisationen för att förverkliga detta projekt.

Företrädarskap

Hur tar sig Kommunchefens företrädarskap uttryck? Han driver visionen om en framtid där invandrarna ses som en tillgång istället för en belastning och sprider åsikten att staden måste acceptera minoritetsgrupperna som en del av dess identitet. Han försöker att lösa stadens ekonomiska och sociala problem och hjälper minoritetsgrupper att mobilisera sig och engageras i politiken. Han vill också stå som en god symbol för invandrare genom att visa att invandrare kan vara kompetenta och framgångsrika.

En framtid för alla

Tillväxtfrågorna dominerar men Kommunchefen försöker att föra fram de sociala frågorna. Han försöker på olika sätt att skapa en motvikt till den rasism som riktas mot minoritetsgrupper. Han menar att utvecklingen i staden måste förverkligas utifrån de förutsättningar som staden har, inte utifrån strävan att skapa en homogen befolkning. Han försöker påverka

utvecklingsarbetet genom att föra in perspektiv som berör invånare som har det svårt:

Men vad gör vi med de människor som redan bor här i en segregerad tillvaro och har det taskigt? Vi löser inte problemet genom att importera människor som inte har några problem. Vi måste också jobba med dem som har problem, glöm inte det. [...] Den dimensionen är väldigt viktigt. Den driver jag ganska stenhårt. (Kommunchefen)

I tidningsintervjuer, offentliga tal och samtal med politiker menar Kommunchefen att han argumenterar för ”mångfalden” som en resurs och inte en belastning för stadens framtid. Medan debatten fokuserar på brottslighet och invandrare för han fram arbetslöshet och den sociala oron som negativ för utveckling.³²¹ Han menar att han *inte* tillskriver minoritetsbefolkningen problemen och att han försöker motverka fientligheten mot gruppen. Kommunalråd (S) menar att Kommunchefen uppmärksammade honom på frågor om trygghet, brottslighet och invandring bör tas på allvar:

(Kommunchefen) hade en väldigt klar syn. Ganska tidigt stod det klart att han var snabb på att stämma av läget i samhället och i organisationen. Han hade inte varit här länge förrän han kom in till mig och kommunalrådet och började prata om kriminalitet, invandringen, integrationen och sa att här måste vi nog satsa. Det här är en fråga som ni kan förlora valet på. Han hade inte varit här länge, han kände av det (knäpp med fingrarna) direkt va. Han fick ju rätt (skratt). (Kommunalråd S)

Kommunchefen försöker avdramatisera det dåliga rykte som stadens mångetniska stadsdelar har. När lokaltidningens reporter påpekar att han valt att bo i det segregerade minoritets- och brottslighetstäta området och frågar vad som borde göras åt stökigheterna, svarar han att arbetslösheten måste minskas och att områdets multietniska sammansättning har en charm och ”en stor potential på sikt”.³²²

Kommunchefen ges handlingsutrymme att engagera sig i det brottsförebyggande arbetet, menar Kommunalråd (S). Nätverk mellan organisationer och myndigheter skapas, projekt initieras med brottsförebyggande syfte, bland annat i samarbete med polis och civila vuxna som vandrar på gatorna i staden.³²³ Vid akuta fall, när exempelvis några ungdomar stökar till det vid en badplats, menar Kommunchefen att han själv tillsammans

med vaktbolag återställer ordningen. Vid ett annat tillfälle medlar han tillsammans med en imam mellan två stora familjer vars konflikter skapat våldsamheter i ett bostadsområde.³²⁴ Han protesterar också mot lokaltidningens rapportering kring brottslighet i syfte att påvisa att brotten minskar och ifrågasätter lokaltidningens publicerade uppgifter.³²⁵

Han försöker agera för att förändra rasismen i kommunorganisationens gentemot minoritetsgrupper till exempel i fallet med den mångkulturella kokboken. Han uttrycker ”ilska” och deklarerar i lokaltidningen att de anställda måste respektera ”kommunens värdegrunder” i sin yrkesutövning.³²⁶ Han menar att han gör klart för till exempel ledningsgruppen vilka värderingar som ska genomsyra organisationen. Han agerar också i mer informella sammanhang, som i fikarummet när stereotypa bilder av invandrare och särskilt muslimer sprids:

Hörrudu säger jag, ska man slänga ut alla invandrare? Hur tror du att en vanlig stadsbo ska se skillnad på dem som är skötsamma och dem som inte är skötsamma? (Kommunchefen)

Mobilisera minoritetsgrupper

Kommunchefen uppfattar stadens negativa rykte som ett stort hinder i utvecklingsarbetet. Hur ska regionens kreativa entreprenörer vilja flytta dit om det ständigt talas om brottslighet och tristess, frågar han sig. Det brottsförebyggande arbetet är en kortsiktig strategi, på längre sikt måste minoritetsgrupperna själva ta större del i att skapa en trygg framtid i staden. De måste engagera sig i politiken för att själva skapa en motvikt till den växande rasismen och få offentlig service att anpassas till deras behov, påpekar han. Han störs av att minoritetsgrupper inte finns närvarande i politiken eller som administratörer:

Det var bara jag som egentligen hade invandrarperspektivet med, här pratar alla om ett problem: invandrare. Det är 30-40 procent i befolkningen och det finns ingen jävel här med invandrarbakgrund i min omgivning. En eller två, de få som finns där har jag anställt. (Kommunchefen)

Förutom att försöka rekrytera minoritetsadministratörer räcker han också ut handen till minoritetssamhället. Kommunchefen menar att han inhämtar kunskap om det minoritetsetniska samhällets dynamik och deklarerar att han vill ha en relation med dess föreningar. Han upptäcker att minoritets-

grupperna inte samarbetar och att kommunalråden inte uppmärksammar de aktiviteter som redan finns. På eget initiativ tar han med sig kommunalrådet (S) på en rundvandring till alla invandrarföreningar för att visa upp deras aktiviteter. Kommunalrådet (S) uppfattar själv att insatsen hade stor betydelse för minoritetsgrupperna och det skapade ett stort förtroende för Kommunchefen³²⁷, som upplever sig bli en ”naturlig punkt att ringa” för de föreningsaktiva.

I syfte att skapa en starkare röst i politiken menar Kommunchefen att minoriteterna konkret måste mobiliseras i en bredare organisation. Tidigare positiva erfarenheter av att skapa paraplyorganisationer för minoritetsgruppers föreningar driver honom att verka för samma mål i Småstad. Han hoppas att det skapar incitament för minoritetsgrupperna att organisera sig själva i syfte att fungera som motpart och referens till kommunens ledande politiker. Men i Småstad upptäcker han att detta projekt blir svårt att genomföra. Minoritetsgruppernas konflikter sinsemellan och ovana av föreningsarbete försvårar samarbeten. Tillsammans med Integrationsstrategen tar han på sig ansvaret att få till en formell förening som sedan blir paraplyföreningen. Han säger att han tillhandhåller lokaler och agerar ordförande för ett antal möten för att överhuvudtaget få föreningarna att samtala med varandra. Efter en rad hetsiga, stökiga och konfliktfyllda möten skapas paraplyföreningen som bas för detta samarbete.

På längre sikt planerar han att initiera en större social satsning för att råda bot på sociala missförhållanden i stadens sämst ställda kvarter. Hans vision är att på ett brett plan ”beta av hus för hus” för att identifiera problem och skapa nätverk mellan de boende, staden och andra aktörer. Detta menar han har potential att mobilisera minoritetsgrupper ytterligare i politiken. Han mobiliserar resurser³²⁸ för detta utvecklingsarbete genom att ansöka om projektmedel, men hinner själv aldrig sätta det i verket.

”Ett jävla gott exempel”

Kommunchefen ser sin position och sitt engagemang i stadens framtid också som en symbolisk förändrande kraft *i sig*:

Jag ska vara ett jävla gott exempel. Jag ska visa att den taskiga bilden av invandrare inte stämmer överens med verkligheten och jag ska vara driftig utav helvete och resultatriktad och visa framgång. [...] Det är mitt sätt att förändra den allmänna bilden här, lokalt och regionalt. (Kommunchefen)

Han blir en av kommunens centrala profiler när deltar som talare i konferenser och andra högtidliga sammankomster.³²⁹ Vidare menar han att han i olika nätverk, föreningar och sammanhang föreläser, håller tal och fungerar som förebild för invandrare.

Integrationsstrategen

Kommunchefen rekryterar en minoritetsadministratör till ett vikariat på strategikontoret 2006. Integrationsstrategen³³⁰ kom som serbisk flykting på 1990-talet och har varit flyktingsamordnare på vuxenförvaltningen. Han har i uppdrag att samordna mångfalds- och integrationspolitikens olika projekt och aktiviteter. Arbetet styrs av integrationsprogrammet och av kommunstyrelsens utskott integrationsrådet. Som ledare för strategikontoret har Kommunchefen chefsansvaret. 2007-2009 arbetar Integrationsstrategen med ett stadsutvecklingsprojekt i samarbete med staten. 2009 avvecklas strategikontoret och Integrationsstrategen placeras under vuxenförvaltningen med titeln integrationssamordnare.

Integrationsstrategen är kommunens centrala expert i integrations- och mångfaldsfrågor och menar sig ha en stor frihet att utforma sina arbetsuppgifter som administratör. När han under Kommunchefens tid sitter i stadshuset har han en *centralitet* i sin position och är involverad i kommunens centrala processer. Han har också *närhet till exekutiv makt* framförallt genom en mycket god relation till Kommunchefen. Men integrations- och mångfaldsarbetet omsätter inte mycket resurser förutom dem som kan mobiliseras i samarbete med andra processer i kommunen. Integrationsstrategen saknar därför betydelsefull *kontroll över kritiska resurser*.

Projekt

Integrationsstrategen anlände till Sverige som utbildad jurist, har serbisk identitet och menar att han också identifierar sig med samhällets minoritetsgrupper. Efter några år som tolk och handläggare blev han sedan samordnare på flyktingmottagningen där han dagligen kom i kontakt med flyktingar. Han är väl insatt i minoritetsgruppers levnadsförhållanden i staden. Han menar att gruppen inte har några arbeten, bor i ”skitdåliga” lägenheter och är föremål för majoritetsgruppens ilska över stadens dåliga

utveckling. Han menar att minoritetsgrupper har rätt att vara delaktiga i staden, trots att de inte levt där i generationer.

Integrationsstrategens visioner är ambitiösa. Han ser möjligheterna till en stad där minoritetsgrupperna själva ställer krav på de förändringar som måste till. Han ser deras numerära storlek som en potentiell maktfaktor som de inte insett att de besitter. Många går tyvärr inte ens och röstar i valen, menar han. Han ser sig själv ”brinna” för sitt arbete mer än ett vanligt jobb: ”det är en del av mitt liv” inte ett arbete från ”sju till fyra”. Han vill engagera sig för minoritetsgruppers skull i rollen som administratör, särskilt för dem som enligt honom ”står utanför systemet”:

Egentligen försvarar jag de intressen som står utanför systemet: utanför arbete, skola, möjligheter att nå något som de har objektiv rätt till. Samtidigt, det är på ett sätt obalans i samhället, [...] då vill man lyfta upp en sida som står i obalans, men man vill inte sänka ner den andra sidan. Man vill bara att den ena sidan ska vara lika mycket värd som den andra sidan. (Integrationsstrategen)

Hans projekt består av att skapa möjligheter för minoritetsgrupper att ta en större plats och artikulera sina intressen i politiken, samtidigt som majoritetsbefolkningen accepterar dem som en del av stadens framtid. Han anser att det viktigaste ansvar han har som administratör är att bryta den ”mentala segregationen” och motsättningarna mellan etniska grupper i staden. Detta engagemang ser han som en del av sitt professionella ansvar som integrationsstrateg och därmed något naturligt att arbeta för, särskilt under rådande förhållanden i staden.

Företräderskap

På vilket sätt företräder Integrationsstrategen minoritetsgrupper i sitt arbete? Han verkar för att överbrygga konflikter som präglar relationen mellan etniska grupper i staden. Han vill skapa en positiv stämning kring invandrarna, bryta segregationen och skapa större kontaktytor mellan kommunorganisationen och minoritetsgrupper. Tillsammans med Kommunchefen upprättar han relationer med minoriteter och försöker att mobilisera dem i föreningsliv och politik. Dessutom uppfattar han sig ha en symbolisk inverkan i organisationen genom att fungera som ”ambassadör för invandrarskap”.

”Ambassadör för Invandrarskap”

Hans erfarenheter som invandrare hjälper till i arbetet eftersom han menar att de bidrar till en förståelse för hur det känns att vara ”objektet eller föremål för någon annans arbete”. Han menar också att hans blotta närvaro för med sig ett symboliskt värde som kan betraktas som företräderskap i och med att han står som symbol för invandrare:

På något sätt är jag en liten ambassadör för invandrarskap, invandrargruppen, där jag även har ett ansvar att genom mitt beteende, mitt jobb, mina resultat ge majoritetssamhället anledning att säga (jag) ’är också invandrar’. Slå ut det argumentet. (Integrationsstrategen)

Mobilisera minoritetsgrupper

Integrationsstrategen anser att Småstad är ”sämst på integration” och han blir Kommunchefens närmast allierade för att vända denna utveckling. Däremot är han upprörd över att behöva ägna så mycket tid åt ”byråkratiskt” arbete som åläggs honom genom mångfaldspolitik. Det innebär till exempel att följa upp huruvida förvaltningarna genomsyras av integrations- och mångfaldsperspektiv, att bevaka rekryteringsprocesser och andra aktiviteter i handlingsplanen. Han ser detta som symboliskt pappersarbete utan potential att förändra samhället; ett uttryck för att organisationen ger sken av att det pågår arbete för det mångkulturella. I själva verket menar han att det inte gör det. Han vill istället prioritera det utåtriktade arbetet i stadsdelarna: identifiera, mobilisera och stödja olika aktörers projekt och skapa mötesplatser för att förmå staden att överkomma motsättningarna. I en intervju med lokaltidningen uttalar han sig om ambitionen att få stadens minoritets- och majoritetsgrupper att mötas i syfte att överbrygga motsättningarna. ”Egentligen är det så lite som skiljer oss åt och så mycket som vi har gemensamt: vår rädsla för framtiden,”³³¹ säger Integrationsstrategen. Han bidrar bland annat till att skapa festivaler, karnevaler och föreningsdagar där minoritetsgruppers föreningar visar upp sina aktiviteter.³³²

Integrationsstrategen är påtagligt upprörd över minoritetsgruppers frånvaro i de politiska sammanhangen. I en intervju i lokaltidningen säger han att minoriteterna borde ”ta för sig mer”, engagera sig i partier och mobilisera sig inför valen:

De som är invandrare borde också inse att det också är deras land som de bor i. De måste ta ansvar för det som händer. De måste vara mer aktiva, men måste ges tillfälle att vara aktiva. Det är ömsesidigt. Ingen av sidorna kan själva göra något för att förändra situationen.³³³

Han vill bidra till att ge dem tillfälle att vara aktiva genom att stödja uppriktandet av nya föreningar bland stadens minoritetsgrupper. Den albanska gruppen är en av de som startar en kulturförening med hans hjälp.³³⁴ Han ser det som viktigt att de grupper som den negativa opinionen riktas mot organiserar sig för att ”skapa en positiv balans till den negativa bilden” och visa att ”de inte är så farliga”. Han är också Kommunchefens högra hand med ett stort ansvar för att skapa ett minoritetsetniskt samarbetsorgan.³³⁵ Han deltar kontinuerligt i paraplyföreningens organisatoriska arbete, ordnar möten och lokaler. Ordförande i paraplyföreningen menar att Integrationsstrategen på många sätt fungerar som en förutsättning för arbetet och relationen med kommunen.³³⁶

Att lyfta frågorna

Integrationsstrategen upplever att han ständigt kämpar med att föra upp integrationsfrågor på kommunens dagordning. Han ser detta som att ständigt föra ”en kamp”:

Ibland har jag känslan av att man ständigt för en kamp för någonting. Att man ständigt är en revolutionär. Visar, bevisar, argumenterar för någonting. Ibland är det slitsamt. [...] Bevisa, ja kolla, jag kan, jag är värd, jag kan det, det jag säger är lika viktigt. Mina argument ska ni också tänka på lika mycket som någon annans. Ibland är det hela tiden en kamp. (Integrationsstrategen)

Efter valet 2006 uppstår osäkerhet om hur arbetet med integration ska bedrivas. Något som Integrationsstrategen anser förvärras när Kommunchefen sägs upp sommaren 2007. Han försöker minska det ”byråkratiska” arbetet och prioriterar istället fältarbete i samhället för att motverka segregationen i staden. Han engagerar sig också i ett formulera ett lokalt integrationsprojekt och ansöka om medel från ett statligt stadsutvecklingsprogram.³³⁷ När den nya ledningen avvecklar strategikontoret och resurser för integrationsprojekt minskar, flyttas hans befattning till vuxenförvaltningen

och omvandlas till ”integrationsamordnare”. Där arbetar han fortsatt med att skapa mötesplatser och mobilisera minoritetsgrupper.

Från närvaro till företrädarskap

Kommunchefen och Integrationsstrategen agerar på olika sätt som företrädare. Som individer har de intentionen att företräda och driva av olika projekt i relation till minoritetsgrupper. Men deras projekt är inte alltid framgångsrika. Kommunchefen sägs upp efter maktskiftet och Integrationsstrategen kämpar för att hålla huvudet ovanför ytan.

Projekt, befattningar och stödstrukturer

Grundläggande för Kommunchefens och Integrationsstrategens företrädarskap är att de har intentionen att engagera sig för minoritetsgrupper. De identifierar sig med minoritetsgrupper och uttrycker att de vill förändra deras liv till det bättre. Företrädarrollen kan till och med tolkas som ett centralt motiv för deras yrkesval. Kommunchefen menar att han inte kan stå vid sidan om och betrakta hur stämningen i staden förvärras för minoritetsgrupper, utan vill engagera sig i den roll han har för att företräda en grupp som annars saknar en röst i politiken. Han söker sig till befattningen i staden för att han ser att han har som ”mest att ge” i integrationsfrågor. På samma sätt söker sig Integrationsstrategen till befattningen på stadshuset som samordnare på flyktingmottagningen. Redan innan han tillträder till strategbefattningen fungerar han som rådgivare till föregående integrationsstrateg, menar han.

Befattningarna är grundläggande för handlingsutrymmet att företräda. Kommunchefen har betydelsefull tillgång till samtliga maktresurser. Hans *centralitet* gör honom till mittpunkt i kommunpolitikens viktigaste och mest akuta frågor. Genom ledningsgruppen och strategikontoret *kontrollerar han kritiska resurser* för att på olika nivåer styra processer i önskad riktning. Han är som administratör oumbärlig för kommunstyrelsens styrning av organisationen. Andra administratörer är beroende av honom som länk mellan kommunens högsta politiska ledning och förvaltningens verksamhet. Som en symbolisk profil i staden ges han också många tillfällen att påverka den lokala debatten. Som rådgivare och högra hand för kommunstyrelsens ordförande deltar han ständigt i formulerande av kommu-

nens strategier, prioriteringar och förhållningssätt i avgörande politiska frågor. Den föregående kommunstyrelsens ordförande, nuvarande kommunalråd (S), uttrycker ett mycket stort förtroende för hans engagemang och arbetssätt. Han menar att det är vanskligt att skilja på vilka idéer som var hans egna och vilka som var Kommunchefens. Idéer stöts och blöts i en ständig dialog. Han uttrycker ett stort *förtroende* för Kommunchefens kapacitet och kompetens.³³⁸ Kommunchefen blir därför fri att själv utforma sina arbetsuppgifter efter egna projekt och har dessutom ett stort genomslag i organisationen.

Integrationsstrategen har inte lika stora maktresurser som Kommunchefen. Men två faktorer ger honom under en tid ett stort handlingsutrymme att företräda. För det första upplever han sina arbetsuppgifter som ett företräderskap i sig. Som Integrationsstrateg och senare samordnare kan han på heltid ägna sig åt sina projekt att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor. Han upplever sig också vara relativt fri att själv utforma sina arbetsuppgifter och därmed kommunens integrations- och mångfaldspolitik i praktiken. För det andra blir han under sin tid i strategikontoret Kommunchefens högra hand i arbetet med det mångetniska och får genom honom åtkomst till betydelsefulla maktresurser. Kommunchefen menar att han har stort förtroende för Integrationsstrategens arbete. Integrationsstrategen uppger att han delar Kommunchefens visioner och att de två ofta diskuterade strategierna i en ömsesidig förtroendefull dialog. Han menar att de också blev vänner och umgicks privat.

Integrationsstrategens handlingsutrymme förändras dock då Kommunchefen inte längre är närvarande i organisationen. Under sin tid som administratör i det nya utvecklingsprojektet har han kvar befattningen som integrationsstrateg men han arbetar inte längre nära kommunstyrelsen utan är placerad utanför stadshuset. Efter ett par år i projektet omvandlas hans befattning till Integrationssamordnare och placeras i vuxenförvaltningen. Hans maktresurser är betydligt mindre än Kommunchefens. Utvecklingsprojektet tillför visserligen *resurser* till integrationsarbetet som stärker handlingsutrymmet men samtidigt minskar Integrationsstrategens *centralitet* och *närhet till makt* i kommunledningen. Kommunstyrelsens ordförande (FP) upplever exempelvis att projektet snarare är till för att ”döva dåligt samvete” än att vara en förändrande kraft i sig.³³⁹ Och Kommunalråd (S) menar att projektadministratörerna arbetar i periferin, utanför kommunens centrala processer.³⁴⁰ Även om utvecklingsprojektet tillförs

medel förlorar Integrationsstrategen inflytande i stadshuset. Han upplever också att han ständigt får kämpa för att ta upp sina perspektiv i det pågående arbetet. Som Integrationsstrateg har han inte tillräckligt med maktresurser att göra ett starkt avtryck i organisationens arbete, utan blir beroende av andra aktörers inflytande. Hans arbete är just att påverka andra aktörer, vilket han upplever som ett svårt uppdrag.

Även om organisationen inte är i närheten av att ha en kritisk massa av minoritetsadministratörer upplever Kommunchefen och Integrationsstrategen varandras närvaro som stärkande för respektive projekt. Kommunchefen menar att han handplockar Integrationsstrategen till tjänsten efter att ha träffat honom på en konferens. De fattar tycke för varandra, delar visionen om och arbetssätt kring det mångvetniska och umgås sedan även privat. Integrationsstrategen menar också att ett nationellt nätverk för administratörer verksamma med ”Mångfald och Mänskliga Rättigheter” fungerar som stöd. Några få gånger per år träffar han andra administratörer verksamma i integrations- och mångfaldsarbete. Här kan han föra dialog om strategier och metoder för konkret förändringsarbete i kommunorganisationen.

Politisering och etniska motsättningar

Minoritetsadministratörernas projekt, befattningar och maktresurser kan inte isoleras från andra omständigheter som har inverkan på företräderskapet. Handlingsutrymmet formas även av politiseringen och de etniska motsättningarna. I Småstad finns en stark rasifierande majoritetsmobilisering mot minoritetsgrupper och en nästan helt frånvarande minoritetsmobilisering. Denna faktor fungerar delvis som motivation för både Kommunchefen och Integrationsstrategens företräderskap. Minoritetsadministratörerna motiveras av att minoritetsgrupper *inte* är mobiliserade i kommunpolitiken. Minoritetsgruppers frånvaro i politiken kan förstås som en anledning till minoritetsadministratörernas ambition att samla föreningarna i syfte att ta större del i lokalpolitiken. I avsaknad av andra framträdande profiler med minoritetsbakgrund i stadens politik, förvaltning och samhälle upplever båda att de får axla rollen som symboler för invandrare. Något som de båda vill göra för att motverka rasismen i staden.

Politiseringen av det mångvetniska skapar handlingsutrymme samtidigt som det också sätter käppar i hjulet för minoritetsadministratörernas pro-

jekt. Fram till valrörelsen tar fart 2006 finns det få indikationer på att något annat parti än Sverigedemokraterna skulle politisera det mångt-niska. Under denna period råder det en politisk samstämmighet bland andra partier kring integrations- och mångfaldspolitiken vilket manifesteras i det integrationspolitiska programmet från 2005. Den politiska ledningen vill råda bot på de sociala problem som uppstår kring minoritetsbefolkningen i staden. Denna politiska vilja är bakgrunden till rekryteringen av Kommunchefen 2005. Kommunalråd (S) ansvarade i egenskap av kommunstyrelsens ordförande fram till 2006 för rekryteringen och menar att Kommunchefen anställdes på grund av sin entusiasm och ambition att vilja förändra den sociala situationen och segregationen i staden.³⁴¹ Till lokaltidningen motiverar han valet av Kommunchefen med att han är en stark ledare med ett stort socialt engagemang” och att han har förmågan att sätta det kommunala förändringsarbetet i fokus.³⁴² Kommunchefen uppfattar också att rekryteringen av honom var en medveten strategi från den politiska ledningen att försöka motverka stadens sociala problem. Tanken var att ge honom en frihet att ”leda processen inom de mjuka sektorerna”, menar Kommunchefen. Behovet av Kommunchefens kompetens blir också mer angeläget ju mer uppmärksammat det mångt-niska blir under valåret. När frågan om brottslighet och invandrare framträder i debatten och politiseras *förväntas* Kommunchefen göra en insats, vilket han också ha intentionen att göra. Mediers, oppositionens och allmänhetens kritik mot Socialdemokraternas bristande handlingskraft ger Kommunchefen en frihet att utforma insatser och påverka debatten i staden. Kommunalråd (S) beskriver att Kommunchefens aktiviteter ”var väl sanktionerat” i den politiska ledningen.³⁴³ *Politiseringen* leder således till att Kommunchefen får förtroende att genomföra sina projekt eftersom den politiska ledningen får ett akut behov av administrativ kompetens.

Men så politiseras det mångt-niska ytterligare och Socialdemokraternas väljarstöd minskar till fördel för Sverigedemokraterna och Folkpartiet. Den nya agendan som formuleras efter Folkpartiets valseger är ett brott mot den tidigare agendan:³⁴⁴ ”Mer byggande av attraktivt boende så att folk som kan betala skatt vill flytta till (staden)”³⁴⁵ Knappt ett år efter valet 2006 sägs Kommunchefen upp av nya kommunstyrelsens ordförande (FP). De båda är överens om att de är oeniga om politikens utformning och fokus efter valet 2006. Kommunchefen menar att han inte ville prioritera den nya majoritetens agenda och att han inte delade den nya ledning-

ens analys av hur kommunens sociala problem kan lösas: besparingar i den kommunala organisationen och bostadsbygge för bemedlade. Dessutom ser han sig konkurrera med kommunstyrelsens ordförande om uppmärksamheten utåt vilket han anser var en anledning till att han sägs upp. Kommunstyrelsens ordförande (FP) menar att de två visserligen delade långsiktiga visioner, men att åsikterna gick isär om hur målen skulle uppnås. Han menar att han hade behov av en Kommunchef med kompetens inom fysisk planering, bostadspolitik och ”de interna processerna”.³⁴⁶ Småstads nya kommunchef blir en av de brevskrivande företagsledarna.³⁴⁷

Den kraftiga politiseringen av det mångetniska gör frågor om integration, flyktingmottagning och stadens utvecklingsarbete väldigt laddade i det *politiska rummet*. Den starka invandrarfientliga opinionen kan inte ignoreras i maktspelet mellan majoritet och opposition i kommunstyrelsen. Kommunchefen träder under det socialdemokratiska styret in i maktpolitiken där det mångetniska var sprängstoff och arbetar utefter en agenda som skapas tillsammans med kommunalråd (S). Han ses som politiskt partisk och förlorar den nya ordförandens *förtroende*.

Hur påverkade politiseringens andra fas Integrationsstrategens möjligheter att företräda minoriteter och förverkliga sina projekt? På ett besynnerligt sätt upplever Integrationsstrategen att det uppstår ett stort handlingsutrymme i perioden efter valet 2006 då hans frågor blivit kommunens mest politiserade verksamhet. Under valrörelsen och tiden som följer fram till dess att det nya majoritetssamarbetet utstakats, upplever Integrationsstrategen att det uppstår ett ”vakuum” kring integrationspolitiken. Han uppfattar integrationsarbetet som en känslig fråga i stadshuset och menar att ingen ”ville ta i” denna ”heta potatis”. Vakuumet märks också genom att integrationsrådet inte sammanträder på ett år. Ordförande i rådet menar att hon under perioden driver en enda fråga: att lägga ner rådet.³⁴⁸ Rådet, som i övrigt anses ha svagt inflytande i kommunorganisationen³⁴⁹, utövar med andra ord ingen styrning över Integrationsstrategens arbete. Integrationsstrategen menar själv att han i samråd med Kommunchefen istället börjar använda begreppet ”utanförskap” som tillhör den nationella ”Allians för Sveriges” och särskilt Folkpartiets retorik. Men han påpekar att arbetet i praktiken var oförändrat. Samtidigt som integrationsrådets politiker är frånvarande i styrningen är det alltså Kommunchefen som Integrationsstrategen förhåller sig till och som utövar styrningen. Detta ger honom

en friare roll och tillgång till de maktresurser som Kommunchefen förfogar över.

Politiseringen skapar också en situation där Integrationsstrategen upplever en otrygghet i sin framtida roll i stadshuset. Som administratör upplever han sig vara ett ”oönskat barn” med en ständig osäkerhet kring befattningens fortlevnad. När Kommunchefen sägs upp blir upplevelsen än starkare. Men Integrationsstrategen överlever politiseringen och omorganisationer i stadshuset då bland annat hela strategikontoret avvecklas.³⁵⁰ Samtidigt verkar han för att hålla integrationsfrågorna kvar på den politiska agendan och lyckas att själv forma sina arbetsuppgifter. Trots att det finns olika uppfattningar kring integrationsarbetet upplever Integrationsstrategen att han själv har stöd för sina uppfattningar om integrationsarbetets form och innehåll från kommunalråden efter valet 2006. Han föreslår bland annat för integrationsrådet att utåtriktat arbete i ”närområdet” ska prioriteras och får gehör för detta.³⁵¹ Han deltar också i att utforma det nya statliga utvecklingsprojektets innehåll.

En anledning till att Integrationsstrategens etnokratbefattning överlever politiseringen och att han själv har handlingsutrymme att formulera sina arbetsuppgifter kan vara att ledande politiker uttrycker ett stort *förtroende* för hans arbete. Kommunalråden (S), (M) och (FP) uttrycker ett starkt förtroende för Integrationsstrategens expertis kring integrationsarbetet, trots att alla tre framför vitt skilda uppfattningar om hur ett mångetniskt, integrerat samhälle bör och kan uppnås.³⁵² De målsättningar som kommunen fastställer om integrations- och mångfaldsarbetet 2001 finns kvar 2010.³⁵³

En annan tolkning är att kommunens ledande politiker inte kan avveckla integrationsarbetet eftersom det skulle skapa symboliska nackdelar med tanke på stämningarna i kommunen och väljarstödet för Sverigedemokraterna. Denna tolkning stöds av att kommunstyrelsens ordförande (FP) beskriver integrationsarbetet som ett sätt att ”döva ett dåligt samvete”.³⁵⁴ Han är istället övertygad om att det är skolfrågor som är den viktigaste frågan i strävan att skapa integration.

En tredje anledning är hans och Kommunchefens strategier att samla resurser för integrationsarbetet genom de statliga programmen. Det statliga utvecklingsprojektets löskoppling från kommunala medel och politisk styrning möjliggör att minoritetsadministratörernas projekt kunde överleva oberoende av den politiska stämningen i kommunen. Även om staten

inte tillför medel till utvecklingsprojektet satsar Kommunchefen och Integrationsstrategen redan från och med 2005 på att söka efter resurser från externa finansörer. När medel senare beviljas från bland annat EU bygger Integrationsstrategen tillsammans med andra administratörer upp ett mobiliseringsarbete på stadsdelsnivå”.

Sammanfattande analys

Småstad präglas av starka etniska motsättningar där majoritetsgruppers mobilisering mot ett svagt mobiliserat minoritetssamhälle är framträdande. Det mångetniska blir kraftigt politiserat mot bakgrund av en stark rasistisk mobilisering. Här drivs två minoritetsadministratörer av olika projekt i relation till minoritetsgrupper.

Politiseringen skapar i likhet med tidigare fall ett handlingsutrymme att företräda minoritetsgrupper, vilket märks i rekryteringen av Kommunchefen, Integrationsstrategen och deras handlingsutrymme i politiken för det mångetniska. Men fallet visar också till skillnad från tidigare resultat hur det stora stödet för de rasifierande politiska idéerna i lokalsamhället placerar det mångetniska i det *politiska rummet*. Kommunchefen hamnar med sin tydliga vision kring det mångetniska mitt bland de stora partiernas maktstrider och förlorar förtroendet när det kommunalråd som rekryterar honom förlorar valet.

Även i detta fall saknar etnokratin tillräckliga maktresurser vilket förhindrar företrädarkapet. Integrationsstrategens nära relation med Kommunchefen, avsaknaden av politisk styrning kring det mångetniska och externt finansierade program möjliggör däremot en större frihet att själv bestämma inriktningen på arbetet för det mångetniska, i skuggan av politiseringen.

Del III:
Analys och diskussion

Kapitel 10

Företrädarpraktiker och symboliskt företräderskap

I detta kapitel ska avhandlingens första delfråga besvaras: Företräder ledande kommunala minoritetsadministratörer etniska minoritetsgrupper och hur uttrycker sig i så fall detta företräderskap? Syftet är att utifrån minoritetsadministratörernas aktiviteter som redogjorts för i kapitel fem till nio försöka finna generella mönster i hur företräderskapet tar sig uttryck. Här presenteras en empiriskt grundad teori om hur ledande kommunala minoritetsadministratörer kan företräda minoritetsgrupper. I slutet av detta kapitel diskuteras resultatet i relation till tidigare teorier och studier om offentliga administratörers företräderskap och teorin om representativ byråkrati.

Sju företrädarpraktiker

Med ”företräderskap” avses en *medveten aktivitet när offentliga administratörer utifrån sin sociala gruppstillhörighet har intentionen att gynna en gruppns levnadsvillkor*. Nedan kategoriseras *sju företrädarpraktiker* som ökar förståelsen för hur offentliga administratörer kan företräda minoritetsgrupper genom att använda sitt handlingsutrymme. Med praktiker avser jag *mönster av handlingar* med vilka minoritetsadministratörer försöker att forma organisation och omvärld utefter egna intressen och projekt enligt följande process (Archer 2003b:132):

Intressen → Projekt → Praktiker

Det är således minoritetsadministratörernas intentioner att företräda genom att formulera projekt i relation till minoritetsgrupper som är orsaken till dessa företrädarpraktiker. En praktik blir till när minoritetsadministratörer omsätter visioner och strategier i sina projekt till handlingar. En praktik behöver inte vara framgångsrik för att definieras som företräders-

kap. En analys av de faktorer som formar handlingsutrymmet att förverkliga företrädarpraktikerna tillhandahålls inte här utan diskuteras i nästa kapitel. För att tydliggöra utgångspunkten för företrädarpraktikerna kan det dock vara relevant att sammanfatta det empiriska resultat om de olika projekt som minoritetsadministratörerna formulerar i relation till minoritetsgruppers situation i samhället.

Minoritetsadministratörernas projekt i relation till minoritetsgrupper rymmer *visioner* om ett mångetniskt jämlikt samhälle där alla har lika rättigheter och möjligheter fritt från de problem som minoritetsgrupper upplevs ha: arbetslöshet, boendesegregation, kriminalitet bland minoritetsgrupper och marginalisering från politik, offentlig förvaltning, medier, föreningsliv med mera. Visionerna kan också innefatta att skapa ett samhälle utan rasism, diskriminering och förtryck mot kvinnor.

Hur visionerna ska konkretiseras utgår från olika *strategier* som i sin tur är direkt knutna till de praktiker som minoritetsadministratörerna utövar. De olika strategier som framträder i det empiriska materialet visar att tolkningar av minoritetsgruppers intressen kan skilja sig åt. En del projekt betonar *mångkulturella strategier* som innebär bevarandet och utvecklandet av specifika minoritetsgruppers identiteter. Detta kan handla om att etablera trossamfund, institutioner och aktiviteter med syftet att bevara och utveckla gruppens identitet, trosuppfattning, etniska och kulturella särart i relation till andra etniska grupper. Det finns också projekt som relaterar till situationen i hemlandet. Minoritetsadministratörer som drivs av dessa projekt kan som privatpersoner vara engagerade i lokala eller nationella föreningar för den specifika gruppen.

Andra projekt formuleras mer övergripande och utgår från strategier som upplevs vara relevanta för alla minoritetsgrupper eller till och med alla samhällsmedlemmar: så som ”rättvisa”, ”jämlikhet”, ”jämslaldhet”, ”mångfald” eller ”integration”. Projekten formuleras ofta i en mer sammanhängande samhällsvision med beröringspunkter till olika politikområden. Strategierna i dessa projekt är *generella rättvisestrategier* och inriktar sig på att förändra majoritetssamhällets strukturer genom att till exempel bekämpa arbetslöshet, öka gruppens deltagande och inflytande i politik eller bekämpa diskriminering och rasism. Det finns även en tredje kategori av projekt som också inrymmer visioner om ett mångetniskt jämlikt samhället och allas lika rättigheter, men som utgår från strategier på individnivå. Dessa *assimilerande strategier* inriktar sig på att förändra bete-

endet hos minoritetsgrupper i syfte att stärka deras position i det svenska samhället. Det kan handla om strategier som betonar behovet av insatser för att öka minoritetsgruppers kunskaper i svenska språket och kulturen och utbildningsnivån och konkurrenskraften på arbetsmarknaden. Minoritetsadministratörer som drivs av dessa två typer av projekt kan vara engagerade i samhällsutvecklingen i andra sociala roller till exempel som politiker eller aktivister i intresseorganisationer.

Trots att minoritetsadministratörerna delar visionen om ett mångetniskt jämlikt samhälle tydliggör de olika strategierna att det finns en mångfald av olika ideologiska förhållningssätt. De uppfattar olika åtgärder vara relevanta för att uppnå jämlikhet och minoritetsgruppers intressen vara olika. De upplever dock att offentlig politik har huvudansvaret för att förverkliga dessa projekt. De sju olika företrädarpraktikerna tar sin utgångspunkt från ett flertal olika sakfrågor som kan vara allt från föreningsverksamhet, brottsförebyggande och socialt arbete, stadsutveckling och tillväxt till arbetsmarknadsfrågor, personal-, integration, mångfalds- och flyktningpolitik med mera. Den gemensamma utgångspunkten för företrädarpraktikerna är att de strävar efter att förbättra minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Olika minoritetsadministratörer kan ägna sig åt en eller flera av de olika företrädarpraktikerna.

Vägledande

Minoritetsadministratörer har erfarenhet av arbete i olika myndigheter och enheter i kommunorganisationen och har mycket kunskaper om relevanta lagar, regler samt formella och informella procedurer. *Vägledande* företrädarpraktiker innebär att minoritetsadministratören i enskilda ärenden tillhandahåller information och råd som kan bistå enskilda individer att lösa sina problem och få gehör för sina intressen. Enskilda individer kan uppsöka minoritetsadministratören för råd och stöd kring frågor om myndighetsvärldens olika regler, rutiner, instanser och beslutsprocesser inom den kommunala verksamheten. Det kan handla om introduktionsprogram, försörjningsstöd, föreningsbidrag, skol- eller omsorgsfrågor eller ärenden som berör andra myndigheter som migrationsverket, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, polisen med mera.

Ledande administratörer har generellt inte denna funktion som formell arbetsuppgift. Likväl kan enskilda individer med minoritetsetnisk bak-

grund på eget initiativ kontakta, eller av kommunens telefonväxel och reception hänvisas vidare till, minoritetsadministratören. Individerna som söker vägledning kan vara en icke-bekant person eller en anhörig, släkting, vän, bekant eller granne. Det kan vara någon som söker arbete och saknar information om hur offentliga rutiner är utformade och hur beslut fattas i vissa frågor. Frågorna kan vara till exempel 'Vem ska jag som asylsökande eller medborgare vända mig till om jag söker information, arbete, vård, omsorg, utbildningsplats för mig själv eller anhöriga?' eller 'Hur ska jag gå tillväga för att lösa problemet?' Det kan också vara en person som har utsatts för diskriminering och vill ha information om hur man kan göra för att få upprättelse eller en föreningsrepresentant som vill ha information om föreningsbidrag, hur stadgar formuleras, var man finner lokaler för möten, evenemang eller för moské- eller kyrkoförsamlingen. Det kan vara individer som av flera anledningar har intresse och behov av offentliga organisationers myndighetsutövning och fördelning av resurser. För dessa blir minoritetsadministratörerna ett stöd gentemot den offentliga sektorns serviceverksamhet och myndighetsutövning.

Förespråkande

Minoritetsadministratörerna kan också med större intensitet engagera sig i fall som rör enskilda individer genom att *förespråka* ett särskilt beslut eller ett utfall. Förespråkande företrädarpraktiker kan ses som ett mer omfattande åtagande än vägledande eftersom minoritetsadministratören anstränger sig för att skapa ett önskvärt resultat och beslutsutfall i frågan.

Förespråkandet kan vara riktat gentemot enskilda individer. Ett avslagsbeslut angående försörjningsstöd kan påverkas genom att medla, förtydliga och nyansera en individs situation i dialog med respektive handläggare. Enskilda individer med minoritetsetnisk bakgrund kan förespråkas i rekryteringsprocesser eller direkt anställas. Överklaganden till ärenden kan formuleras eller ärendet kan förhandlas med berörda handläggare både i den egna men också i andra myndigheter för att uppnå önskat resultat. Det kan också innebära att nominera enskilda individer till utmärkelser för engagemang i till exempel integrationsfrågor och stödja individer som upplevt diskriminering att få upprättelse.

Förespråkandet kan också vara inriktat gentemot grupper av individer. Till exempel kan minoritetsadministratören förespråka spridning av resur-

ser: pengar, lokaler och andra stärkande insatser gentemot enskilda föreningar. Det kan bestå av att agera som språkrör för intressen som föreningar manifesterar: en fotbollsförening som behöver medel för en arena, en muslimsk förening som vill bygga en moské, en kulturförening som vill utöka sina identitetsbevarande aktiviteter. Minoritetsadministratörer kan också gästa föreningar som föreläsare, talare eller stå som kontaktperson i relation med kommunen i syfte att ge föreningens aktiviteter medvind.

Förespråkandet kan också rikta sig mot icke-organiserade grupper av individer som upplevs ha behov av stöd eller uppmärksamhet som till exempel genom att skapa en samlingsplats för arbetslösa äldre män eller att skapa befattningar i en grundskola med syftet att förbättra relationen mellan föräldrar med minoritetsetnisk bakgrund och lärare.

Policyskapande

Företräderskapet kan också vara mer inriktat på policyfrågor som handlar om att förändra organisationens sätt att arbeta på övergripande nivå. *Policyskapande* företrädarpraktiker inriktar sig på övergripande perspektiv, rutiner och handlingsinriktningar i organisationen med potential att förändra framtida aktiviteter. Genom policyskapandet engagerar sig minoritetsadministratörer för att utforma den lokala politiken på ett sätt som gynnar minoritetsgruppers levnadsvillkor.

Kommunala chefer och experter har i den empiriska undersökningen visats vara involverade i kommunens övergripande policyprocesser och i ledningsarbetet av verksamheten. Ledande administratörer ges möjlighet att kontinuerligt delta i arbetet med att forma kommunens politik i små och stora frågor: hur ska organisationen se på mångfald och integration, hur ska vi tillämpa statliga politiska program? Hur ska staden utvecklas, demokratin fördjupas, segregationen brytas, stadsdelar utvecklas, arbetslösheten motverkas? Kommunala ledande administratörer ansvarar inte bara för att leda organisationen och styra över personal, även om en stor del av deras handlingsutrymme skapas genom kontrollen av organisationens resurser. Kommunens ledande politiker är också beroende av administratörerna för att, som Mouritzen och Svara (2002) beskriver, skapa nya politiska förhållningssätt och insatser för att möta behov i ett föränderligt samhälle. Ledande kommunala minoritetsadministratörer deltar på så sätt i

att formulera idéer och visioner, initiera nya projekt, mobilisera resurser och säkerställa att de används effektivt i olika frågor. Som rådgivare till politiska och administrativa ledare skapas ett ömsesidigt beroende förhållande mellan politik och förvaltning. Minoritetsadministratörerna kan använda detta handlingsutrymme till att skapa policy med syftet att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor. Denna praktik kan delas in i tre delpraktiker: *problemformulering*, *design av policydokument* och *design av policypraxis*.

Problemformulering

Genom att rama in frågor och problem som den kommunala organisationen har att arbeta med formas också de världsbilder som organisationens aktörer förväntas agera utifrån. Detta är huvudsakligen tolkande och kunskapsproducerande arbetsuppgifter i vilket policyskaparens världsbild och värderingar kommer till uttryck. Ett nödvändigt element i skapandet av policy är att bilda sig en verklighetsuppfattning: vad är problemet som behöver lösas? Ledande kommunala minoritetsadministratörer kan ha framträdande roller i forandet av problembilder i samband med skapande av policy. *Problemformulering* utgår från att synliggöra hur samhället upplevs och ser ut utifrån minoritetsgruppers perspektiv. Givet att minoriteter ofta är underrepresenterade i organisation och politik kan problemformuleringen motiveras av att policyarbete riktat till minoritetsgruppers situation sällan utgår från gruppens uppfattning om vad som är problemet.

Minoritetsadministratörer kan göra anspråk på att deras erfarenheter som minoriteter är relevanta för policyarbetet. Som flykting, invandrare, deltagande i introduktionsprogram och andra utbildningar för invandrare, arbetssökande, boende i minoritetstäta stadsdelar, diskriminerad, hatad och rasifierad på basis av sin etniska bakgrund vill de förändra samhällets maktordning och invandras sociala position.

Minoritetsadministratörerna kan också göra anspråk på att de har stor kännedom om minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Genom livs- och arbetserfarenheter och förenings- eller partiengagemang skapas kontaktytor och informationskällor om minoritetsgruppers situation. Dessa erfarenheter närvarandegörs för att påverka hur problem formuleras i syfte att bättre spegla minoritetsgruppers behov och perspektiv. Dessa erfarenheter

kan ha skapats efter arbete i stadsdelar med en stor koncentration av minoritetsgrupper. Men det kan också vara erfarenheter som införskaffas genom släkt, vänner och bekanta.

Dessa erfarenheter och verklighetsbilder kan kanaliseras in i policy-skapande processer på olika sätt. De kan förmedlas genom exempelvis utredningar, rapporter och PM i beredningen av beslut för att påverka beslutsfattarnas bilder i diskussioner på formella och informella möten. Vad händer på arbetsmarknaden? Vilka nedskärningar påverkar dessa stadsdelar? Vad orsakar brottslighet förutsatt att etnisk bakgrund inte är en förklaring i sig? Är den kulturella mångfalden negativ för ett samhälle? Vad betyder tillväxt? Vad händer i moskén? Vilka intressen har den albanska föreningen? Tolkningen av omvärlden görs på ett sätt som förväntas generera positiva åtgärder för minoritetsgruppers levnadsförhållanden.

Design av policydokument

Ett sätt att forma övergripande processer är att formulera konkreta policydokument som tydliggör önskvärda förhållningssätt och handlingsplaner. Genom *design av policydokument* kan minoritetsadministratörer företräda policy som uppfattas gynna minoritetsgrupper. Dessa dokument är lång- och kortsiktiga handlings- och verksamhetsplaner, budgetar eller program rörande värderingar kring det mångetniska generellt eller mer specifikt kring en eller flera verksamheter. Exempel på policyplaner som minoritetsadministratörerna deltar i att formulera är integrationspolitiska program, mångfaldsplaner, strategidokument för stadsutvecklingsprojekt, personalpolitiska program och övergripande mål- och styrningsdokument för kommunpolitiken.

Detta arbete kan beskrivas som strategiutveckling, planering eller utvecklingsarbete. Policydokumenten kan innehålla en åsiktsdel där kommunens åsikter och visioner kring det mångetniska samhället konkretiseras. Här uttrycker sig företräderskapet genom att få till stånd visioner för mångetnisk jämlikhet, motstånd mot rasism och strävan att öka minoritetsgruppers välfärd och delaktighet i samhället. Genom design av policydokument försöker minoritetsadministratörer att specificera konkreta, effektiva och realistiska åtgärder för att förbättra minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Detta sker till exempel genom att driva mångfaldsper-

spektivet i personalpolitiken eller att påverka budgetdokument för att få in skrivelser som ålägger organisationen att arbeta med mångfaldspolitik.

Design av policypraxis

Minoritetsadministratörerna kan också skapa policy genom att tolka befintliga policydokument och på så sätt *designa en policypraxis*. Denna praxis utgår från tolkningar av visionära mål kring integration, mångfald eller stadsutveckling som formulerats på statlig eller kommunal nivå. Praxisen fyller då målsättningar med konkreta mål och arbetsuppgifter som formas i det dagliga arbetet. Praxisen kan följa den anda som formuleras i övergripande styrdokument men omtolkas utefter minoritetsadministratörens projekt.

De kommunala organisationernas verksamheter styrs av en rad olika nationella och lokala politiska handlingsprogram. Dessa mål kan stå i konflikt med varandra eller konkurrera om politikernas och administratörernas uppmärksamhet vilket skapar situationer där enskilda administratörers övervägningar och tolkningar kan få avgörande betydelse för det som görs i praktiken. Hur bör organisationen arbeta för att motverka rasism, skapa mångfald, förbättra folkhälsan, bryta segregation, förebygga brottslighet, mobilisera de boende i en stadsdel och skapa delaktighet i praktiken? Minoritetsadministratörerna kan utefter denna företrädarpraktik prioritera egna strategier i arbetet med mångfalds-, integrations- eller stadsutvecklingspolitiken. Det kan också innebära att tolka andra centrala utvecklingsdokument, så som centrala kommunala utvecklingsdokument eller budgetplaner, utifrån de olika strategierna för att uppnå ett mångetniskt jämlikt samhälle.

Policyförverkligande

De mål som ställs upp i ett policydokument eller av en policypraxis behöver inte per automatik förverkligas i organisationens processer. Detta blir särskilt påtagligt när målen berör hela organisationens värderingar och sätt att arbeta. *Policyförverkligande* företrädarpraktiker handlar om att tillförsäkra implementering av mål som har till syfte att gynna minoritetsgruppers levnadsvillkor. Minoritetsadministratörer ansvariga för att skapa policy kan också drivas av viljan att de förverkligas i organisationens arbete. Visserligen kan policyskapande och policyförverkligande ses som

väldigt överlappande aktiviteter. Måste inte en policy prägla kommunens aktiviteter för att kategoriseras som just policy? Utgångspunkten här är att policyformulerande processer är intimt förknippade med men ändå skilda från implementeringen av dem. Detta kan ses som olika ”steg” i den politiska processen (jfr Sabatier 2007). Även om kommunerna har skriftliga handlingsplaner, politiska program och styrdokument om att verka för mångvetenskaplig jämlikhet och alla medborgares välfärd är inte detta någon garant för att detta förverkligas. Ledande minoritetsadministratörer kan alltså också verka för att försöka förverkliga policyn i verksamheten.

Detta kan innebära att i ledningsgruppers och politiska nämnders arbete bevaka en särskild fråga och tillförsäkra att den genomsyrar andra administratörers och politikerns beslutsfattande och aktiviteter. Den policyförverkligande företrädarpraktiken gör minoritetsadministratören till en form av ”kontrollant” för att olika delar av verksamheten arbetar med policy som avser att gynna minoritetsgrupper. Till exempel genom att se till att integrations- och mångfaldsperspektivet genomsyrar organisationens aktiviteter och beslutsfattande. Ytterligare ett sätt att verka som ”kontrollant” är att på ett väldigt handfast sätt engagera sig i verksamhetsstyrning genom att förverkliga policy på egen hand. Detta kan handla om att på egen hand ta på sig ansvaret för att förverkliga en policy vid en specifik situation, till exempel om det uppstår social oro i en stadsdel.

Policyförverkligande företrädarpraktiker innebär också att upprätta en administrativ infrastruktur och styrmodell som på olika sätt stärker policyns möjligheter att förverkligas i organisationen. Dessa aktiviteter mobiliserar resurser för att möjliggöra fler aktörers insatser i arbetet med särskilda målsättningar, till exempel icke-diskriminerande rekryteringsprocesser eller motverkandet av boendesegregationen i en stad. Resurser för minoritetsadministratörers projekt kan mobiliseras genom att påverka budget- och verksamhetsplaner i organisationen. Resurser kan också införskaffas genom att formulera projektansökningar till olika internationella, nationella, regionala eller kommunala projektutlysningar. Dessa medel kan stärka implementeringen av policy och förverkliga de visioner som minoritetsadministratörer har.

Predikande

Predikande företrädarpraktiker har syftet att deklarerat ståndpunkter och påverka andra aktörer genom överföringen av idéer, kunskap, argument och moralisk värdjan att uppnå ett givet policyresultat. Kommunikation är ett nödvändigt arbetsinstrument i offentlig förvaltning. Policyskapande och -förverkligande aktiviteter föregås av analys, tankeverksamhet och dialoger med andra. Förr eller senare måste dock kunskaper, perspektiv och bilder av omvärlden spridas i organisation och samhälle. Även om alla administrativa handlingsprocesser innebär prat och kommunikation finns det vissa aktiviteter som uteslutet inriktar sig på spridandet av idéer, perspektiv och argument med syftet att övertyga och övertala andra aktörer, till exempel organiserade föreläsningar, inlägg i debatter, e-post, publicerade skrifter, intervjuer med medier, seminarier och tal.

Genom predikandet sprids perspektiv och åsikter med strävan att gynna minoritetsgruppers situation i samhället, till exempel genom att påverka dominerande perspektiv och ideologier kring det mångetniska och minoritetsgrupper i organisationen eller samhället. Predikandet kan ta mångfalden, invandraren och flyktingen till försvar och framställa dem som ”resurser” för samhället eller ha syftet att sprida positiva perspektiv om uppmärksammade stadsdelar genom att, till exempel, uttala sig positivt om ett bostadsområdes mångetniska sammansättning. Minoritetsadministratörers motstånd mot rasism uttrycks inte sällan genom predikandet.

Minoritetsadministratörerna kan ha i uppdrag att utbilda personalen om mångfalds- och integrationsfrågor eller att genom särskilda tidningar och andra publikationer sprida perspektiv och kunskap kring det mångetniska. Minoritetsadministratörer bjuds in som talare vid offentliga möten, seminarier och konferenser och ombeds att ge sin syn på olika ämnen. Predikandet kan också komma till uttryck i informella sammanhang där minoritetsadministratörerna söker påverka, förändra eller göra motstånd mot ett sätt att tänka, prata eller förstå ett problem som rör det mångetniska i organisationen. Genom ”fikarumsaktivism” agerar minoritetsadministratörer på ett pliktskyldigt sätt för att försvara invandrare mot stereotypa eller rasifierande åsikter.

Predikande riktas inte bara till den kommunala organisationen utan även till andra aktörer i samhället: näringsliv, det civila samhället, medier och andra offentliga organisationer. På olika sätt och i olika sammanhang ges

minoritetsadministratörerna möjligheten att predika sina perspektiv om olika frågor som rör det mångetniska. Målet med predikan kan vara att påverka den lokala opinionen eller att påverka en annan organisations aktiviteter. Detta kan ske på olika tillställningar och möten, exempelvis konferenser, högtidsceremonier och offentliga debatter. Ytterligare en arena för predikandet är de lokala medierna som fungerar som plattform för spridandet av minoritetsadministratörernas budskap. Särskilt tydligt är dessa aktiviteter i samband med rapportering eller berättelser om händelser i oroliga bostadsområdena med hög andel invandrare bland befolkningen.

Predikandet kan också vara ett sätt för minoritetsadministratörerna att göra reklam för kommunens åtgärder och visa att man tar problem som rör det mångetniska samhället och minoritetsgrupper på allvar. Den kan också vara en praktik för att lyfta frågor till dagordningen i syfte att skapa åtgärder.

Koalitionsbyggande

Minoritetsadministratörer kommer genom sina arbeten i kontakt med andra aktörer i olika organisationer. *Koalitionsbyggande* företrädarpraktiker har syftet att länka samman olika aktörer till ett nätverk eller att delta i redan fungerande koalitioner med andra aktörer för att driva frågor som gynnar minoritetsgrupper med större kraft. Minoritetsadministratörer kan till exempel delta i att skapa eller driva lokala, regionala eller nationella nätverk kring sakfrågor som gynnar respektive projekt i relation till minoritetsgrupper. Dessa koalitioner har syftet att skapa en betydelsefull koordinering kring aktiviteter i olika sakfrågor över tid, i syfte att åstadkomma vissa utfall. Koalitionsbyggande företrädarpraktiker kan ha målet att stärka frågor om jämlikhetsarbete och det mångetniska. Exempel på koalitioner kan vara nätverk kring mångfalds-, integrations- och stadsutvecklingsfrågor. Genom dessa nätverk förmedlas information om pågående projekt, satsningar, resurser och aktörer. Andra exempel är formella nätverk och organisationer som företräder personal som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet, eller nätverk kring mångfaldsfrågor inom Sveriges kommuner och landsting. Genom dessa kanaler ges minoritetsadministratörerna möjligheten att påverka lagstiftningsprocesser och annat policyarbete som pågår på flera politiska nivåer. I lokalsamhället

kan minoritetsadministratörerna även delta i att verka i eller skapa koalitioner som för ihop olika myndigheter och intresseorganisationer. Koalitionerna kan ha syftet att mobilisera resurser kring situationen i ett bostadsområde, brottsförebyggande arbete eller för att motverka rasism och förverkliga integrationspolicy.

Mobiliserande

Den *mobiliserande* företrädarpraktiken inriktar sig mot att organisera och stärka minoritetsgrupper som kollektiva aktörer i samhället och politiken. Syftet är att stärka deras ställning, deltagande och i förlängningen inflytande i politiken för att öka deras möjligheter att forma sina liv utefter egna behov och intressen.

Exempel på mobiliserande är stödet för skapandet av föreningar bland enskilda minoritetsgrupper eller att skapa en formell sammanslutning mellan stadens minoritetsföreningar i syfte att öka gruppens inflytande i pågående processer. Detta kan innebära att sprida information i samband med val eller att mobilisera minoritetsföreningar till redan existerande organ för dialog med kommunens politiker och administratörer. Konkreta aktiviteter i led med mobiliseringen av minoritetsgrupper är att samla aktörer och föra dialoger kring syftet med att förenas och samverka och att tillhandahålla praktiska möjligheter för möten och dialoger att äga rum. Detta inbegriper allt från att vara sammankallande, ordförande och medlare under möten eller att som inbjuden gäst föreläsa och fungera som dragplåster för föreningens aktiviteter. Det kan dessutom också innebära att samla resurser som stärker mobiliseringen.

Företrädarpraktikernas dimensioner

Företrädarpraktiker har olika inriktningar. Det kan göras en distinktion mellan det företräderskap som riktar sig till enskilda individer, föreningar eller grupper och det som inriktar sig på övergripande förhållningssätt och handlingsriktlinjer i organisationen. *Vägledande* och *förespråkande* företrädarpraktiker inriktas på *enskilda ärenden*, individer som vill ha vägledning eller lösa problem eller grupper som i en avgränsad aktivitet behöver stöd. Dessa företrädarpraktiker fokuserar på enskilda situationer utan

koppling till andra framtida situationer och avgränsar sig då till dessa enskilda ärenden utan att föra upp frågan på en principiell nivå.

De policyskapande, -förverkligande, predikande, koalitionsbyggande och mobiliserande praktikerna avser att lyfta mer *övergripande policyfrågor*. Syftet är att åstadkomma principiella förhållningssätt, program och aktiviteter för hela eller delar av organisationens verksamhet. Här är det inte enstaka situationer som är föremål för företräderskapet utan framtida händelser. Dessa sakfrågor kan specifikt beröra program som riktar sig till minoritetsgrupper eller vara generella frågor, till exempel riktlinjer för stöd till invandrarföreningar eller insatser för att öka medvetenheten om mångfald och integration i den egna organisationen.

Arenan för företrädarpraktikerna kan också skifta mellan *interna* och *externa forum*. Interna forum är kommunorganisationens ärendehantering och policyprocesser. Externa forum inkluderar privata, regionala, statliga och internationella organisationer, medier eller det övriga samhället. Kommunala minoritetsadministratörers aktiviteter begränsas inte bara till den kommunala nivån. Som aktörer i den offentliga sektorn får de i olika forum en framträdande roll där deras kompetens och värderingar har betydelse för andra organisationers arbetsprocesser. På så sätt får företräderskapet betydelse inte bara inom den kommunala organisationen utan också i andra sammanhang. De sju företrädarpraktikerna sorteras i Figur 2 utifrån dessa två dimensioner. Utefter uppdelningen i Figur 2 mellan företräderskapets inriktning (enskilda ärenden eller övergripande policy) och dess forum (internt i kommunorganisationen eller externt i andra forum) kan företrädarpraktikerna delas upp i fyra dimensioner. Dessa dimensioner tydliggör företrädarpraktikernas variation och fördjupar förståelsen för hur ledande kommunala minoritetsadministratörer kan använda sitt handlingsutrymme för att företräda minoritetsgrupper. Kategoriseringen av minoritetsadministratörernas företräderskap i sju företrädarpraktiker visar likt Ezells (1991:14) analys av socialarbetares företräderskap inte bara att offentliga administratörer kan företräda grupper utan också empiriskt grundade exempel på innehållet i dessa praktiker.

Figur 2. Företrädarpraktikernas dimensioner

		Inriktning	
		<i>Enskilda ärenden</i>	<i>Övergripande policy</i>
Forum	<i>Intern</i>	Vägledande Förespråkande	Policyskapande (<i>problemformulering, design av policydokument, design av policypraxis</i>) Policyförverkligande Predikande
	<i>Extern</i>	Vägledande Förespråkande	Koalitionsbyggande Mobiliserande Predikande

Slutligen kan det poängteras att det kan förekomma fler företrädarpraktiker utöver denna studies empiriska resultat. Företrädarpraktikerna kan fungera som en teoretisk utgångspunkt för andra studier om hur ledande kommunala administratörer eller andra administratörer kan agera i syfte att gynna olika samhällsgruppers levnadsvillkor.

Symboliskt företräderskap

Det finns en aspekt av företräderskapet som företrädarpraktikerna inte fångar men som minoritetsadministratörerna framför som ett sätt att försöka gynna minoritetsgrupper. Medan företrädarpraktikerna speglar olika handlingsmönster upplever minoritetsadministratörerna att de på ett symboliskt sätt företräder minoritetsgrupper, utan att det involverar en specifik handling. Bara genom att ”se ut” som invandrare ger den utländska bakgrunden och närvaron i organisationen en möjlighet för minoritetsadministratörerna att ”vara” företrädare för minoritetsgrupper. Detta symboliska företräderskap upplever de som en möjlighet att motverka negativa

attityder gentemot invandrare genom att visa prov på kompetens och skicklighet men också som ett sätt att fungera som förebilder för minoritetsgrupper i syfte att motivera andra individer att söka sig till högre utbildning eller offentlig anställning.

Minoritetsadministratörer med ursprung från länder i Afrika, Asien, Östeuropa och Sydamerika är starkt underrepresenterade i den kommunala organisationens högre hierarkier. Intervjupersonerna tillhör den enda eller en av några få minoritetsadministratörer i ledande positioner i de studerade organisationerna. Deras minoritetsbakgrund syns, hörs och de står ofta ut i mängden. Som underrepresenterad grupp fyller minoritetsadministratörerna utifrån sina egna upplevelser en roll som symboliska företrädare för minoritetsgrupper, både gentemot den kommunala organisationens politiker och administratörer och det minoritetsetniska samhället. Detta kan uttryckas som att fungera som en "ambassadör för invandrarskap" där individen försöker att göra motstånd mot rasifierande attityder gentemot minoritetsgrupper bara genom att vara närvarande och göra sitt arbete. I samma anda menar andra att den symboliskt framträdande positionen som ledande kommunal administratör ger möjligheten att förändra den "taskiga bilden av invandrare" genom att fungera som "goda exempel", "duktiga", "driftiga" och "framgångsrika". Gentemot medarbetare i kommunen upplever minoritetsadministratörer att det symboliska företräderskapet kan skapa ett gott rykte åt minoritetsgrupper som i regel är frånvarande i organisationen och det offentliga samtalet, förutom som diskussionsämne eller som objekt för politiska åtgärder. Genom att visa att minoritetsgrupper har kapacitet att arbeta som administratörer och dessutom göra ett gott arbete, uppnå resultat och vara en person som medarbetare uppskattar upplever minoritetsadministratörer att möjligheter skapas för andra individer med minoritetsetnisk bakgrund.

Minoritetsadministratörerna kan också uppleva att de gentemot minoritetsgruppen symboliserar någon som har "lyckats". Det kan i lokalsamhället uppmärksammas att de arbetar för kommunen. Vissa menar att det kan skapa positiva bilder för andra, som att "kan hon så kan jag" och visa att det går att ha minoritetsetnisk bakgrund och arbeta som administratörer för kommunen. Detta företräderskap kan fungera som en drivkraft för andra att söka sig till kommunal anställning eller att på andra sätt engagera sig i samhällsfrågor.

Även om det symboliska företräderskapet inte är en praktik menar jag att det faller inom min definition av företräderskap som medveten handling. Minoritetsadministratörerna använder det som deras kroppar och förhållningssätt symboliserar i organisationen och samhället till att försöka förbättra minoritetsgruppers situation.

Diskussion: om roller och praktiker

På vilket sätt förhåller sig mina slutsatser om de sju företrädarpraktikerna och det symboliska företräderskapet till forskningslitteraturen om representativ byråkrati? Teorier om offentliga administratörers och i synnerhet kommunala minoritetsadministratörers företräderskap formuleras vanligtvis som tendenser att anta olika "företrädarroller" (Thurlow Brenner 2009, Bradbury & Kellough 2008, Karnig & McClain 1988, Henderson 1978). Bradbury och Kellough (2008:705), Selden (1997:145-146) och Martinez (1991:51-55) definierar företrädarrollen som *föväntade handlingsmönster* utefter ett antal på förhand formulerade aktiviteter som minoritetsadministratörer har att reagera på i respektive enkätstudier. Dessa aktiviteter är bland annat huruvida de informerar, stödjer, uppmuntrar eller på ett mer intensivt sätt företräder policyförslag, resursfördelning, institutionell förändring och jämlika procedurer som gynnar minoritetsgrupper i organisationens verksamhet. Hendersons (1978) företrädarroll inkluderar även minoritetsadministratörers samhälleliga engagemang och relaterar företräderskap i större grad till afro-amerikanska grupper artikulerade intressen.

Det finns givetvis beröringspunkter mellan de företrädarpraktiker som utvecklas här och definitionen av företrädarroller i Bradburys, Kelloughs, Seldens, Martinez och Hendersons studier. Jag menar dock att de företrädarpraktiker som identifierats i min studie erbjuder en empirisk grundad och nyanserad modell som utvecklar förståelsen för hur företräderskapet kan ta sig uttryck hos kommunala ledande administratörer. En kritik som nämligen kan riktas mot den deduktiva härledningen av företrädarroller är att forskaren är upphovsman till de företrädarpraktiker som minoritetsadministratörer har att ta ställning till. Denna metod informerar visserligen om minoritetsadministratörers intention att företräda, men tillför mindre kunskap om hur minoritetsadministratörer *de facto* företräder.

Karnigs och McClains (1988) analys av "företroendemän" och "delegater" tar hänsyn till minoritetsadministratörernas relation och förhållnings-

sätt till minoritetsgrupper, men inte till hur företräderskapet uttrycker sig utefter ett eller flera handlingsmönster. Även om deras rollbegrepp nyanserar företräderskapet ökar de inte förståelsen för hur minoritetsadministratörer faktiskt går till väga för att förverkliga förhållningssättet i olika praktiker. Istället sammanfattas företräderskapets mål som att skapa ökad jämlikhet i utfall och ökat inflytande i beslutsfattande processer som förverkligas med hjälp av 14 ”nyckelstrategier”. Det finns många likheter mellan dessa strategier och företräderskapens som identifierats i denna studie, vilket visar att Karnigs och McClains analyser av ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap i USA också har relevans i Sverige. Jag menar dock att de sju företräderskapens som identifierats i denna studie sammanfattar företräderskapet i mer generella handlingsmönster än Karnigs och McClains ”strategier”. Företräderskapens som modell kan därför vara mer användbara som utgångspunkt i framtida studier om offentliga administratörers företräderskap.

Företräderskapens som identifierats här har också tydliga kopplingar till Thurlow Brenners (2009) analys av kvinnliga kommunala minoritetsadministratörers företräderskap särskilt med hänsyn till att kvinnliga minoritetsadministratörer upplever sig företräda på basis av kön och inte bara etnicitet. Hennes rolltypologi – *aktivister*, *brobyggare* och *institutionalister* – utgår sammanfattat från administratörernas olika sätt att företräda i tre grader av *intensitet* relaterat till deras förhållningssätt till genusfrågor och organisationens institutioner. Resultatet i denna studie visar likt Thurlow Brenners resultat att minoritetsadministratörerna har olika förhållningssätt till företräderskapet. En del drivs av en stark och intensiv intention att företräda, medan andra har mildare eller inga intentioner att förena sina projekt med rollen som administratörer. Detta kommer jag att diskutera i nästa kapitel. Så vitt jag förstår Thurlow Brenner är dock syftet med hennes rolltypologi möjligheten att tillämpa den i andra studier om minoritetsadministratörers företräderskap, men det har inte varit ett fruktbart analysinstrument i relation till det empiriska materialet i denna studie.

För det första innebär Thurlow Brenners uppdelning att minoritetsadministratörer företräder sina grupper oavsett institutionell kontext och roll i organisationen. Hennes teori tar inte hänsyn till att en del administratörer inte vill eller kan företräda och hon relaterar vidare inte företräderskapet till den samhälleliga kontexten. Denna studie visar till skillnad från Thurlow Brenners slutsats att inte alla minoritetsadministratörer är benägna att

företräda vilket en teori om företrädarskap i min mening bör förhålla sig öppet till.

För det andra har min studie identifierat fler sätt att företräda än det som täcks in av Thurlow Brenners analys, som hålls i relativt allmänna termer. Det kan utifrån hennes rollteori innebära många olika saker att ”fördela resurser” till minoritetsgrupper, vilket praktikerna som utvecklas i denna studie närmare tydliggör. Hennes olika ”policyintentioner” knyts också intimt samman med idealtypiska förhållningssätt till organisationens institutioner. Detta innebär att det sätt som till exempel *brobyggarna* företräder minoritetsgrupper – enligt Thurlow Brenners teori – generellt är något som *institutionalister* eller *aktivister* inte gör. Min empiriska undersökning visar emellertid att minoritetsadministratörer i olika institutionella kontexter och situationer kan ägna sig åt samma typ av företrädarpraktik. En teori som inte är öppen för detta samband speglar inte utifrån denna studies empiriska resultat en tillfredsställande bild av hur företrädarskapet kan ta sig uttryck. För att vidare förstå hur företrädarskapet tar sig uttryck är det i högsta grad relevant att som Thurlow Brenner ta hänsyn till de institutionella faktorer som en administratör har att förhålla sig till. Som analysen i nästa kapitel kommer att visa är det dock fler faktorer som har inverkan på företrädarskapet än bara organisationens normer och värderingar.

”Passiv” representation?

Resultatet av denna studie visar att minoritetsadministratörer bortsett från praktikerna upplever att de på ett symboliskt plan företräder minoritetsgrupper. Att det symboliska företrädarskapet framträder som en dimension av minoritetsadministratörernas företrädarskap för minoritetsgrupper aktualiserar Lims (2006) kritik av Moshers (1967) distinktion mellan ”aktiv” och ”passiv” representation. Mosher menade att faktiska skillnader i organisationens beslut och därmed politiska förändringar endast kan ske när offentliga administratörer *agerar* i led att med företräda den grupp som de tillhör (aktiv representation). Lim (2006:194) menar istället att offentliga administratörers närvaro (passiv representation) i sig kan medföra förändringar i organisationers sätt att fungera och i medborgares förhållningssätt till organisationerna. Att bara undersöka konkreta handlingar kan enligt Lim medföra att andra möjliga konsekvenser som en

socialt, könsmässig, etnisk representativ yrkeskår kan ha i offentlig verksamhet glöms bort. Till exempel visar Thielemann och Stewart (1996) att vårdbehövandes uppfattningar av vårdpersonalens sociala grupptillhörighet kan ha inverkan på benägenheten att söka vård. Lim (2006:200) pekar också på att en väsentlig del av de empiriska studier som visar att minoritetsadministratörer företräder inte kan isoleras till enskilda administratörers agerande, utan likväl kan vara en konsekvens av deras närvaro i sig. Minoritetsadministratörers närvaro kan exempelvis ha inverkan på andra administratörers värderingar och sätt att arbeta i relation till minoritetsgrupper.

Minoritetsadministratörerna upplever alltså att deras närvaro har en symbolisk betydelse för att de av omgivningen upplevs företräda minoritetsgrupper. Vad rör de konsekvenser som en representativ offentlig yrkeskår har kan inte denna form av företrädarkap uteslutas eller bedömas som mindre betydelsefull för organisationens aktiviteter och minoritetsgruppers levnadsförhållanden än företrädarkaperna.

Sammanfattning

De sju företrädarkaperna definierar minoritetsadministratörers handlingsmönster med syftet att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor. Dessa kan inrikta sig på enskilda ärenden i kommunorganisationen eller andra externa forum och innefattar att *vägleda* enskilda individer genom det politiska systemet, vilket tillgodoser minoriteters behov och intressen i enstaka ärenden. Att *förespråka* beslut och utfall i process utefter enskilda individers ärenden i allt från försörjningsstödsärenden till föreningsbidrag innebär ett ambitiösare åtagande. Företrädarkaperna kan också inrikta sig på övergripande policyfrågor. I kommunorganisationens interna forum försöker minoritetsadministratörer att företräda minoritetsgrupper genom *polyskapande* praktiker med syfte att *definiera problem* och *designa planer* och *praxis* med avsikten att styra organisationens framtida aktiviteter på ett sätt som gynnar minoritetsgrupper. Genom *policyförverkligande* praktiker försöker minoritetsadministratörer genomföra politiska planer och genom *predikandet* sprider minoritetsadministratörer idéer och perspektiv i syfte att skapa mångvetenskaplig jämlikhet i organisation och samhälle. Gentemot externa forum engagerar sig minoritetsadministratörer också i *koalitionsbyggande* praktiker med avsikt att tillsammans med andra aktö-

rer i både privata och offentliga organisationer verka för policy som gynnar minoritetsgrupper. Minoritetsadministratörer engagerar sig också i *mobiliserande* praktiker med syfte att organisera och förmå minoritetsgrupper att öka sitt deltagande och inflytande i politiken.

Vid sidan om de sju företrädarpraktikerna försöker också minoritetsadministratörer att på ett symboliskt sätt företräda minoritetsgrupper genom sin närvaro i organisationen. Detta görs genom att stå som goda exempel för minoritetsgrupper i syfte att motverka negativa attityder gentemot gruppen. Dessutom försöker de att fungera som förebilder för minoritetsgrupper i syfte att visa att det går att göra karriär i offentlig sektor.

Företrädarpraktikerna utvecklar den hittills uppbyggda förståelsen av hur offentliga administratörer kan företräda en grupp utefter egna grupp-tillhörigheter. Praktikerna skiljer sig från tidigare teorier om ”företrädarroller” genom att de inte är deduktivt härledda och genom att de inte inrymmer grader av intensitet och förhållningssätt till faktorer som har inverkan på företräderskapet.

Det symboliska företräderskapet utvecklar också förståelsen för hur offentliga administratörer kan företräda utifrån egna grupp-tillhörigheter. Det hörs och syns att en person med minoritetsetnisk bakgrund är närvarande vilket kan förhindra att vissa perspektiv som inte gynnar minoritetsgrupper slår rot i diskussioner. Detta har potentialen att gynna minoritetsgrupper och är därför en inte obetydlig aspekt av offentliga administratörers företräderskap.

Kapitel 11

Från närvaro till företräderskap

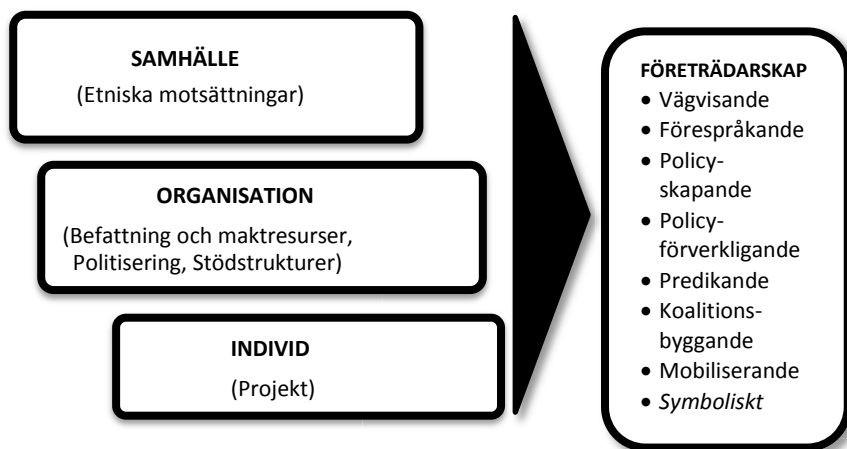
Governmental role expectations of minority administrators do not necessarily coincide with the minority administrator's own perceptions, goals, or expectations.

Herbert 1974:562

I kapitel tio visades att minoritetsadministratörer både *vill* och *kan* företräda minoritetsgrupper utefter sju olika praktiker och ett symboliskt företräderskap. I detta kapitel ska avhandlingens andra frågeställning besvaras: Vilka faktorer formar och har inverkan på hur företräderskapet tar sig uttryck? Här görs en jämförande analys av de resultat och slutsatser som redogjordes i fallstudierna i syfte att synliggöra övergripande tendenser i det empiriska materialet.

Den teoretiska analysmodell som presenterades i kapitel tre vägleder vår förståelse för företräderskapet som fenomen i offentlig förvaltning. Denna modell utgår huvudsakligen från Herberts (1974) och Thompsons (1976) teorier om olika faktorer som har inverkan på minoritetsadministratörers företräderskap. Modellen utvecklas också med ytterligare teorier om faktorer som har relevans för företräderskapet. Analysmodellen sammanfattar den referensram som den empiriska undersökningens resultat har tolkats mot. Den specificerar potentiella samband mellan individ-, organisations- och samhällsrelaterade faktorer som förväntas ha inverkan på minoritetsadministratörers företräderskap. Syftet med denna teoretiskt och empiriskt grundade analysmodell är att tillhandahålla möjliga orsakssamband mellan dess faktorer och företräderskapet. Tolkningen av de omständigheter som formar företräderskapet har utgått från dessa faktorer *sammantagna inverkan* på företräderskapet och utgör grunden för analysen i detta kapitel.

Figur 3. Analysmodell över faktorer som har potentiella möjliggörande eller förhindrande inverkan på företräderskapet



Individens projekt

Har minoritetsadministratörer *intentionen* att agera som företrädare och vilken betydelse har detta för företräderskapet? Minoritetsadministratörers intentionalitet har definierats i led med Archers (2003) begrepp *projekt*. Ett projekt konkretiserar individens intressen och viljeytringar genom formulerandet av visioner och strategier som omsätts till praktiker. En individs projekt är uttryck för sådant som individen bryr sig om i världen och vill eftersträva givet rådande strukturer. I fokus är minoritetsadministratörers projekt gällande minoritetsgruppers levnadsvillkor.

I föregående kapitel diskuterades att företrädarpraktikerna och det symboliska företräderskapet utgår från minoritetsadministratörers intention att företräda minoritetsgrupper vilket konkretiseras i att de formulerar olika projekt i relation till minoritetsgrupper. *Att minoritetsadministratörerna driver projekt i relation till minoritetsgrupper är grundläggande för deras företräderskap.*

Minoritetsadministratörerna formulerar projekt utefter intressen som formas mot bakgrund av deras position *som minoriteter* i samhället. Den minoritetsetniska aspekten av deras personliga identiteter har inverkan på vad de finner eftersträvansvärt och innehållet i projekten formas i varje kontext och situation beroende på de problem och strukturer som präglar

individens omgivning. Minoritetsadministratörerna kan identifiera sig med den etnicitet som hör till deras födelseländer eller minoritetsgrupper men har också en svensk identitet. Den icke-svenska identiteten kan uttryckas med stolthet och som en central del av respektive administratörs liv. Den kan också uttryckas som en känsla av tillhörighet med inte bara den egna, utan med samtliga minoriteter i Sverige. Erfarenheter av att vara minoritet eller kvinna formar minoritetsadministratörernas uppfattningar om samhället. De upplever att minoritetsgrupper är utsatta för rasism och diskriminering och de anser att gruppen i högre grad är utsatta för arbetslöshet, marginalisering och andra olägenheter som har med maktrelationer mellan majoritets- och minoritetssamhälle att göra. Utifrån dessa erfarenheter lyfts den minoritetsetniska identiteten fram som politiskt relevant och för vissa som grund för ett socialt och politiskt engagemang.

Minoritetsadministratörerna är upphovsmän till olika projekt för att de bryr sig om och identifierar sig med minoritetsgruppers situation i samhället. Som nämndes i föregående kapitel visar det empiriska resultatet att projekten uttrycker visioner att skapa ett mångetniskt jämlikt samhälle befriat från rasism, diskriminering, arbetslöshet, social oro och politisk marginalisering samt att stärka minoritetsgruppers ställning. *Hur* detta ska ske konkretiseras i olika *mångkulturella, generella rättvise- och assimilationsstrategier*. De projekt som analyseras i denna studie visar att minoritetsadministratörer har gemensamma visioner men gör olika analyser av vad som konkret är relevant att sträva efter och hur det ska göras, i syfte att förbättra minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Detta visar att minoritetsadministratörer utgör en heterogen grupp med olika uppfattningar om hur minoritetsgruppers levnadsförhållanden kan förbättras. Projektens visioner och strategier är inte heller statiska utan förändras över tid, liksom intentionen att företräda. Därför kan det inte tas för givet att minoritetsadministratörer i en given situation vill företräda minoritetsgrupper. Det finns också för företräderskapet en avgörande variation i minoritetsadministratörernas intention att förena sina projekt med administratörsrollen. Tre olika förhållningssätt till att förena projekten med administratörsrollen kan identifieras utifrån det empiriska materialet.

Ett förhållningssätt är en radikal strävan att som administratör agera för olika projekt i relation till minoritetsgrupper. Detta förhållningssätt innebär att företräderskapet upplevs som centralt för rollen som administratörer och att engagemanget för minoritetsgruppers levnadsvillkor uppfattas

som det viktigaste ansvaret. Dessa administratörer upplever sig spela en betydelsefull roll i relation till minoritetsgrupper. Arbetet kan upplevas som ”en kamp” och de ser sig själva som ”eldsjälar” som brinner för sitt arbete på ett sätt som andra administratörer inte upplever sig göra. Särskilt etnokrater präglas av detta förhållningssätt, där arbetet kopplas ihop med den egna minoritetsetniska identiteten och som ett ”sökande efter rötterna”. Även andra än etnokrater kan dock präglas av detta förhållningssätt och uppleva både att det finns ett behov av att företräda minoritetsgrupper och att de själva som ”invandrare” inte vill marginalisera sig ”och stå här vid sidan om och titta på”.

Det andra förhållningssättet är en försiktigare vilja att förena sina projekt med administratörsrollen. Andra värderingar och projekt som inte rör det mångetniska eller minoritetsgrupper upplevs vara viktigare i rollen som administratör. Minoritetsadministratörer med detta förhållningssätt hänvisar i större utsträckning än andra till formella arbetsuppgifter, lagar och regler samt värden som objektivitet, allmänintresse, professionalitet och effektivitet. Detta förhållningssätt kan fortfarande innebära upplevelsen av en skyldighet att företräda även om det inte uppfattas som ett formellt ansvar.

Det tredje förhållningssättet är en ovilja att förena projekt i relation till minoritetsgruppers med rollen som administratör. Denna avsaknad av vilja att företräda kan bero på att minoritetsadministratören inte reflekterat över att påta sig en sådan roll. Det kan också bero på negativa erfarenheter av tidigare intensivt engagemang för minoritetsgrupper i rollen som administratör. Före detta etnokrater kan uppleva att de inte vill ”vara integration” längre eller att de inte ska behöva försvara invandrare i organisationen. Man vill hellre göra ”sitt jobb varken mer eller mindre” och vara en ”neutral” administratörer.

Dessa tre olika förhållningssätt till att engagera sig för olika projekt i relation till minoritetsgruppers levnadsvillkor i administratörsrollen *har en avgörande betydelse för huruvida minoritetsadministratörerna företräder minoritetsgrupper*. En radikal strävan tenderar att resultera i ett mångsidigt och intensivt företräderskap medan en avsaknad av vilja medför att minoritetsadministratören inte engagerar sig för minoritetsgrupper i sin roll som administratör.

Intervjupersonerna har sammantaget den icke-västerländska etniska bakgrunden gemensamt. De har olika etniska identiteter, åldrar, kön och

har arbetat olika länge och i olika befattningar inom offentliga organisationer. Samtliga uttrycker en känsla av tillhörighet med minoritetsgrupper. Det empiriska resultatet visar att minoritetsadministratörer under vissa omständigheter har intentionen att företräda vilket konkretiseras genom att de drivs av att förverkliga olika typer av projekt i relation till minoritetsgruppers situation i samhället. Resultaten visar att viljan att förändra samhället knutet till den enskilda administratörens sociala bakgrund och livserfarenheter kan stå emot organisationers socialiseringsprocesser. En orsak kan vara att socialiseringen i organisationen inte är så stark eller inte verkar negativt för känslan av tillhörighet och formulerandet av projekt i relation till minoritetsgrupper. Det kan också hända att erfarenheten av att vara *invandrare* och upplevelser av etniska maktstrukturer uppstår eller förstärks i organisationen. Likväl uttrycker studiens minoritetsadministratörer en känsla av tillhörighet med och engagemang för minoritetsgrupper. Detta kan, givet andra omständigheter, tolkas vara en möjliggörande faktor för företrädarskapet.

Organisationens strukturer

Det administrativa handlingsutrymmet för kommunala administratörer ramas in av tre omständigheter: lagstiftningen, befattningen och verksamhetsområdets styrsystem. Hur dessa omständigheter är utformade konkret påverkar minoritetsadministratörens tillgång till *maktresurser* som i sin tur avgör graden av dennes handlingsutrymme. Handlingsutrymmet formas också av den politiska dynamiken i respektive politikområde. Företrädarskapet kan således bero på *politiseringen av det mångetniska*. Slutligen kan också strukturer i organisationen fungera som *stödstrukturer* för minoritetsadministratörers projekt. På vilket sätt har dessa faktorer en inverkan på minoritetsadministratörernas handlingsutrymme att företräda?

Befattning och maktresurser

I syfte att förstå hur minoritetsadministratörernas befattningar formar handlingsutrymmet att företräda har deras handlingsutrymme tolkats utifrån Höbergs (2007) typologier över maktresurser som ledande kommunala administratörer kan aktivera för att utöva inflytande över processer i kommunorganisationen: *centralitet, kontroll över kritiska resurser* och

närhet till exekutiv makt. Maktresurserna villkoras av ledande politikers *förtroende*. Hur formar då minoritetsadministratörernas befattningar och tillgång till maktresurser deras handlingsutrymme att företräda?

Sammantaget visar resultatet att minoritetsadministratörerna har möjligheter att påverka utformningen av politik och styra förvaltningsorganisationen utefter egna värderingar och intressen men att dessa möjligheter är kontext- och situationsberoende. Det går att dra *tre slutsatser* om hur befattningen och maktresurserna påverkar handlingsutrymmet att företräda. För det första skapar närvaron i den kommunala organisationen i sig ett handlingsutrymme att företräda. För det andra ökar befattningar i etnokratisk benägenhet och möjligheten att förena engagemang för minoritetsgrupper med rollen som administratör. Etnokraterna har dock ett begränsat handlingsutrymme i relation till andra administratörer. Dessutom har administratörer med högre befattning i hierarkin och stort förtroende hos ledande politiker ett större handlingsutrymme att företräda. Nedan argumenteras för var och en av dessa tre slutsatser.

Närvaro ger handlingsutrymme

Även om arbetsuppgifterna och handlingsutrymmet att företräda ramar in av befattningen och maktresurserna framgår det av den empiriska undersökningen att minoritetsadministratörer kan företräda oberoende av befattning och maktresurser. Genom etablerandet av personliga kontakter med inflytelserika aktörer i stadshus och kommunledningskontor skapas en sorts *informell närhet till makt*, en maktresurs som kan aktiveras utifrån minoritetsadministratörers egna projekt. Detta möjliggörs visserligen av befattningen som chef eller expert i organisationen men begränsar sig inte till de formella arbetsuppgifterna.

Kommunala administratörer i organisationens högre hierarkier har en överblick över hur organisationens processer fungerar och kunskaper om det politiska systemet som vanliga medborgare sällan har. Dagligen sprids information via interna e-postutskick, interna forum och sammanträden. På möten och konferenser, i fikarum och korridorer diskuteras aktuella frågor och möjligheter ges att lära känna olika aktörer i organisationen. Minoritetsadministratörer kan också lära känna andra offentliga myndigheters sätt att fungera och skapa nätverk med andra betydelsefulla samhällsaktörer. Informationen om och umgänge med andra aktörer med

specifik kompetens i varierande frågor skapar insyn och kunskap i de regler, rutiner och ibland tillfälligheter som formar politiken, hur organisationer, verksamheter och processer styrs och förvaltas, hur lagar och regler formuleras och tillämpas. På så sätt har minoritetsadministratörer kunskapsresurser som kan vara värdefulla för andra aktörer med behov av *vägledning* eller *förespråkande* både i interna och externa forum. Kommunorganisationens verksamhet har många beröringspunkter med minoritetsgruppers levnadsförhållanden: skolundervisning, försörjningsstöd, vård- och omsorgsproduktion, kultur- och fritidsfrågor, bygglovs- och rekryteringsprocesser med mera. Genom formella och informella kontakter med andra administratörer och politiker kan minoritetsadministratörer verka för vissa beslut och utfall i processer som inte rör den egna befattningens handlingsutrymme. Ledande politiker och administratörer bevakar inte de anställdas tidsanvändning i detalj, så länge arbetet sköts, inga regler bryts och ingen annan negativ uppståndelse skapas.

Även de *policyskapande*, *-förverkligande*, *mobiliserande* och *koalitionsbyggande* företrädarpraktikerna är möjliga för minoritetsadministratörerna att ägna sig åt oavsett formell befattning. Som deltagare i ledningsgrupper och i andra mer eller mindre bestående arbetsgrupper och processer kan utrymme skapas för att påverka frågor som rör sig utanför det egna ansvarsområdet. Närvaron möjliggör *predikande* både i dessa formella och i andra informella situationer. Här kan minoritetsadministratören påverka föreställningar, idéer och åsikter i organisation och samhälle. Huruvida minoritetsadministratören kan förena sina projekt med sin roll som administratör blir därför inte alltid beroende av den egna befattningens specifika uppdragsbeskrivning.

Etnokrater – tvetydigt handlingsutrymme

Den andra slutsatsen är att minoritetsadministratörer med etnokratbefattningar, det vill säga med integrations-, mångfalds- och stadsutvecklingspolitiska arbetsuppgifter, har ett inbyggt företräderskap i sina befattningar vilket gynnar intentionen och handlingsutrymmet att företräda. Etnokraterna är anställda för att verka för mångetnisk jämlikhet genom att planera och förverkliga åtgärder avsedda att stärka minoritetsgruppers levnadsvillkor. Etnokraterna i denna studie fungerar som den politiska ledningens förlängda arm gentemot andra nämnder och förvaltningar i syfte att på

verka förhållningssättet till det mångetniska samhället, integrationen av invandrare, utvecklingen i vissa stadsdelar eller jämlikhetsfrågor i organisationen. Uppdraget innebär att utbilda personal, sprida idéer om det mångetniska samhället från det statliga mångfalds- och integrationspolitikens perspektiv, skapa nätverk med syftet att åstadkomma specifika utfall i olika processer. Minoritetsadministratörer inom etnokratin har ofta många och ambitiösa projekt i relation till minoritetsgrupper. De tenderar också att brinna för sitt arbete och uttrycker vanligtvis ett stort engagemang för sina arbetsuppgifter och politikområdets målsättningar.

Deras arbetssätt genomsyras av *interaktiva styrsystem* (Hedlund & Montin 2009) vilket innebär att de har i uppdrag att påverka kommunens övriga verksamheter genom övertalning, nätverksbyggande och diskursiva styrinstrument. Befattningen ger ett stort handlingsutrymme åt administratören att själv finna lösningar på ofta komplexa problem. Etnokraterna i studien har således en frihet att själva utforma sina arbetsuppgifter. Dessa omständigheter tenderar att gynna aktörer som drivs av projekt i relation till minoritetsgrupper och skapar ett inte obetydligt handlingsutrymme i organisationen. Få aspekter av en kommuns integrations- och mångfaldsverksamhet ramas in av formella regelverk som till exempel lagstiftning. Istället präglas arbetet av en relativt hög grad av frihet att tolka visionära mål och utforma arbetsuppgifter efter administratörens egna preferenser. Etnokraterna är dessutom ofta själva upphovsmän till de handlingsprogram som ramar in deras arbetsuppgifter. De kan också tolka befintliga handlingsprogram och formulera en praxis utefter egna preferenser. I relation till de politiska organ eller utskott som ansvarar för att bevaka och bereda frågorna har etnokraterna också en tendens att ha ett övertag som experter. Etnokrater upplever att ledamöter i dessa politiska organ har färre åsikter om hur arbetet ska bedrivas konkret vilket lämnar fältet öppet för deras egna perspektiv.

Ledande etnokrater arbetar nära politiker i kommunstyrelser och kommuners högsta administrativa ledare. Denna *närhet till den exekutiva makten* är den huvudsakliga maktresursen som etnokraterna har åtkomst till. Utifrån befattningen i kommunledningskontoren där en stor del av deras aktiviteter bygger på ett framförhandlande av uppdragets innehåll blir företrädarpraktikerna på övergripande policynivå möjliga, särskilt de *policyskapande* och *-förverkligande* praktikerna som ligger väldigt nära de formella befattningarnas ansvar.

Etnokratins interaktiva styrsystem skapar dock också sämre möjligheter att få genomslag för företrädarskapet. Etnokraternas handlingsutrymme är därför tvetydigt. Samtidigt som de har en stor handlingsfrihet har de mindre *maktresurser* till sitt förfogande för att driva igenom sina projekt eller verksamhetens målsättningar. Tanken med befattningarna förefaller vara att de ska ha en *centralitet* i relation till kommunens övergripande arbetsflöden och ha möjlighet att justera processer som till exempel inte följer integrations- och mångfaldsplaner. Men istället för att övriga administratörer är beroende av etnokraternas arbete visar studien att de tenderar att vara oönskade inslag i styrningen av förvaltningen. Etnokraternas arbete medför inte sällan ett merarbete för andra förvaltningar utan att det utgår några resurser för insatserna.

Som ledande administratörer i kommunorganisationen kan etnokrater ha viss *kontroll över kritiska resurser* kopplade till sina befattningar som kontoret, lokalerna, kommunens administrativa utrustning med mera. Etnokraterna är dock sällan ledare för större administrativa resurser, som personal och större enheter. Undantaget i denna studie är Mångfaldschefen som leder en stab på några få administratörer och Integrationskonsulenten som är chef för ”mötesplatsen”. Detta är emellertid inte betydelsefullt jämfört med Utbildningschefen som är formell chef för stadens skolor, Kommunchefen som är chef för både ledningskontor och styr kommunens ledningsgrupp eller Kvalitetschefen som leder en grupp administratörer med bas i stadens samtliga verksamhetsförvaltningar. Befattningar som genomsyras av interaktiva styrsystem har till skillnad från andra befattningar som präglas av traditionella styrsystem färre hierarkiskt baserade befogenheter över kommunens verksamheter och ett mindre omfattande och resurskrävande bygge av organisatorisk kapacitet.

Visserligen kan kompetens och expertis ses som resurser vilket kan skapa tolkningsföreträde när det rör det mångtalska. Men hur avgörande är kompetens kring minoritetsgrupper, etnicitet, mångfald och integration i sig i förhållande till andra kompetenser som juridik, ekonomi och kunskande i personalfrågor? Etnokraterna upplever inte heller att de i jämförelse med andra verksamheter har någon stor budget att arbeta med. Resurserna är inte sällan projektbaserade och därmed tidsbegränsade, som till exempel stadsutvecklingsprojekt. Etnokrater i utvecklingsprojekt kan uppleva en frihet att påverka arbetets inriktning och sina egna arbetsuppgifter men är löskopplade från den traditionella styrningen i kommunen.

Den politiska ledningen har i vissa fall begränsad information om eller intresse av projekten och engagerar sig i begränsad utsträckning i styrningen. Men samtidigt som projekten skapar en tidsbegränsad kontroll över kritiska resurser blir också *centraliteten* och *närheten till makten* sämre. Utvecklingsprojektens etnokrater tenderar inte att bli beständiga delar eller särskilt oumbärliga för andra pågående processer i kommunpolitiken.

Predikandet är centralt som arbetsverktyg och företrädarpraktik för etnokraterna. Genom att med diskursiva medel övertyga andra aktörer i organisationen och samhället att till exempel ta vara på mångfalden som något positivt upplever dessa administratörer att de verkar för ett mångt-niskt jämlikt samhälle. I brist på egna resurser är de beroende av andra aktörers välvilja för att förverkliga sina arbetsuppgifter och projekt. Med hjälp av *koalitionsbyggande* företrädarpraktiker försöker dessa administratörer överbygga avsaknaden av kritiska resurser. Den begränsade tillgången till maktresurser tenderar att skapa en personlig frustration hos etnokraterna. Etnokraterna upplever inte sällan att deras arbete har mindre tyngd i organisationen och att de arbetar i motvind. Deras arbetsuppgifter kan, i relation till resurstilldelningen, framstå som omöjligt visionära för enstaka administratörer att uppfylla: ta vara på mångfalden som en resurs, säkerställa allas lika rättigheter och möjligheter, bekämpa rasism och diskriminering, minska arbetslöshet, förebygga boendesegregationen, öka minoritetens delaktighet i samhället och så vidare.

Vid en första anblick bekräftar detta resultat Thompsons (1976) hypotes om att minoritetsadministratörer inom befattningar med en *påtaglig inverkan* på minoritetsgrupper har större möjlighet att företräda. Analysen av etnokraternas handlingsutrymme visar dock att befattningarna sällan medför att deras arbete har påtaglig inverkan på varken organisation eller samhälle. Istället blir resultatet ett påfallande eko av Herberts (1974:560-562) iakttagelser av minoritetsadministratörer i liknande befattningar för 40 år sedan i USA. Han menar att dessa "symboliska" befattningar med uppdrag att verka för minoritetsgruppers perspektiv ofta saknar den makt som krävs för att åstadkomma förändringar i samhället. I relation till den sociala oron i städerna blir dessa administratörer inte sällan "offerlamm" med förväntningen att acceptera ansvaret för misslyckade politiska program och att hålla missnöjda medborgare nöjda, menar Herbert. Analysen av etnokratbefattningarnas handlingsutrymme utifrån de tre maktresurser-

na synliggör hur etnokratin skapar sämre förutsättningar att påverka organisationen. Innebär detta att de övriga minoritetsadministratörerna utanför etnokratin har ett mer gynnsamt läge att företräda?

Hierarkier och förtroende

Resultatet av denna studie indikerar inte att andra befattningar, på basis av arbetsuppgifterna i sig, skulle skapa mer gynnsamma omständigheter för företrädarkapet. Förutom maktresurser som avgörande för handlingsutrymmet kan tilläggas ytterligare två aspekter: befattningens position i hierarkin och förtroendet för administratören bland politiska och administrativa ledare.

Av det empiriska materialet framgår att befattningar i de högre hierarkierna tenderar att göra administratörerna mindre beroende av andra aktörer. Ju fler chefer som administratören befinner sig under i beslutshierarkin, desto fler möjligheter finns att dennes arbetsuppgifter och uppdrag formas av andra aktörer. Befattningar i de högsta hierarkiska nivåerna i organisationen skapar alltså en större *närhet till den exekutiva makten* och möjlighet att ha åtkomst till *centralitet* i organisationens processer. Ju fler intensiva interaktioner som minoritetsadministratören kan ha med de högsta politiska och administrativa ledarna desto större möjligheter skapas för att utöva inflytande i politiken både i och utanför organisationen. Integrationskonsulenterna förlorar till exempel sitt handlingsutrymme i kommunens övergripande processer när kommunledningskontoret omorganiserar ansvaret för arbetet och hans chef på enheten begränsar hans ansvarsområden. Det motsatta förhållandet kan illustreras med Kommunchefen som gentemot förvaltningen har handlingsutrymme att formulera agendan och styra både chefers och handläggares arbete.

Även om inte minoritetsadministratören befinner sig i en nära interaktion med politiker kan relationen med högre administratörer också skapa en indirekt tillgång till den exekutiva makten. En administratörs handlingsutrymme förstått som åtkomst till olika maktresurser är dock inte statistiskt utan i hög grad föränderligt inom ramen för samma befattning. För att återkoppla till Högberg (2007:186) kan politikernas *förtroende* för administratörer lyftas fram som ett grundläggande villkor för handlingsutrymme. I den empiriska undersökningen visas hur Kommunchefen förlorar förtroende och mister sin position som kommunens absolut högsta admi-

nistratör, samtidigt som Integrationskonsulentens förtroende hos kommunalråd upplevs sätta organisationens beslutshierarkier ur spel av andra ledande administratörer.

Maktresurserna villkoras också av *förtroendet mellan administratörer*. Kommunchefens förtroende för Integrationsstrategen är anledningen till att han rekryteras och senare får ett stort inflytande att påverka strategierna för integrationsarbetet i staden. Även informationschefens förtroende för Journalisten möjliggör maktresurser som han i sin befattning inte har formell tillgång till. Därmed kan han ägna sig åt policyskapande företräderskap. Förtroendet administratörer emellan och relationen till politiker är en relevant faktor att överväga för förståelsen om hur enskilda administratörers handlingsutrymme kan öka och minska inom ramen för samma befattning. Förtroende hos ledande aktörer är en kraft som kan kompensera avsaknad av handlingsutrymme eller skapa ännu större handlingsfrihet inom ramen för befattningen. Genom att bygga upp en förtroendefull relation med den exekutiva makten kan administratörer kompensera avsaknad av maktresurser och öka närhet till makt, centralitet och tillgång till kritiska resurser. På så sätt kan beslutsprocedurer och formella hierarkiska relationer i organisationen överskridas. För att ytterligare förstå vad som reglerar förtroendet kan politiseringen som faktor vara användbar i analysen.

Politiseringen av det mångetniska

Den *politisering* som omgärdar frågor som har en uppenbar inverkan på minoritetsgruppers levnadsförhållanden har förväntats ha en inverkan på minoritetsadministratörers handlingsutrymme att företräda. Om frågor politiseras, det vill säga om de uppmärksammas av allmänhet och medier eller av annan anledning blir föremål för partiernas strider i det *politiska rummet* (Svara & Mouritzen 2002) kan politiker ha intresset att styra saksfrågans inriktning.

Utifrån de fem fallstudierna kan slutsatsen dras att den politiska dynamiken kring det mångetniska har betydelse för minoritetsadministratörers handlingsutrymme att företräda, men inte riktigt på det sätt som förväntades. När det mångetniska uppmärksammas och det skapas *policykonsensus* kring inriktningen på politiken *utan* att det föreligger partipolitiska strider ökar handlingsutrymmet för administratören. Detta tenderar

att vara särskilt påtagligt när det råder *policy-tomrum* kring politik för det mångetniska, det vill säga när politiker inte är angelägna om att styra frågor som finns på dagordningen. Blir det mångetniska laddat och föremål för strider i det *politiska rummet* eller om partier riskerar att förlora makt, tenderar dock styrningen att skärpas vilket begränsar administratörens handlingsutrymme. Nedan tydliggörs argumenten för dessa slutsatser.

Policy-konsensus och policy-tomrum

Det mångetniska kan politiseras *utan* att bli föremål för partiets maktstrider i det politiska rummet. Det råder i dessa situationer *policy-konsensus*, där kommunens ledande politiker är överens om att agera i en viss fråga utefter en särskild politisk linje. I dessa situationer tenderar politiker att mobilisera sina kapaciteter för att få till önskade effekter, samtidigt som det skapas ett stort handlingsutrymme för administratörer att påverka politiken. Det råder *policy-konsensus* kring det mångetniska illustreras i fallen Småstad, Bergsstad och Sjöstad. Dessa arbetarstäder har en lång historia av arbetskrafts- och flyktinginvandring och en hög andel minoritetsgrupper bland befolkningen. Även Finstad uppvisar mot bakgrund av hög flyktinginvandring under 2000-talet liknande tendenser. Det är huvudsakligen de *etniska motsättningarna* som bidrar till politiseringen av det mångetniska i dessa kontexter. Här politiseras nämligen det mångetniska av rasistiska organisationer och partier sedan 1990-talet och framåt. Dessa aktörer driver perspektivet att minoritetsgruppers närvaro är en belastning för samhället och framför en kritisk inställning till flyktingmottagning och integrationspolitik. De får varierat stort stöd i val, uppmärksammas i medier och bidrar till att ledande kommunpolitiker aktiverar sig för att minimera dessa partiets inflytande i politiken och genomslag i samhällsopinionen. Dessa aktiviteter skapar en tendens bland de ledande partierna i fullmäktigen att agera i konsensus kring strategier för att försvara det mångetniska samhället. Samtliga eller delar av det mångetniska politikområdet kan finnas på dagordningen men eventuella politiska strider undviks stundtals som en *medveten strategi*. Istället uttrycker ledande politiker ett gemensamt intresse för att motverka rasism och diskriminering av invandrare och försvara minoritetsgruppers rättigheter och det mångetniska samhället som ett positivt värde.

Minoritetsgruppers levnadsvillkor kan också bli föremål för en politisering på lokal nivå på grund av att ledande politiker tvingas att förhålla sig till ökande sociala problem i stadsdelar där många av de boende har minoritetsbakgrund. Dessa så kallade ”förortsproblem” uppmärksammas i medier eller av allmänheten och uppfattas ligga till grund för rasistiska partiers och organisationers mobilisering. ”Förortsproblemen” bidrar till att kommunorganisationen upprättar ett planmässigt integrationspolitiskt arbete i syfte att verka för mångetnisk jämlikhet och att förenkla flyktingar- och invandrades delaktighet i det svenska samhället. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet skapas integrationspolitiska handlingsprogram som i stora drag följer de nationella policyreformerna. Integrationsprogrammets anda präglas av att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor, motverka rasism och bidra till ett mångetniskt jämlikt samhälle och lägger grunden till administrativa positioner med inbyggt företrädskap. För att åtgärda uppmärksammade problem har respektive kommun också slutit avtal med staten om lokala stadsutvecklingsprojekt som vidare skapar handlingsutrymme i förvaltningen.

Politiseringen skapar alltså ett administrativt handlingsutrymme att arbeta med det mångetniska. De statliga programmen tillför visioner och övergripande förhållningssätt men inte alltid konkreta handlingsstrategier. Den politiska ledningen blir beroende av administrativ kompetens för att finna lösningar och strategier som andra partier kan ställa sig bakom. *Policy-konsensus* i politiken för det mångetniska kan också medföra att vissa politikområden präglas av *policy-tomrum*, vilket innebär att frågor kring det mångetniska finns på den politiska agendan utan att ledande politiker har intresse av att påverka styrningen av förvaltningen.

Policy-tomrum tenderar att uppstå när kommunorganisationen ska implementera politiska program som skapats på statlig nivå, till exempel mångfalds- och stadsutvecklingspolitiken. Politik som skapas mot bakgrund av rådande *policy-konsensus* fylls inte sällan med innehåll av de administratörer som arbetar i verksamhetsområdet. Mångfaldspolitiken ålägger exempelvis kommunorganisationen som arbetsgivare att upprätta ett planmässigt arbete för att öka mångfalden bland de anställda. Det empiriska resultatet visar att kommunorganisationerna har handlingsplaner som sätter mångfaldsarbete på agendan men frågorna är inte politiserade i den lokala politiken i något av fallen. Ledande politiker kan vara överens om att frågorna är viktiga att arbeta med men hur mångfaldsarbetet orga-

niseras och vilka resurser och åtgärder som satsas i praktiken finns det färre politiska idéer och än färre strider kring. Mångfaldspolitikerna betraktas som administrativa frågor vilket ger administratörer ett betydelsefullt handlingsutrymme att styra frågorna i organisationen.

Även om ”förortsproblem” kan vara en kommunpolitisk stridsfråga är de utvecklingsprojekt som upprättas i samarbete med staten på lokal nivå föga politiserade. Kommunala politiker blir mottagare av statliga policyprogram och implementeringen blir även här en administrativ fråga. Minoritetsadministratörer verksamma i utvecklingsprojekten ges både resurser och en fri roll att agera efter statligt uppställda målsättningar och egna värderingar, bortkopplade från kommunens lokala politiska strider.

Policy-tomrum kring det mångetniska ger etnokraterna ett handlingsutrymme att ägna sig åt *policyskapande* och *-förverkligande* samt *predikande* företräddarpraktiker eftersom de upplever att deras arbete utformas utan inblandning av ledande politiker eller politiska organ. I Småstad och Sjöstad ges exempel på politiska utskott för integrationsfrågor under kommunstyrelsen som av ledande politiker och administratörer uppfattas som politiska organ utan dignitet och tyngd i organisationen. Etnokrater kan uppleva att utskotten sällan styr hur arbetet ska bedrivas vilket lämnar fältet öppet för deras egna preferenser. Integrationsstrategens situation efter valet 2006 i Småstad illustrerar detta. Trots att integrationsfrågorna är kraftigt politiserade utövar inte det politiska organet ”integrationsrådet” någon styrning i frågorna.

Politisering skärper styrning

Politiseringen av det mångetniska som förvandlas till strider i det *politiska rummet* tenderar att förhindra administrativt handlingsutrymme och därmed företräddarskap i de fall som politiker och administratörer har avvikande uppfattningar. När politiseringen av det mångetniska träder in i det *politiska rum* som minoritetsadministratören har att förhålla sig till blir handlingsutrymmet mindre eftersom politiker tenderar att skärpa styrningen av förvaltningens arbete. Detta uppstår då ledande politiker riskerar att förlora makt på grund av det mångetniska vilket skapar en mer känslig stämning kring frågor som berör minoritetsgrupper.

Under vilka omständigheter blir det mångetniska föremål för strider i det *politiska rummet*? Resultatet visar att detta sker när aktörer med en

rasifierande agenda gentemot minoritetsgrupper får ett starkt gehör i opinionen eller när ”förortsproblem” eller andra kritiska omständigheter, till exempel en plötslig och hög flyktinginvandring, har inverkan på kommunens ekonomiska situation eller ledande politikers maktställning. Detta illustrerades i två fall: när Kommunchefen sägs upp i Småstad och när Mångfaldschefen inte får något inflytande i flyktingfrågan i Sjöstad.

I Småstad hamnar det mångetniska i det *politiska rummet* då Socialdemokraterna förlorar makt på grund av den starka rasistiska opinionen i lokalsamhället samtidigt som oppositionen vinner makt av samma anledning. Medan kommunstyrelsens ordförande (S) ger Kommunchefen stort förtroende förknippas han med majoritetens agenda. Hans förtroende blir mindre hos den vinnande oppositionsledningen (FP). Kommunchefen hamnar i det *politiska rummet* med sina projekt och blir efter maktskiftet av med sitt förtroende och därmed sitt arbete.

Även flyktingfrågan i Sjöstad politiseras för att kommunstyrelsens ordförande (S) förlorar makt. Här får flyktingfrågan stor uppmärksamhet i medier och politik. Ledande politiker uppfattar frågan som en av kommunens mest akuta problem på grund av dess ekonomiska och sociala konsekvenser för samhället. Detta skapar ett *policy-konsensus* kring att flyktingmottagningen måste begränsas. Det finns inga strider kring detta i det *politiska rummet* men däremot är handlingsutrymmet låst kring denna politiska linje. Mångfaldschefen upplever att hans inflytande är begränsat eftersom han har avvikande uppfattning.

När det mångetniska politiseras och blir en fråga i det politiska rummet och föremål för partiernas maktpolitik begränsas handlingsutrymmet för administratörer, i enlighet med Mouritzens och Svaras (2002) teori. Handlingsalternativen blir färre och det uppstår ett tryck att anpassa sig till den politiska ledningen, om inte administratören vill riskera att förlora sitt förtroende. Det är just diskrepansen mellan administratörernas och politikernas preferenser som kan begränsa handlingsutrymmet. När de båda aktörerna inte delar samma åsikter eller perspektiv blir handlingsutrymmet mindre för administratören. Samtidigt kan en allt för starkhängivenhet till majoritetens politiska linje, som i fallet Kommunchefen, leda till ett svagare förtroende hos oppositionen vilket leder till särskild utsatthet vid maktskifte.

I starkt politiserade situationer där det råder en jämn maktkamp mellan majoritet och opposition har administratören därför en svår balansgång att

gå. Det skapas en känslig politisk stämning och administratören måste upprätthålla sitt förtroende hos både majoritet och oppositionen. Det går aldrig att säkert veta vem som vinner valet.

Stödstrukturer

Både Thompson (1976) och Herbert (1975) framför att minoritetsadministratörers benägenhet att företräda minoritetsgrupper är större om de befinner sig på en arbetsplats där en *kritisk massa* av andra minoritetsadministratörer finns närvarande. Thompson menar också att minoritetsadministratörers deltagande i *informella* och *formella nätverk* som stödjer deras projekt också ökar benägenheten och handlingsutrymmet att företräda. Den kritiska massan och nätverken förväntas skapa stämningar i organisationen som gynnar projekt att företräda.

Det empiriska resultatet visar att det sällan finns en kritisk massa av minoritetsadministratörer i kommunorganisationer och att det finns få formella och informella nätverk som förenar dem i egenskap av *minoritetsadministratörer*. Likväl kan den gemenskap som uppstår mellan enstaka minoritetsadministratörer öka benägenheten att företräda. Minoritetsadministratörers intentioner att företräda stärks också av *formella* nätverk på nationell nivå och *informella* nätverk på lokal nivå.

På olika chefsnivåer och i de högre hierarkierna i kommunorganisationer i denna studie finns det inte en kritisk massa av administratörer med icke-västerländsk bakgrund. Minoritetsadministratören är i själva verket den enda eller en av några få med minoritetsetnisk bakgrund i organisationen. Trots avsaknaden av en kritisk massa upplever minoritetsadministratörer att närvaron av andra med minoritetsetnisk bakgrund kan vara stärkande för deras projekt och inte minst för möjligheterna att överhuvudtaget få anställning i organisationen. Minoritetsadministratörerna *förespråkar* inte sällan rekryteringen av andra minoritetsadministratörer: Integrationskonsulenten menar att han bidragit till att Kvalitetschefen anställts, Kommunchefen har handplockat Integrationsstrategen, Stadsdelsutvecklaren har anställt Informatören, Mångfaldschefen har anställt Samordnaren och Konsulten har fått plats i ett traineeprogram som Personalstrategen har skapat.

Några minoritetsadministratörer uttrycker starkt ömsesidigt förtroende för varandra och upplever att närvaron av flera minoritetsadministratörer

skapar trygghet och fungerar som stöd för att arbeta med vissa projekt. Andra menar att det inte gör någon skillnad, eller upplever att de inte har någon avgörande relation med varandra.

Att det inte finns en kritisk massa av minoritetsadministratörer i organisationen medför underligt nog gynnsamma omständigheter för företräderskapet. Avsaknaden av personer med utländsk bakgrund kan motivera minoritetsadministratörer att företräda minoritetsgrupper symboliskt. Att stå som symbol för ”invandrare” kan också användas för att öka det egna handlingsutrymmet i organisationen i frågor som berör det mångetniska eller minoritetsgrupper. I Bergsstad diskuterades att det mångetniska enkelt kan mystifieras vilket skapar handlingsutrymme för Integrationskonsulenterna som gör anspråk på en särskild ”kulturkompetens”. När det råder *policy-tomrum* eller *-konsensus* kring det mångetniska och när individer med minoritetsetnisk bakgrund är underrepresenterade i organisationen kan minoritetsadministratörer göra anspråk på en särskild kompetens på grund av sin minoritetsetniska bakgrund.

Deltar minoritetsadministratörer i nätverk som kan stärka deras projekt? Det finns indikationer på att särskilt etnokraterna deltar i *formella nätverk* som kan fungera som stöd för deras företräderskap. Dessa nätverk är dock inte kopplade till minoritetsadministratörernas etniska bakgrund utan snarare till enskilda policyfrågor och befattningar. Det nationella nätverket för ”mångfald och mänskliga rättigheter” är exempel på en stödstruktur som upplevs som stärkande för möjligheterna att snida fram strategier och handlingsalternativ för mångfaldsarbetet i den egna organisationen. Visioner och strategier diskuteras och administratörer kan hämta kraft och inspiration från varandra samt inhämta och sprida information om pågående projekt, regler och policyformuleringar. Nätverken kan alltså stärka minoritetsadministratörernas projekt för att till exempel skapa och förverkliga mångfalds- och integrationspolicy i den egna organisationen.

Resultatet visar att det inte finns *formella nätverk*, så som solidaritetsgrupper eller professionsgrupper för minoritetsadministratörer, inom den kommunala yrkeskåren. Däremot omnämns *informella nätverk* som betydelsefulla för en del minoritetsadministratörer. I fallstudierna illustrerades att vissa minoritetsadministratörer är kända profiler bland städernas minoritetsgrupper och som individer ofta tillhör gruppens elitskikt. De är nära vänner till eller bekanta med stadens ledande politiker och föreningsaktiva med minoritetsetnisk bakgrund. Dessa informella nätverk används som en

referens till aktuella politiska diskussioner som rör minoritetsgrupper. Även om minoritetsadministratörerna och de andra ledande minoritetsaktörerna inte alltid delar åsikter om visioner och strategier att verka för har nätverken *potentialen* att vid olika tillfällen forma gemensamma handlingsstrategier. I situationer där behov finns för minoritetsadministratören att i både enskilda ärenden och övergripande policyfrågor företräda enskildas eller grupperns intressen kan dessa informella nätverk fungera som motivering. Särskilt de *mobiliserande* och *koalitionsbyggande* företrädarpraktikerna kan ses som minoritetsadministratörernas försök att bygga nätverk som kan stärka deras projekt. Att skapa koalitioner i vissa sakfrågor inom och utanför den kommunala organisationen kan för etnokraterna vara viktiga komplement till bristande maktresurser.

Samhällets strukturer

Grissom med flera (2009) argumenterar för att minoritetsadministratörer upplever ett större behov att företräda minoritetsgrupper när lokalsamhället präglas av etniska motsättningar. *Etniska motsättningar* skapas av *majoritetsgruppers* och *minoritetsgruppers* mobilisering.

Etniska motsättningar formar agendan

Resultatet av denna studie visar att etniska motsättningar mellan minoritets- och majoritetsgrupper i lokalsamhället påverkar företräderskapet direkt och indirekt. *Indirekt* sätter etniska motsättningar frågor om det mångetniska på den politiska dagordningen och påverkar politiseringen som i sin tur formar minoritetsadministratörernas handlingsutrymme att företräda. *Direkt* har etniska motsättningar en inverkan på minoritetsadministratörers intentioner och projekt i respektive kommun.

Som diskuterats ovan, i samband med politiseringen av det mångetniska, påverkar etniska motsättningar i lokalsamhället graden av politisering. När *majoritetsgrupper mobiliserar sig mot minoritetsgrupper* utan att bli en dominerande kraft i samhället tenderar etablerade partier att enas mot dessa krafter. Det skapas *policy-konsensus* kring det mångetniska vilket möjliggör ett handlingsutrymme att företräda. Men när motsättningarna är starka och rasistiska aktörer och rasifierande ideologier blir mer dominerande i samhället och politiken, kan det mångetniska bli en strids-

fråga i partiernas maktkamp och en känslig fråga i det politiska rummet på ett sätt som förhindrar företräderskapet.

Motsättningarna kan också möjliggöra företräderskapet genom att forma minoritetsadministratörers projekt i relation till minoritetsgrupper. Ju starkare den majoritetsetniska mobiliseringen tenderar att vara mot minoritetsgrupper, desto starkare intentioner har minoritetsadministratörer att verka som företrädare, särskilt vad gäller *policyskapande, och -förverkligande, predikande* och *mobiliserande* företrädarpraktiker. Detta illustrerades tydligt i fallen Småstad och Bergsstad.

Rasistisk mobilisering och rasifierande ideologiers styrka i lokalsamhället tenderar också att sätta sin prägel på relationer mellan minoritets- och majoritetsetniska grupper i kommunorganisationen. Utifrån det empiriska resultatet kan minoritetsadministratörer uppleva sig rasifierade, diskriminerade och uppfatta att den etniska bakgrunden inte är en fördel för arbetet i organisationen. *Den institutionaliserade rasismen* är särskilt framträdande i fallet Sjöstad där minoritetsadministratörerna upplever deras minoritetsetniska bakgrund som ett stort hinder i handlingsutrymme och framtida karriär.

Minoritetsgruppers mobilisering

Etniska motsättningar kan också drivas fram av *minoritetsgruppers mobilisering*. Thompson (1976) framför att minoritetsadministratörer är mer benägna att företräda om minoritetsgrupper tydligt manifesterar sina krav och önskemål. Även Herbert (1974) menar att minoritetsadministratörers företräderskap möjliggörs om minoritetsgrupper tydligt manifesterar sina krav och önskemål. En slutsats utifrån den empiriska undersökningen är att mobiliserade minoritetsgrupper aktiviteter och viljeyttringar i lokalsamhället kan motivera minoritetsadministratörer att engagera sig som företrädare. Även om minoritetsgrupper inte är engagerade i lokalsamhället kan dock minoritetsadministratörer företräda gruppen i syfte att mobilisera dem i lokalpolitiken.

Två slutsatser kan dras om relationen mellan minoritetsadministratörer och kraftfullare exempel på minoritetsgruppers mobilisering, likt den assyrisk/syrianska gruppen i Sjöstad och Forumet i Bergsstad. För den första bidrar minoritetsgruppers mobilisering till att forma minoritetsadministratörernas projekt och engagemang för gruppens situation i lokal-

samhället. Att minoritetsgrupper tar plats i samhällsdebatt och politiken bäddar för omständigheter som gör det möjligt att lyfta frågor kring det mångvetniska från minoritetsgruppers perspektiv, både i lokalpolitiska organ men också i förvaltningens verksamhet. Däremot bidrar en kraftfull mobilisering, som involverar många olika aktörer inom minoritetssamhället, till att det skapas dilemman för minoritetsadministratörer med intentionen att företräda.

Minoritetsgrupper är inte en ideologiskt homogen grupp. Detta tydliggörs som mest när särskilt en specifik etnisk grupp formeras i olika ideologiska grupper med respektive föreningar och företrädare i olika partier. Även om gruppen gemensamt verkar för exempelvis ett övergripande identitetsbevarande projekt präglas de av olika uppfattningar om hur dessa visioner ska uppnås och dessutom av en inbördes maktkamp om befintliga resurser. Minoritetsadministratörer som vill företräda gruppens intressen riskerar att hamna i skottlinjen för de olika gruppernas strider. Vilka föreningars intressen ska förespråkas? Hur hanteras förväntningar om företrädarskap å ena sidan och krav på opartiskhet å andra sidan? Som beskrevs i fallet Sjöstad kan spänningar som uppstår när olika grupper konkurrerar om resurser vara påfrestande för enskilda administratörer. Detta kan i sin tur leda till att minoritetsadministratörer ger upp sina projekt och intentionen att företräda, som i Informatörens och Stadsdelsutvecklarens fall.

Dessutom finns den ständiga frågan närvarande kring samstämmigheten mellan minoritetsadministratörers och minoritetsgruppers intressen. Vilkas intressen förespråkar egentligen den mobiliserade gruppen? I kontexter där minoritetsgrupper är mobiliserade finns det få indikationer att minoritetsadministratörerna uppträder som ”delegater” (Karnig & McClain, 1988:144) för minoritetsgruppernas artikulerade intressen. Istället präglas de av att i Karnigs och McClains (1988:144) mening agera som ”förtroendemän”. Förtroendemännen inspireras av minoritetsgruppernas organiserade intressen men följer i huvudsak sina egna övertygelser och principer och definierar utifrån varje enskild situation sina handlingslinjer. På så sätt distanserar sig minoritetsadministratörer från specifika gruppers motstridiga krav men gör anspråk på att följa visioner och strategier som förbättrar gruppens levnadsvillkor.

Även i kontexter där mobiliseringen är svag uppträder minoritetsadministratörer som förtroendemän. I Småstad där minoritetsgrupper inte är mobiliserade, trots att de utgör en tredjedel av stadens befolkning, är det

minoritetsadministratörerna som engagerar sig i att *mobilisera* gruppen i kommunpolitiken. Kommunchefen och Integrationsstrategen beskriver hur de arrangerar möten för att få de olika minoritetsföreningarna att skapa en dialog med varandra i syfte att organisera sig och mobilisera opinion i politiken. Dessa minoritetsadministratörer agerar som ”förtroendemän” inte bara i förvaltningen och strävar också efter att mobilisera minoritetsgrupper i lokalsamhället.

Sammanfattning

I detta kapitel har minoritetsadministratörers företrädarskap analyserats utifrån faktorer på individ-, organisations- och samhällsnivå i syfte att besvara frågan: vilka faktorer har inverkan på hur företrädarskapet tar sig uttryck? Resultatet sammanfattas i Tabell 4 som 20 teorier om varför minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper och vad som formar detta företrädarskap.

Minoritetsadministratörers företrädarskap kan förstås som ett resultat av deras intentioner och handlingsutrymme att företräda. Företrädarpraktikerna är ett resultat av att administratörer formulerar projekt – visioner och strategier i relation till minoritetsgrupper och det mångkulturella samhället – som de vill fullfölja i rollen som administratörer. En rad kontext- och situationsbundna faktorer möjliggör och förhindrar formulerandet av och möjligheten att fullfölja projekten som administratörer. Detta kan härledas till den specifika befattningen och tillgången till olika maktresurser. Etnokratbefattningar kan skapa handlingsutrymme att företräda men det kan också saknas tillräckliga maktresurser för att förverkliga projekten i organisation och samhälle. Positioner i högre hierarkier och ett gott förtroende hos ledande politiker och administratörer kan öka tillgången till maktresurser. Den politiska dynamik som finns kring det mångkulturella i respektive organisation har olika konsekvenser för handlingsutrymmet. *Policy-konsensus* och *-tomrum* tenderar att öka handlingsutrymmet, men om frågor tar sig in i det *politiska rummet* tenderar handlingsutrymmet att minska. Minoritetsadministratörer kan finna stöd i sina projekt hos andra minoritetsadministratörer och policynätverk, även om dessa strukturer är sällsynta i de kommunala organisationerna.

Tabell 4. Faktorer med potentiell inverkan på företräderskapet

Faktor	Potentiella orsakssamband som möjliggör eller begränsar företräderskap	Påverkar särskilt företräderskap
Projekt	1. Projekt i led med att förbättra minoritetsgruppers levnadsförhållanden möjliggör 2. Viljan att förena projekt med administratörsrollen möjliggör	1-2: samtliga
Befattning och maktresurser	3. Närvaro i sig ger handlingsutrymme att företräda 4. Etnokratbefattning möjliggör eftersom uppdraget är att företräda 5. Etnokratbefattning begränsar pga. brist på maktresurser 6. Befattningar i högre hierarkier möjliggör 7. Förtroende hos administratörer och politiker möjliggör	3: samtliga 4-7: policyövergripande nivå i interna och externa forum
Politisering	8. Policy-konsensus möjliggör 9. Policy-tomrum möjliggör 10. Politisering i det politiska rummet begränsar	8-10: policyskapande och -förverkligande
Stödstrukturer	11. Gemenskap mellan MA möjliggör 12. Underrepresentation av MA möjliggör 13. Formella policynätverk möjliggör 14. Informella nätverk möjliggör	11, 13-14: policyövergripande nivå 12. symboliskt företräderskap och policyövergripande nivå
Etniska motsättningar	15. Majoritetsgruppers mobilisering begränsar indirekt genom att politisera det mångetniska 16. Majoritetsgruppers mobilisering möjliggör direkt genom MA:s intentioner 17. Rasifiering i organisationen begränsar 18. Minoritetsgruppers mobilisering påverkar genom MA:s intentioner 19. Avsaknad av mobilisering möjliggör 20. För stark mobilisering med koppling till MA kan begränsa	15-18, 20: samtliga 19: mobiliserande

Kommentar: (MA=Minoritetsadministratörer) De 20 sambandsrelationerna sammanfattar diskussionen i detta kapitel och utgår från fem faktorerna i analysmodellen (Figur 3)

Intentionen och handlingsutrymmet att företräda beror också på etniska motsättningar i lokalsamhället. Starka rasistiska partier politiserar det mångetniska på ett sätt som begränsar företräderskapet. Starka minoritetsgrupper kan i sin tur motivera minoritetsadministratörer att driva igenom vissa projekt samtidigt som den kan sätta minoritetsadministratörer i obehäva situationer.

Kapitel 12

Representativ byråkrati och demokrati

While some might simply reject representation as an inappropriate administrative function, public organizations do sometimes represent: and the theoretical literature needs to grapple with the issue of when such representation enhances the goal of democratic governance and when it does not.

Meier & O'Toole 2006:149

Utgångspunkten för den här avhandlingen har varit teorin om representativ byråkrati. Med en ”representativ byråkrati” avses en offentlig förvaltning som speglar befolkningens sociala sammansättning avseende kategorier som kön, klass och etnicitet. Teorin om representativ byråkrati för fram idén om att mångfalden bland personalen i offentliga organisationer leder till att en mångfald av intressen tillvaratas i politiska processer (Bradbury & Kellough 2008:697). En representativ byråkrati innebär alltså inte bara en offentlig förvaltning som speglar befolkningens sammansättning vad gäller för sociala maktrelationer relevanta grupp-tillhörigheter, utan också en offentlig förvaltning där olika gruppers intressen artikuleras och har inverkan på den offentliga politiken. Detta förutsätts bero på två faktorer: För det första har offentliga administratörer ett handlingsutrymme att tolka politiska mål och prioritera arbetsuppgifter, vilket ger dem makt och inflytande i politiska processer (Meier & Bohte 2001: 457). För det andra är individens livserfarenheter knutna till sociala grupp-tillhörigheter vilket får betydelse för dennes värderingar och agerande (Saltzstein 1979:470). Offentliga administratörer antas därför enligt teorin agera som företrädare för intressen på basis av sina sociala grupp-tillhörigheter (Meier & O'Toole 2006:71-72).

Ett flertal studier som empiriskt prövar teorin om representativ byråkrati har funnit att representation förekommer inom en rad olika offentliga

verksamheter (Dolan & Rosenbloom 2003). Dessa undersökningar är huvudsakligen fallstudier från USA och i fokus är oftast *närbyråkrater* så som poliser, lärare och socialsekreterare. Studierna ökar inte förståelsen för de offentliga administratörernas agerande och företräderskap i sig utan undersöker vilken inverkan som närvaron av en grupp har på organisationers verksamhetsutfall (Bradbury & Kellough 2010). Syftet med denna avhandling har därför varit *att öka förståelsen för om och i så fall hur och varför offentliga administratörer i ledande befattningar på basis av sina egna sociala grupptillhörigheter agerar som företrädare för respektive grupp*. Detta i en annan kontext än USA och för en typ av offentliga administratörer som sällan studeras inom fältet. Den grupp som har undersökts i denna studie är ledande kommunala minoritetsadministratörer, det vill säga administratörer med icke-västerländsk bakgrund.

I detta kapitel ska jag diskutera avhandlingens slutsatser i relation till studiens syfte. Först kommer de sju företrädarpraktikernas och det symboliska företräderskapets politiska konsekvenser att diskuteras. Sedan kommer analysmodellen att diskuteras med särskild fokus på den minoritetsetniska bakgrundens betydelse för arbete i den offentliga förvaltningen. Slutligen kommer jag att diskutera resultatens implikationer ur ett demokratiperspektiv.

Administratörer företräder

Offentliga administratörers sociala representativitet för folket poneras enligt teorin om en representativ byråkrati vara en betydelsefull dimension i det representativa styrelsekicket med hänsyn till olika sociala gruppers politiska deltagande. Utifrån fallstudier av tolv ledande kommunala *minoritetsadministratörer* i svensk kommunförvaltning visar denna avhandling inte bara *att* utan också *hur* offentliga administratörer kan företräda grupper som de tillhör och identifierar sig med. De *vägledande, förespråkande, policyskapande, policyförverkligande, predikande, koalitionsbyggande* och *mobiliserande* företrädarpraktikerna visar hur företräderskapet kan ta sig uttryck. Samtidigt visar praktikerna också hur offentliga administratörer kan använda sitt handlingsutrymme för att påverka politiska processer. Samstämmigt med forskningen om kommunala administratörers handlingsutrymme (jfr Svava 2006b) visar denna studie inte bara *att* utan också *hur* administratörerna får betydelsefulla möjligheter att själva

utforma och prioritera sina arbetsuppgifter, skapa och tolka visioner, konkretisera strategier och prioritera vissa perspektiv och insatser över andra. Det symboliska företräderskapet tydliggör vidare hur minoritetsadministratörer kan företräda minoritetsgrupper enbart genom sin närvaro i egenkap av *minoriteter*.

Jag har tolkat företrädarpraktikerna och det symboliska företräderskapet som företräderskap på grund av att minoritetsadministratörernas intention har varit att *förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor i samhället*. Till skillnad från många andra studier inom fältet representativ byråkrati som definierar företräderskapet utefter mätbara beslut och utfall i organisationen eller som fördefinierade handlingsmönster, har denna studie haft en explorativ ansats. Företräderskapet har inte studerats på basis av *effekter, specifika utfall* eller *förväntade handlingsmönster*. Studien visar istället hur minoritetsadministratörer *försöker* att förändra politiska beslut för att förbättra minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Det går alltså inte att dra några slutsatser om till vilken grad detta företräderskap *de facto* har en inverkan på den kommunala politiken. Jag menar likväl att minoritetsadministratörernas företräderskap utgår från den uttalade ambitionen att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor och att de därför är att bedöma som företräderskap. En diskussion om företräderskapets eventuella konsekvenser kan ändå vara på sin plats.

Vad innebär företräderskapet?

Huvudtesen i teorin om representativ byråkrati är ju att offentliga administratörers företräderskap har inverkan på utformningen av den offentliga politiken på ett sätt som gynnar den grupp som är i fokus. Även om jag i denna studie visar hur minoritetsadministratörer försöker att företräda minoritetsgrupper kvarstår frågan om huruvida företrädarpraktikerna påverkar organisationen, politiken eller om de i själva verket försämrar minoritetsgruppers levnadsvillkor.

Trots att konsekvenser av företräderskap inte har studerats menar jag för det första att studiens resultat aktualiserar den relevans som teorin om en representativ byråkrati har för demokratiska styrelseskick. Tidigare studier om *kommunala minoritetsadministratörers* företräderskap drar heller inga slutsatser om konkreta konsekvenser av företrädarpraktikerna (Karnig & McClain 1988, Thurlow Brenner 2009). Samstämmigheten mellan resulta-

tet i denna studie och ovan nämnda studier är också väldigt tydliga. Minoritetsadministratörer i Sverige och i USA företräder minoritetsgrupper på ett liknande sätt utifrån följande tre punkter:

- Minoritetsadministratörer försöker med hjälp av olika praktiker skapa och förverkliga politik som är lyhörd för minoritetsgruppers situation och behov eller artikulerade intressen.
- Minoritetsadministratörer bygger koalitioner med andra aktörer i avsikt att säkerställa politik som gynnar minoritetsgrupper.
- Minoritetsadministratörer mobiliserar minoritetsgrupper i syfte att öka deras delaktighet i politiken och uppmärksammar offentliga organisationer på gruppernas behov och intressen.

Detta innebär att svenska och amerikanska minoritetsadministratörer uppfattar sina och minoritetsgruppers situationer på ett snarlikt sätt, de formulerar liknande projekt och försöker utefter liknande strategier verka för att gynna minoritetsgrupper i samhället. Målen med företräderskapet är likartade: motverka arbetslöshet, sociala problem i mångetniska stadsdelar, politisk och social marginalisering, rasism och diskriminering, underrepresentation i offentliga organisationer och så vidare. Om svenska minoritetsadministratörers projekt är ofullkomliga vad avser dess utsikter att uppnå målet om bättre levnadsvillkor för minoritetsgrupper, delar de av allt att döma denna ofullkomlighet med minoritetsadministratörer i USA.

Jag menar att resultaten av denna studie möjliggör en diskussion kring möjliga konsekvenser av företrädarpraktikerna. Dock har diskussionen ett grundläggande förbehåll. Vad som *faktiskt* förbättrar en grups levnadsvillkor är en fråga som omgärdas av ett flertal konfliktfyllda politiska och ideologiska perspektiv. Visserligen kan forskning bidra till att analysera politiska idéers konsekvenser vad avser mål och medel, särskilt när dessa förvandlas till offentliga åtgärdsprogram, men vad som ligger i olika grupperns "objektiva" intressen, oavsett deras artikulerade "subjektiva" intressen är idag ett lika stort politiskt minfält som det var när Thompson (1976:203) problematiserade samma fråga. Minoritetsgrupper är inte en homogen grupp och präglas i sig av flera interna maktrelationer på basis av klass, kön, sexualitet, ålder och därtill en rad olika religiösa och ideologiska rörelser som har relevans för fastställande av gruppens "egentliga" intressen.

Givet detta, om vi ser till minoritetsadministratörernas förmåga att företräda minoritetsgruppers *artikulerade subjektiva intressen*, framstår de

vägledande och *förespråkande* företrädarpraktikerna som särskilt relevanta. Dessa företrädarpraktiker kan i kombination med andra krafter i organisationen bidra till att öka lyhördheten för enskilda individers och föreningars tillgång till offentlig serviceproduktion, resursfördelning och att säkerställa rättssäkra procedurer i myndighetsutövande aktiviteter. Det som minoritetadministratörer uppfattar gynna minoritetsgrupper när de *vägleder* och *förespråkar* är lyhört för minoritetsgruppers intressen eftersom minoritetsadministratörerna reagerar på minoritetsgruppers manifesterade behov och önskemål. Företrädarpraktiker i enskilda ärenden riskerar dock att fungera till nackdel för de grupper som minoritetsadministratörer vanligtvis inte kommer i kontakt med och de grupper som av olika anledningar inte manifesterar sina intressen.

Vad rör *policy-skapande* och *-förverkligande*, *predikande*, *koalitionsbyggande* och *mobiliserande* företrädarpraktiker kan frågan om dess konsekvenser för minoritetsgruppers situation i samhället inte särskiljas från frågan om vilken politik som gynnar gruppen. Dessa praktiker inriktas på just den övergripande politiken. Det empiriska resultatet visar att minoritetsadministratörer driver integrations- och mångfaldsfrågorna och formar utifrån rådande politiska diskurser och infrastrukturer handlingsplaner med syftet att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor. Dessa politiska program inrymmer en rad teoretiska och strategiska utgångspunkter för att uppnå ett mångetniskt jämlikt samhälle där alla individer ska ha samma levnadsförutsättningar oavsett etnisk bakgrund. Jag tolkar minoritetsadministratörernas intention att verka för dessa policyprogram som att de upplever programmen som de bästa verktygen till hands för att verka för mångetnisk jämlikhet. Minoritetsadministratörernas mål och medel kan dock analytiskt inte skiljas åt i frågan om företrädarpraktikernas konsekvenser.

Integrationsbegreppet har kritiserats för dess elasticitet i bland annat offentliga utredningar (SOU 2006:79, SOU 2006:73). Vad det innebär att verka för ”integration” kan inrymma olika och inte alltid förenliga tolkningar. Integrationsmålet kan till exempel tolkas i termer av assimilation där minoritetsgrupper förväntas anpassa sina identiteter och kulturer till en spridd definition av ”svenskhet”. Samtidigt kan det tolkas ge rättigheter till minoritetsgrupper att bevara, bejaka och utveckla sina säregna etniska identiteter med stöd av det offentliga.

Minoritetsadministratörer använder integrationsbegreppets elasticitet till att skapa, tolka och förverkliga policy utefter egna projekt. Jag har också i kapitel 10 diskuterat att dessa projekt skiljer sig åt i termer av de strategier som minoritetsadministratörer utstakar. I led med att uppnå ”integration” eller ”mångetnisk jämlikhet” kan minoritetsadministratörer använda sig av *mångkulturella*, *generella rättvise-* eller *assimilerande-* strategier. Dessa strategier har sin grund i olika tolkningar av integrations- och mångfaldspolitiska program och därmed olika politiska övertygelser om hur minoritetsgruppers levnadsvillkor kan förbättras. En teori om offentliga administratörers företräderskap måste förhålla sig till detta empiriska faktum och därmed undvika att på *essentialistiska grunder* utgå från att etniska minoritetsgrupper delar samma ideologiska övertygelser och att de följaktligen skulle kunna enas om på förhand givna värden och intressen (jfr Dahlstedt 2005:262).

Trots att minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper har gruppens levnadsvillkor inte förbättrats avsevärt i de studerade kommunerna. Den mångetniska ojämlikheten i städerna ökar sett till arbetslöshetssiffror, utgifter för försörjningsstöd, boendesegregation, valdeltagande och social oro. Opinionsstödet för rasistiska partier och partipolitiska agendor har också ökat under 2000-talet. Tyder detta på att företrädarpraktikerna inte har några positiva konsekvenser för minoritetsgrupper? Det kan vara möjligt. Men istället för att ta fasta på att minoritetsadministratörernas företräderskap inte råder bot på den illavarslande situationen som ses för kommunernas minoritetsgrupper menar jag att blicken lika gärna kan riktas mot integrations- och mångfaldspolitikens mål, medel och effektivitet, eller de andra kommunala aktörernas intressen av att verka för att förbättra minoritetsgruppers levnadsvillkor.

Resultaten öppnar slutligen upp möjligheter för vidare forskning som kan klargöra frågan om företrädarpraktikernas inverkan på politik och minoritetsgruppers levnadsförhållanden. Företrädapraktiker i enskilda ärenden kan ha en inverkan på olika gruppers möjligheter att ta del av offentliga resurser och att behandlas lika i myndighetsutövning inom en rad olika verksamheter: skolan, vården, barnomsorg, socialtjänst, kultur-, idrott- och föreningsverksamhet, stadsplanering, polis, rättssystem med mera. Denna typ av studier vore önskvärda att genomföra i framtiden för att förstå hur den offentliga verksamhetens dagliga beslut och rutiner färgas av de personer som bemannar organisationen, snarare än av över-

gripande regler, mål- och handlingsplaner. Det är i förvaltningens praktik som politik blir till (Lipsky 1980) och den enskilda individens gruppstillhörighet kan ha en avgörande inverkan på denna praktik. *När* och *hur* företräderskapet kommer till uttryck för olika typer av offentliga administratörer får den framtida forskningen klargöra.

Vidare forskning kan också undersöka huruvida företrädarpraktiker på övergripande policynivå har inverkan på hur olika gruppers intressen tillmötesgår i den offentliga politikens olika steg. Hur kan närvaron av olika grupper i förvaltningen påverka hur policyproblem ramas in från ett ideologiskt och diskursivt perspektiv och vilken inverkan har detta på genomförandeprocesserna på olika nivåer? Påverkar administratörers gruppstillhörighet vilka allianser och nätverk som inkluderas i formandet av politiska processer?

Varför företräderskap?

Slutsatsen att minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper innebär inte att detta företräderskap kan tas för givet. Det går inte att förutsätta att offentliga administratörer per definition blir företrädare för intressen som kan kopplas till deras gruppstillhörigheter. I denna studie har jag försökt att öka förståelsen för den komplexa process som gör minoritetsadministratörer till företrädare för minoritetsgrupper. Utifrån den empiriska undersökningen kan slutsatsen dras att företräderskapet är ett resultat av individens *intentioner* och *handlingsutrymme* att företräda, vilka varierar beroende på individ-, situations- och kontextbundna omständigheter. Utifrån tidigare forskning och egna empiriska resultat har en analysmodell utvecklats som specificerar fem faktorer och 20 potentiella orsakssamband med inverkan på intentionen och handlingsutrymmet att företräda. Detta resultat visar hur offentliga administratörers företräderskap kan *aktiveras* men också hur det kan *avaktiveras*.

Jag kommer inte att upprepa de slutsatser som presenterats i föregående kapitel. Däremot vill jag lyfta fram och diskutera tre specifika slutsatser som har varit centrala för förståelsen av minoritetsadministratörers företräderskap och som framhäver betydelsen av offentliga administratörers minoritetsetniska bakgrund: vikten av att ta hänsyn till administratörers identiteter och livserfarenheter; etnokraternas tvetydiga handlingsutrymme och betydelsen av den institutionella rasismen.

Administratörer agerar inte i ett vakuum

Analysen av minoritetsadministratörernas intentioner i led med Archers projektbegrepp visar, som Lipset (1950/2003:80) för länge sedan påpekade, att offentliga administratörer inte agerar i ett vakuum. Utifrån sina roller i offentliga organisationer är administratörer inte bara bundna av formella regelverk, politiska riktlinjer och överordnade politiker. De är också del av en föränderlig samhällelig och institutionell miljö impregnerad av sociala maktrelationer som utövar påtryckningar på varje individs uppfattning om vad som är moraliskt rätt eller fel. Individer med bakgrund i miljöer där den sociala grupptillhörigheten är en anledning till begränsad handlingsfrihet i samhället kan bära med sig dessa erfarenheter i sina olika sociala roller. På samma sätt kan administratörer *utan* erfarenheter av att den sociala grupptillhörigheten begränsar handlingsfriheten bära med sig dessa erfarenheter i agerandet i förvaltningen. Vem den offentliga administratören är, sett till hennes sociala grupptillhörighet, är således en viktig aspekt att ta hänsyn till för den som vill förstå hur förvaltningen styrs och arbetar (Wamsley m.fl. 1990:37).

Jag har med hjälp av Archers kritiskt realistiska och analytiskt dualistiska ramverk för relationen mellan agentskap och strukturer tolkat minoritetsadministratörernas handlingskraft som individer. Archers perspektiv framhäver att individens identiteter och förmåga att reflektera över sin livssituation och formulera (om än ofullkomliga) projekt som förverkligas i olika praktiker, är hennes unika bidrag till samhället. Samtidigt menar hon att intressen, projekt och praktiker formas i en reflekterande process i relation till den omgivande kontexten vars strukturer skapar möjligheter och hinder för projekten att förverkligas (Archer 2003b). Minoritetsadministratörerna formulerar projekt utifrån sina identiteter och intressen som formas mot bakgrund av deras position i samhället *som minoriteter*. Resultatet visar att minoritetsadministratörernas projekt uttrycker viljeyttringar att bekämpa rasism, etniska motsättningar, diskriminering, arbetslöshet, social oro och politisk marginalisering. Deras vision är att skapa ett mångetniskt jämlikt samhälle och stärka minoritetsgruppers ställning. Minoritetsadministratörerna upplever att minoritetsgrupper har intresse av att motverka strukturer som bidrar till sämre levnadsvillkor och kan uppleva att de i egenskap av administratörer, i Herberts mening (1974:561), har en betydelsefull roll att spela i denna strävan.

Att minoritetsadministratörerna formar sina projekt utifrån sin strukturella position som ”invandrare” i det svenska samhället tangerar Diana Mulinari och Anders Neergaards (2004:210-211) diskussion om *fackligt aktiva invandrades* ”svartskallemedvetande”. De fackligt aktiva invandrarna formar sina antirasistiska projekt mot bakgrund av rasifiering och den av omgivningen tilldelade pejorativa identiteten som ”svartskalle” eller ”invandrare”. I likhet med Mulinari och Neergaards studie visar också min undersökning att den minoritetsetniska bakgrunden inte alltid sammanfaller med ett ”svartskallemedvetande”. Minoritetsadministratörer kan inte förutsättas vara företrädare för minoritetsgruppers intressen. Det är inte heller uteslutet att administratörer med majoritetsetnisk bakgrund kan företräda minoritetsgrupper, tvärtom är jag övertygad om att detta förekommer. Något som däremot är klart är att det finns ett tydligt samband mellan administratörers gruppstillhörighet, identiteter och beteende, som inte går att ignorera i diskussionen om den offentliga förvaltningens sammansättning och roll i det demokratiska styrelseskicket.

Etnokratin – en fälla för minoritetsadministratörer?

En annan slutsats är att minoritetsadministratörer i den kommunala etnokratin har uppdraget att företräda, vilket ökar både intentionen och handlingsutrymmet att engagera sig för minoritetsgruppers intressen. Detta handlingsutrymme är dock tvetydigt. Samtidigt som etnokraterna har en frihet att utforma sina egna arbetsuppgifter har de inte tillräckligt med maktresurser för att åstadkomma förändringar i organisation och samhälle.

Det är inte en slump att flertalet av studiens minoritetsadministratörer är eller har varit verksamma i den kommunala etnokratin. Herbert (1974) visade att offentliga administratörer med minoritetsetnisk bakgrund i USA tenderar att hamna i befattningar med ansvar för social och mångkulturell jämlikhet eller i myndigheter som direkt arbetar gentemot minoritetsgrupper. Kim (2006) bekräftar att minoritetsgrupper fortfarande tenderar att arbeta med sociala frågor i de fyra största kommunerna i USA. Av Karlssons och Tahvilzadehs studie (2010) framgår att samma tendens finns i skandinavisk offentlig sektor: invandrare i offentlig anställning arbetar oftare med invandrarfrågor än men annan verksamhet. Studier om invandrarpolitik och den partiinterna fördelningen av uppdrag och arbetsupp-

gifter bekräftar också denna tendens (Rodrigo Blomqvist 2005). Frågan är vad detta beror på?

Elliott och Smith (2004:272) menar att minoriteter som uppnår ledande positioner i arbetslivet ofta tenderar att göra detta i arbetsenheter där en dominerande andel av de anställda själva har minoritetsbakgrund. Detta kan vara en följd av en process där bedömandet av vem som är lämplig att leda arbetet går ”nerifrån-upp” från de anställda till ledningen snarare än tvärtom. De menar att arbetsgivare då blir måna om värdet av den minoritetsetniska bakgrunden vad gäller tillsättandet av en lämplig ledare. Men att minoritetsadministratörer skulle bedömas lämpliga för ledande svenska kommunala etnokratbefattningar på grund av att de förväntas leda individer med minoritetsetnisk bakgrund är inte troligt eftersom etnokrater sällan är arbetsledare för större organisatoriska enheter. Däremot kan en ”nerifrån-upp” påtryckning finnas i annan offentlig verksamhet där en dominerande andel av de anställda har minoritetsetnisk bakgrund, så som organisationer och enheter som administrerar flyktingmottagningen.

Det förefaller snarare vara så att minoritetsadministratörerna bedöms vara lämpliga att arbeta med frågor kring det mångetniska. Herbert (1974) menar från ett mer kritiskt perspektiv att minoritetsadministratörer som får positioner som verkar för minoritetsgruppers rättigheter och förbättrade levnadsvillkor, får detta av *symboliska* anledningar. Från hans perspektiv hamnar minoritetsadministratörer i dessa befattningar som ”utställningsföremål”. De har inte kapacitet att fatta meningsfulla beslut men deras arbete blir ofta uppmärksammat av medborgare, medier och intressegrupper. Administratörerna får stå personligt ansvariga för konsekvenserna av bristande politiska program och förväntas att, som Herbert skriver, ”keep the natives calm” (Herbert 1974:562). Även Kanter (1993:212) som studerar kvinnors situation i organisationer menar att underrepresenterade grupper tenderar att lyftas fram i ”rampljuset” för att organisationen upplever ett behov av att för omvärlden visa upp sin välvillighet att rekrytera underrepresenterade grupper. Livet i rampljuset är dock allt annat än glamoröst för individer från de underrepresenterade grupperna, påpekar Kanter. De höga befattningarna medför sällan en reell makt att åstadkomma något i organisationen och individerna blir som tidigare nämnts ofta symboler för sin grupp. Kvinnor blir i Kanters studie oavsett sin expertis och intresse behandlade som symboler för kvinnor och förväntas stå och tala för hela gruppen.

Det faktum att minoritetsadministratörers mest framkomliga väg uppåt i de offentliga organisationernas hierarkier är via etnokratien, skapar i sig ett handlingsutrymme att företräda minoritetsgrupper. Detta är inte oväsentligt. Men utifrån Kanters och Herberts perspektiv kan etnokratien också betraktas som en *fälla*. Att minoritetsadministratörer tenderar att inneha dessa befattningar kan dels ses som ett symptom på minoritetsadministratörernas underrepresentation i den kommunala förvaltningens ledande befattningar, och dels som ett symptom på att minoritetsadministratörerna uppfattas som experter på det mångvetniska. Det kan fungera legitimitetsstärkande för kommunorganisationen att utåt uppvisa att en person med minoritetsetnisk bakgrund ansvarar för frågor som ligger minoritetsgrupper nära om hjärtat. För att hänvisa till Herbert framstår dessa befattningar som symboliskt viktiga i led med kommunorganisationens ambition att uppvisa att man tar frågorna på allvar. Att en person med minoritetsetnisk bakgrund ansvarar för frågorna stärker symbolkraften i etnokratien. Minoritetsadministratörers väg till etnokratien kan dock också bero på att de *förväntas* vara experter och engagerade i frågor om det mångvetniska. Den minoritetsetniska bakgrunden blir en kompetens i sig som legitimerar att minoritetsadministratörerna talar för och om minoritetsgrupper i egenskap av ”experter”. Minoritetsadministratörer blir en sorts *etniska gisslan* trots att de kanske har kompetens och intressen i andra frågor.

En del minoritetsadministratörer drivs av projekt kring det mångvetniska och söker sig till etnokratien, då den skapar möjligheter att omvandla engagemanget till en professionell och ofta välbetald roll i det offentliga. Men det visionära uppdraget att skapa ett mångvetniskt jämlikt samhälle backas i ljuset av de *governance-strukturer* som präglar politikområdet inte upp med nödvändiga maktresurser. Handfallna mellan policy-konsensus kring integrationspolitiken och de egna organisationernas motvillighet att implementera perspektiven uttrycker etnokraterna en frustration över avsaknaden av maktresurser. Denna frustration är en bidragande orsak till att intentionen att företräda *avaktiveras* hos vissa minoritetsadministratörer inom etnokratien. Den ofta passionerade ambitionen att verka för mångvetnisk jämlikhet och den samtidiga strukturella trögheten i att förändra organisation och samhälle blir för vissa etnokrater en övermäktig situation. Etnokraterna investerar inte sällan en ansevärd del av sina personliga identiteter, med den minoritetsetniska erfarenheten som central aspekt, i den sociala identiteten som administratör. De ”är integration”, de arbetar med

”sitt inre”, som ”ambassadörer för invandrarskap” och ser på sina yrken som mer än ett arbete från ”nio till fem”. Allt för omfattande kompromisser med vad denna sociala identitet som etnokrat innefattar, kan, som Archer påpekar (2000:304-305), undertrycka det som minoritetsadministratörerna tror på, det de bryr sig om, värderar högt och som formar vilka de vill vara i världen. Fallstudierna visar också att etnokraterna inte sällan lämnar sina befattningar för andra organisationer eller yrkesroller där kompromissen med de personliga identiteterna inte blir undertryckande för jaget.

Det finns förvånande få vetenskapliga studier om etnokrater och andra administratörer med befattningar inom jämlikhetsskapande verksamhet i den offentliga förvaltningen. Mer forskning om dessa offentliga administratörers funktioner och svåra roller i det politiska systemet är angeläget.

Politisering, etniska motsättningar och institutionell rasism

Minoritetsadministratörers projekt förhindras inte sällan av omständigheter på organisations- och samhällsnivå. Etnokratbefattningar med mindre åtkomst till maktresurser är ett exempel på strukturer som har inverkan på företräderskapet. Ytterligare faktorer på organisations och samhällsnivå som har visats ha betydelse för aktiverandet och avaktiverandet av minoritetsadministratörers företräderskap är *politiserings kring det mångetniska* och *de etniska motsättningarna*. Att den politiska dynamiken i organisation och samhälle har betydelse för offentliga administratörers aktiviteter är kanske inte överraskande. Men att politiseringen av sakfrågor kan öppna upp ett handlingsutrymme för administratörer samtidigt som politiker har ett stort intresse av att styra inriktningen på processerna var överraskande sett till den tidigare forskningen om kommunala administratörers handlingsutrymme (Mouritzen & Svava 2002, Lundquist 1992).

I tidigare studier om representativ byråkrati har företräderskapet inte relaterats till det handlingsutrymme som kan skapas för administratörer i ljuset av sakfrågans politisering. Att Herbert och Thompson inte berör politiseringen kan vara beroende på att det mångetniska under 1970-talets USA var en av de mest framträdande konfliktlinjerna i politiken. Behovet av minoritetsadministratörer som företräder minoritetsgrupper kan förefalla given när de etniska motsättningarna grundar sig på en samhällsom-

fattande rasifiering med stöd i framträdande och rikstäckande rasistisk majoritetsmobilisering, diskriminerande lagstiftning och ”ras”-segrigerande praktiker å ena sidan; och å andra sidan minoritetsbefolkningens mobilisering i ett flertal olika massrörelser, genom partibildning och väpnad kamp.

Även om situationen i de europeiska välfärdsstaterna skiljer sig åt är en majoritetsdriven rasistisk mobilisering gentemot minoritetsgrupper idag ett framträdande inslag i europeiska demokratier. Framväxten och etableringen av högerpopulistiska, öppet rasistiska partier och en anammad rasifierande retorik bland andra partier som lyfter fram berättelser om det månggetniska samhället som ett hot mot demokrati och sociala harmoni kan tolkas som ett tecken på detta. Samtidigt är de etniska motsättningarna mindre drivna av minoritetsgruppers mobilisering för att föra fram sina intressen och rättigheter i samhället.

Framträdande rasistiska rörelser och svagare motstånd mot dessa i samhället, i takt med ett allt mer ojämnt socialt landskap riskerar att sätta det månggetniska på den politiska agendan på ett sätt som missgynnar minoritetsgrupper. Huruvida den offentliga förvaltningens aktörer reagerar på denna utveckling kan därför vara en för framtiden avgörande fråga.

Minoritetsadministratörers företräderskap i de offentliga organisationerna kan utgöra en avgörande faktor i det månggetniska samhällets framtid. Med tanke på att *ledande* minoritetsadministratörer är så kraftigt underrepresenterade i de offentliga organisationernas högre skikt och i verksamheter med hög grad av normerande makt som ekonomi, samhällsskydd och rättsväsende (Karlsson & Tahvilzadeh 2010) kan denna förhoppning dock förefalla orealistisk. Det faktum att minoritetsadministratörer sällan verkar ha ett organiserat samarbete med varandra för att just lyfta fram politiska strategifrågor kan också vara problematiskt. Det finns således få stödstrukturer i de kommunala organisationerna för minoritetsadministratörer med intentionen att företräda.

Än mer problematisk kan förhoppningen om minoritetsadministratörers motstånd mot rasismen framstå i ljuset av den institutionaliserade rasismen i de kommunala organisationerna. Minoritetsadministratörernas upplevelser av att kategoriseras som *avvikande* och *underlägsna* i egenskap av ”invandrare” i relation till den privilegierade positionen som ”svenskheten” medför, är ett resultat som ställer analysmodellen under prövning. Institutionaliserandet av rasifierande ideologier och praktiker i den kom-

munala organisationen framträder som en faktor med stundtals avgörande inverkan på både intentioner och handlingsutrymme att företräda.

Organisationens rasifierande informella normer och praktiker kan visserligen vara ett motiv till företräderskap. Men rasifieringen påverkar minoritetsadministratörerna negativt eftersom den kan kringskära deras karriär och välbefinnande i organisationen. Detta skapar en känsla av stress och press hos minoritetsadministratörerna att vara duktigare och mer ambitiösa eftersom de upplever att de inte "platsar" i organisationen. Att ständigt bli ifrågasatt eller att tvivla på den egna förmågan bidrar inte till fördelaktiga förutsättningar för att driva projekt i relation till minoritetsgrupper. Kompromissen kan även här bli ett utträde ur organisationen.

En annan påtaglig effekt av starka rasifierande rörelser och stämningar i samhället är att de politiska partierna reproducerar dessa ideologier och praktiker i den kommunala organisationen. Politisering av det mångt-niska som drivs av majoritetsgruppers mobilisering mot minoritetsgrupper riskerar att skapa rasifierande praktiker i verksamheten vilket begränsar förutsättningarna för företräderskapet för minoritetsgrupper.

Andra studier har visat hur begreppsparat "svenskar" och "invandrare" konstrueras på rasifierande grunder i den offentliga förvaltningens arbete i bland annat i Försäkringskassan (Soydan 1995), Arbetsförmedlingen (Hertzberg 2003, Neergaard 2004, Schierenbeck 2003), socialt arbete (Kamali 2002), kommunala flyktingmottagningsförvaltningen (Graham 1999) och vuxenutbildningen (Osman 1999, Kalonaityte 2008). De kommunala organisationerna kan därför i likhet med andra organisationer inte betraktas som etniskt neutrala fält (Proudford & Nkomo 2006). Organisationer är sällan isolerade från de samhälleliga strukturer i vilka de verkar (Alvesson 1993:179). Därför kan det vara överraskande att institutionell rasism och diskriminering endast i begränsad utsträckning uppmärksammas som en faktor med avgörande inverkan på minoritetsadministratörer i litteraturen om representativ byråkrati (med undantag från Naff 1995, Winn 1989). Resultatet av denna studie visar att det i framtida forskning om teorin om en representativ byråkrati finns anledning att utöka analysramverken med den *institutionaliserade rasismen* som en faktor i syfte att förstå minoritetsadministratörers arbetsvillkor och företräderskap.

Närvarons politik och offentlig förvaltning

Slutligen visar resultatet av denna studie att teorin om representativ byråkrati har relevans i den svenska kontexten. Det finns ett samband mellan offentliga administratörers sociala grupptillhörighet och deras företrädarskap för respektive grupp. Även om situationen för minoritetsgrupper i Sverige och USA inte är helt jämförbara upplever minoritetsadministratörer i Sverige ett ansvar och en skyldighet att företräda minoritetsgrupper på samma grunder som minoritetsadministratörer i USA.

Sammantaget kan vi konstatera att en representativ byråkrati, det vill säga en offentlig förvaltning som speglar samhällets olika grupper, har relevans för det demokratiska styrelseskicket eftersom det ökar grupperns möjligheter att påverka den offentliga politiken. Offentliga administratörer styrs inte bara av lagar, regler, normer, kulturer och politiska riktlinjer i offentliga organisationer, utan också av egna värderingar och intressen. Vad en administratör anser är lämpligt att göra vid ett givet tillfälle kan, beroende på kontext och situation, vara beroende av dennes sociala grupptillhörighet och livserfarenheter. I och med att offentliga administratörer har ett handlingsutrymme att tolka politiska mål till en praktik får den enskildas värderingar och intressen genomslag i den politiska processen. Offentliga administratörers värderingar formas inte bara mot bakgrund av utbildning eller organisationstillhörighet, utan också av deras sociala grupptillhörigheter och livserfarenheter. Om icke-privilegerade samhällsgrupper som minoriteter, kvinnor eller arbetarklass är frånvarande från den representativa demokratins betydelsefulla och inflytelserika administrativa befattningar, kan detta få konsekvensen att deras politiska intressen utesluts från politiska processer. *Närvarons politik* (Phillips 2000) blir därför en lika grundläggande demokratisk princip för tillsättandet och utnämmandet av offentliga administratörer som för politiker.

Medan politikernas mandat bygger på en representationsprincip, har jag i likhet med Meier och O'Toole (2006:135) funnit att representation är en process som också förekommer i den offentliga förvaltningens domäner. Offentliga administratörers företrädarskap på basis av deras sociala grupptillhörighet måste därför förstås och diskuteras ur ett demokratiperspektiv. Jag har belyst hur minoritetsadministratörer företräder minoritetsgrupper på basis av den minoritetsetniska bakgrunden och identiteten. Utifrån mina resultat är det också rimligt att anta att *majoritetsadministratörer*

företräder *majoritetsgrupper* på basis av sina identiteter. Att svenska medborgare med minoritetsetnisk bakgrund från icke-västerländska länder är kraftigt underrepresenterade i den offentliga förvaltningens högre hierarkier på kommunal, regional och statlig nivå vill jag se som en demokratisk olägenhet. Detta inte bara för att minoritetsgruppers intressen inte företräds, utan också för att majoritetsgruppers intressen företräds desto mer.

Som Anita Göransson (2005b:20) konstaterar kan kvalitén i demokratiska styrelseskick mätas dels utifrån olika sociala gruppers möjligheter att delta i viktiga beslut och påverka samhällets utformning, och dels utifrån de chanser som olika individer har att nå makt. Underrepresenterade sociala gruppers rättigheter att delta i det politiska beslutsfattandet och möjligheter att skapa jämlikhet i livschanser är som Iris Young (2002:141) påpekar frågor som är relaterade till varandra. Det vore naivt att tro att större politiska och sociala förändringar kommer till skott utan att de grupper som har mest att vinna på dessa förändringar närvarar i de forum där de avgörande besluten fattas.

I ljuset av denna studie kan slutsatsen dras att underrepresentationen av stora samhällsgrupper i den offentliga förvaltningen leder till att dessa gruppers perspektiv och intressen tas tillvara i mindre utsträckning i den politiska processen. Även om det finns politiska program, lagstiftning och lokala handlingsprogram som ålägger offentliga organisationer att beakta jämlikhets- och icke-diskrimineringsperspektiv innebär inte detta att de förverkligas i praktiken. Resultatet av organisationers arbete bestäms ytterst av de individer som leder och arbetar med verksamheten. Att dessa individer själva tillhör de grupper vars situation politiska program avser att förbättra medför ett större intresse för att programmets målsättningar förverkligas.

Jag tror däremot inte att en etniskt, socialt och könsmässigt representativ offentlig förvaltning är den enda lösningen för ett ökat representativt styrelseskick eller ett politiskt och socialt jämlikt samhälle (jfr Meier och O'Toole 2006:133-134). Olika demokratistärkande åtgärder som leder till ökat valdeltagande, parti- och föreningsengagemang och deltagande- och dialogdemokratiska insatser bör komplettera varandra. Det demokratiska styret är också beroende av en politisk jämlikhet som bör stärkas genom generell välfärdspolitik. Möjligheterna att söka sig till högre befattningar

inom den offentliga förvaltningen beror också på öppna och tillgängliga utbildningssystem.

Med denna avhandling har jag visat att det från ett demokratiperspektiv är viktigt att skapa en representativ offentlig förvaltning. Med grund i empiriska undersökningar har jag visat hur företräderskap uttrycker sig för minoritetsadministratörer. Företrädarpraktikerna och det symboliska företräderskapet ger en vägledning om hur företräderskapet kan uttryckas för andra grupper och kontexter. Jag har även skapat en analysmodell som ökar förståelsen för när och hur företräderskapet aktiveras och avaktiveras beroende på individ-, kontext- och situationsbundna faktorer. Jag har slutligen också visat att teorin om representativ byråkrati är ett användbart perspektiv för att öka förståelsen för offentliga administratörers agerande i den representativa demokratin.

Representative Bureaucracy. The Advocacy of Top-Level Local Government Minority Administrators

A Summary

The theory of representative bureaucracy suggests that the presence of underprivileged social groups such as women and ethnic minorities within the public workforce will lead to more responsive political processes, reflecting a wider range of interests (Wise 2003:223, Selden 1997:8, Meier 1975:528). As stated in Meier and O'Toole (2006:71-72) the theory of representative bureaucracy can be reduced to a set of premises. Firstly, it is assumed that public administrators exercise *discretion* enabling them to influence policy making according to their own values and interests. Secondly, it is assumed that their gender, social or ethnic background influence their values and interest. Hence, public administrators will be responsive and act as representatives for the interests and policy preferences of their groups.

Research findings from the field of public administration in Western democracies have repeatedly shown the limits of political control and that public administrators do exercise discretion (Meier and O'Toole 2006, Peters and Pierre 2007, Svava 2006a). The link between the gender and social background of public administrators and their values, interests and behavior has been scrutinized in several empirical studies within the growing research field of *representative bureaucracy*. Research findings support the assumption that public administrators' values and interests are related to their gender, social and ethnic origins (Meier & Nigro 1976, Dolan 2000, 2002, Riccucci & Meyers 2004, Hale & Branch 2003, Henderson 1978, Bradbury & Kellough 2008). Studies from mainly the USA have also shown that the presence of minority and female administrators has an effect on the responsiveness of governmental activities towards minorities and women. These findings draw examples from various types

of administrators such as teachers and school principals (Meier 1999, 1993, Meier & Stewart 1992, Meier & Bohte 2001, Meier & O'Toole 2006, Pitts 2005, 2007, Keiser et. al. 2002, Dee 2005), police officers (Meier & Nicholson-Crotty 2006), employees of the former Farmers Home Administration (Selden 1997), employees of the Equal Opportunity Employment Commissions (Hindera 1993, Hindera & Young 1998), lawyers and judges (Bradbury och Kellough, 2010) congressional staff (Rosentahl och Bell 2003) and other (Wilkins and Keiser 2006).

Although the vast amount of research is supportive of the theory of representative bureaucracy some questions remain to be elaborated upon. First, the methodological approaches in these studies are biased towards street-level decision-making where the possible consequences of the administrators work can be measured through statistical methods. There are only a few studies focusing on *top-level* public administrators. Secondly, most of these studies do not focus on the activities of “representation”, but rather the correlation between the attitudes of administrators and effects of what is assumed to be their representation. *How* these administrators represent on the basis of their group identities is therefore mostly unknown. Thirdly, not all studies confirm that bureaucrats do represent or act in a way responsive to their groups (Meier et.al. 2005, Wilkins & Williams 2008). The question as to why some administrators represent and others do not, has still not been empirically and theoretically explored. Finally, hardly any studies within the field of representative bureaucracy have been conducted outside the context of the USA, especially regarding ethnic minority administrators in multi-ethnic European welfare states.

In order to expand understanding of the theory of representative bureaucracy and representation within the field of public administration, the aim of this study is to focus on a national context and type of administration rarely studied in the field of representative bureaucracy: senior local government minority administrators in Sweden. The research questions are *whether* and *how* ethnic minority administrators in top-level positions in Swedish local government represent the interests of minority groups. By analysing the activities of twelve local government administrators in executive and other positions of expertise, the study also aims to deepen understanding of the circumstances in which the minority administrators will represent minority groups.

Theoretical Point of Departure

The meaning of “representation” applied in this study is closely related to the concept of “administrative advocacy” (Henderson 1978). The precise definition deployed is: *the intentional activity of public administrators, on the basis of their own social, ethnic or other belongings, to act in order to improve the well-being of a certain group*. According to this definition, this study aims at finding a link between what Mosher (1968:12-13) calls “passive” and “active” representation.

Administrative advocacy, however, requires discretion (Meier & Bohte 2001). While the discretion of street-level administrators are presumed to be beneficial for advocacy (Thompson 1976), this study argues that the advocacy of top-level administrators cannot be ignored in the theory of representative bureaucracy. Certainly, previous research on top-level local government administrators in Western democracies strongly indicates that they have an important discretion in the political process. For Svava (2006b), this discretion is grounded in the complementary model of the relationship between politicians and administrators at the apex of the organisations. Through extensive interaction, the two actors are interdependent, and have reciprocal influence on each other. The often political and proactive roles of Swedish local government chief executive managers are confirmed in several studies (Solli & Cregård 2008, Högberg 2007). This role can also be assumed valid for other top-level administrators in the higher hierarchies of the municipal administration, such as chief administrative officers and strategic advisors (Norell 1989). It is however important to understand administrative discretion as contingent (Johansson 2011). It is proposed here that the discretion of top-level local government administrators vary, depending on three comprehensive circumstances: the *position* and the *job description* of the individual administrator, the *judicial boundaries* within the issue area, and the *model of governance* dominating the political domain of the administrators.

Previous American studies on the advocacy of local government minority administrators show that they are inclined to adopt different advocacy roles (Thurlow Brenner 2009, Bradbury & Kellough 2008, Karnig & McClain 1988, Henderson 1978). Bradbury & Kellough (2008) and Henderson (1978) use pre-constructed role-concepts defined as *expected patterns of action*. Karnig & McClain (1988) and Thurlow Brenner (2009)

use the narratives of urban minority administrators to distinguish different role typologies. Karnig & McClain (1988) identify the trustee-role, meaning that minority administrators are not acting as delegates in relation to minority groups but rather as independent actors who feel responsible for the interests of minority groups. They also identify 14 key-strategies along which the minority administrators try to make a difference in the political process. Thurlow Brenner (2009) defines the advocacy-roles of “Latina minority administrators” along three dimensions: intensity, dependency on institutional norms and rules and gender-awareness. Depending on these three different aspects, three modes of roles emerge in her analysis. The conclusion that can be drawn from previous research is that municipal minority administrators sometimes advocate minority groups, but these advocacy-roles have been understood in different ways.

Nonetheless, these studies do not define a more specific explanatory model addressing the question of under what circumstances minority administrators advocate and when not. As Thompson (1976:213) states, this might be the most appropriate question to ask. Surprisingly, considering the vast amount of research in the field of representative bureaucracy this question stands out as under-theorized and seldom subjected to empirical investigation. This question is mainly discussed in two influential articles: Thompson (1976) and Herbert (1974). Inspired by these scholars, other research on representative bureaucracy, local government administrative discretion and Margret Archer’s (1995, 2003a) analytical dualist framework for the understanding of the agency/structure relationship, an analytical framework is derived with the purpose of explaining how the minority administrators’ intentions and discretion to advocate minority groups are formed. The model specifies a number of factors with an influence on minority administrators’ advocacy.

Individual *projects* are the visions and strategies formulated by each minority administrator to define their identities, interests and practices in the world (Archer 2003b). Whether the minority administrators have projects related to the societal situation of minority groups and whether their ambitions are to realize these projects in their administrative roles is a factor that is considered crucial for the intention to advocate.

Herbert (1974:562) states that governmental role expectations “do not necessarily coincide with the minority administrator’s own perceptions, goals, or expectations.” Discretion depends on several organisational

structures. The *position and power resources* define the formal missions of the administrators and their capacities to act in the organisation. The power resources of top-level municipal administrators derived from Högbergs (2007) study are: *centrality*, *control over critical resources* and *the vicinity to power*. These power resources are conditioned by the *confidence* that the administrator has among the leading politicians. The *politicization* and the saliency of the issues at stake also condition the administrative discretion. Whether issues concerning minority groups and the multi-ethnic society are the subject of party-political conflict can be an important factor for the politicians' interests in influencing the scope of action for administrators, especially when the issues are at stake in the "political room" (Mouritzen & Svara 2002). The *political room* is the sphere of the politics of power. The administrators' neutrality and objectivity often depends on the confidence of the political parties and if they get involved in matters in the political room they put their neutrality, and thus their discretion, at risk. Further, *support structures* in the organisation such as a *critical mass* of other minority administrators, and *formal* or *informal networks* can strengthen intentions and discretion to advocate since the concerns of minority groups can be raised by actors other than the minority administrators

At the societal level, the extent of ethnic conflict can affect both the intentions and the discretion of minority administrators (Grissom et.al. 2009). Ethnic conflict can be a result of the mobilization of majority groups based on racialising ideologies (Miles 1989) framing the presence and the rights of minority groups negatively. Ethnic conflict can also be a result of minority mobilization enhancing the minorities' interests and demands in local politics.

Method and Data

The study is designed as an explorative and intensive case-study (Danermark et.al. 2002:165). It deploys an abductive method according to the *adaptive theory* approach (Layder 1998). This approach maintains that theory-elaboration and empirical analysis should be intertwined and an on-going aspect during the research process. Through the development of orienting concepts the empirical analysis is grounded on theories and

results from previous research, while new empirical insights will contribute to the evolution of these concepts and theoretical models.

The main data, gathered between the year 2007 and 2010, comprise 53 interviews with 12 minority administrators and 26 politicians, administrators and interest group activists in five municipalities. The data also includes documents such as governmental files, reports and investigations, websites and local media coverage. The narratives of minority administrators have been the main aspect of analysis, supplemented by perspectives provided by their political and administrative superiors, collaborators, local minority interest group activists, governmental documents and media coverage.

Main Findings

The results show that minority administrators advocate minority groups. This is conceptualized as seven practices of advocacy and a symbolic representation. The *seven practices of advocacy* define patterns of action pursued deliberately by the minority administrators to try to enhance the living conditions of minority groups. *Guidance* means that minority administrators become involved in specific cases to inform, consult and guide individuals towards the appropriate government channels. Minority administrators can also *support* individuals by being more committed to attaining the desired outcomes. The practices of advocacy can also target encompassing policy-issues. In *policy-making* the minority administrators are the proactive political actors trying to influence the overall activities of municipal organisations. Policy-making advocacy practices have three elements: In *framing* the policy issue minority administrators define what problem is to be solved by the municipal organisation. Through *policy-document design* they are the authors of political programs, guide-lines and recommendations governing issues with relevance to minority groups. Through *policy-praxis design* they are the interpreters of existing policy-documents. Furthermore, minority administrators also engage in *policy-implementation* practices to make sure that policies of for example ethnic equality are realized in the organisation. Through *preaching*, minority administrators advocate ethnic equality, anti-discrimination and anti-racism ideologies and perspectives in favour of minority groups in the organization as well as in the locality. Minority administrators engage in

coalition-building practices creating networks for the benefit of ethnic minority interests. They also try *mobilizing* ethnic minority groups in the local society, in order to enhance their say in local politics.

These practices are the results of various *projects* set up by the minority administrators. Generally, the projects draw upon visions of a multi-ethnic equal society wherein the living conditions of minorities are equal to those of the majority group. In particular, this involves raising issues of unemployment, integration, residential segregation, discrimination and racism, social unrest in multi-ethnic urban neighbourhoods and the struggle for the recognition and support of different migrant groups' ethnic identity-building and culture-strengthening interests. To fulfil these visions, different strategies are understood as adequate, depending on the heterogenous political and ideological beliefs of the minority administrators. Some practices are targeted to specific cases while others are aimed at the general level of policy issues encompassing all municipal activities. Not all the practices are situated in the sphere of the municipal organisation; some have other organisations and the entire society as their forum. According to these dimensions, inspired by (Ezell 1991), the different dimensions of the practices of advocacy emerge as follows in table 1:

Table 1. Dimension of advocacy

		Aim	
		<i>Specific cases</i>	<i>Encompassing policy</i>
<i>Internal</i>	Forums	Guidance Supportance	Policy-making (<i>framing, policy-document design, policy-praxis design</i>) Policy-implementation Preaching
<i>External</i>		Guidance Supportance	Coalition-building Mobilizing Preaching

It is argued that this model of administrative advocacy, understood as “practices” rather than “roles”, deepens the understanding of how top-level local government administrators advocate the interests of a group to which they belong. These practices are not hypothetically derived, infringing prior understandings of advocacy but rather grounded in the experiences of the administrators and other actors in local politics. The model also offers a typology of how administrators try to advocate without including other dimensions, such as intensity or relation to the advocated group, in to the concept. The model can therefore be used in future studies of administrative advocacy to probe the question of how this advocacy can be manifested.

The minority administrators also try to advocate minority groups in a symbolic way. This form of advocacy does not include “acting” in a certain manner but rather “being” themselves: individuals with minority identities and appearances with esteemed positions within the government. Given the negative stereotypes of what it means to be an “immigrant” the minority administrators feel that their very involvement in municipal government contradicts racialised perspectives on the “immigrant”. They also feel that their presence has a symbolic importance towards the minority groups: as an “immigrant” it is possible to climb the career ladder within public organisations. The symbolic dimensions of the minority administrators’ advocacy of minority groups suggests, as Lim (2006) has discussed, no easy division between “passive” and “active” dimensions of representation

From presence to advocacy

The results show that not all minority administrators advocate minority groups. Advocacy can be activated and de-activated and understood as contingent upon several factors

The Importance of Projects

The intentions of the minority administrators are essential for advocating minority groups. The minority administrators pursue different projects in relation to the situation of minority groups. They want to improve the living conditions of minority groups, but the visions uniting the minority administrators are realized by different *strategies*. Some projects empha-

size *multi-cultural strategies* striving to strengthen the identities of minority groups through the establishment of religious institutions, cultural associations and other such activities. The second group of strategies derive from *general equality strategies*, emphasizing “justice”, “welfare”, “equality” where the ethnic identities are not particularly in focus. The third group of strategies aims at *assimilating* minority groups to the culture and norms of the Swedish society. Based on these results, it can be concluded that minority administrators might be united in their common visions but they are split in different political views and strategies concerning how the visions of a multi-ethnic society can be realized.

However, advocacy is also dependent upon minority administrators’ intentions to realize their project through their roles as administrators. The results show that there are three kinds of attitudes towards these ambitions. The first type of attitude is a radical ambition to combine the projects with the role as administrators. For administrators with this attitude, advocacy seems to be the reason for presence in the bureaucracy. Their work seems to be an integrated part of their identities and life. The second type of attitude expresses a cautious intention to combine the projects with the administrative role. Other projects and issues might be of concern, stressing values such as “neutrality”, “objectivity” and “the common interest” as important for their work. The last type of attitude expresses no intentions of combining the projects towards minority groups with the administrative role. Administrators with such an attitude do not have a desire to work with multi-ethnic issues or have been disillusioned after intensively pursuing projects towards minority groups.

Positions and Power Resources

The results show that the positions of top-level minority administrators tend to generate a considerable amount of discretion in local policy-making. This discretion varies, however, depending on context and situational circumstances. Three conclusions can be drawn: First, the presence in the top-hierarchies provides discretion despite the formal position of the minority administrators. Having the intention to advocate while holding a position on the top-levels of the organisation, the minority administrators are able to influence various kinds of processes and activities just by being

present. Presence gives an informal reach to different power resources such as *the vicinity to power*.

Second, the formal position is still of importance. The minority administrators in this study can be divided into two groups: the ethnocrats and the others. The “ethnocrats” are bureaucrats working with multi-ethnic issues holding positions such as diversity-managers, integration-strategists and project administrators in urban development programs. They have the *official mission to advocate* the well-being of minority groups’. Ethnocrats tend to be more radical in their intentions to advocate. It is often their mission. But the results also show that their discretion is ambiguous. Ethnocrats often lack the power resources to realise their missions. Their most important power resource is *the vicinity to top-level administrators and politicians* where their functions as experts in issues of multi-ethnic society and on minority-groups play an important role when such policy-issues are on the agenda. But when compared to other administrators, such as a chief executive officer, quality-managers or managers of the education department, the results show that they lack in *centrality* and *control over critical resources*. The lack of power resources held by the ethnocrats can be explained by the *governance-structures* (Hedlund & Montin 2009) characterizing the model of steering integration, diversity and urban development programs. These policy-issues are neither strictly regulated by the law nor supported by a vast amount of resources generating for example institution- or capacity-building. Rather, the issues are implemented through the construction of networks where the local governments are one of many stake-holders. Such policies are often implemented by different time-bounded programs. Ethnocrats usually have a mandate to influence other local government actors in order to change their behaviour in a manner beneficial to the goals of integration or diversity policy programs. The realisations of their missions are thus dependent upon the benevolence of other actors in the municipal organisation.

Third, minority administrators in the top-level hierarchies and those with a high confidence among politicians have more power resources. The higher positions in the local government administration both provide a *centrality* and *vicinity to power*. But these power resources are much dependent upon the confidence of other administrators and politicians. Hence, it is possible for minority administrators to compensate lower-

level positions and poor power resources by creating confidence among chief administrators and politicians.

Politicization of Multi-Ethnic Issues

The case studies show that the multi-ethnic issues can be salient in the power struggles between local parties. But politicization of the multi-ethnic issues held outside the *political room* (Mouritzen & Svava 2002) need not to reduce the discretion of minority administrators. When the multi-ethnic issues are being politicized by right wing racist organisations and parties, other political parties tend to cooperate with each other in order to reduce such actors' influence in the council. A *policy-consensus* emerges, affirming the importance of a multi-cultural society and integration-policies. But a *policy-void* often arises as on how this vision is to be realized. Local political leaders become dependent on the input of the administration, creating discretion for administrators with the interests to participate. The implementation of integration- and diversity-policies also creates the foundation for the ethnocrat positions.

Still, when multi-ethnic issues are politicized by a larger party or when racist parties gain a larger support by the electorates, the discretion to advocate minority groups tends to decline. When the issues of multi-ethnic society enter the *political room* and become the matter for power struggles between parties, administrators have a difficult balancing act to manage, if they aspire to advocate a certain policy. Without political confidence administrators have no power resources. If they are pro-active policy makers betting on the losing party or perspective, it could mean the end of discretion.

Support-structures

This study shows that advocacy can be activated despite the lack of a critical mass of minority administrators. The support of other minority administrators can strengthen the intentions to advocate, but such support is not a necessity. The same goes for formal or informal networks between minority administrators. The results show that there are not any networks connecting minority administrators in the municipal organisations. However, minority administrators do participate in national policy-networks for diversity and integration policies together with other administrators

working with the issues in other municipalities. These networks can be important for the strategies deployed in their own organisation. Some minority administrators also have informal networks with local prominent minority politicians and activists. These networks can create projects in relation to minority groups.

Ethnic Conflict and Racialised Institutions

The mobilization of majority- and minority-groups has an effect on the politicization of the multi-ethnic issues in local politics. The results show that the mobilization of racist organisations and parties often sets the issues on the political agenda, creating administrative discretion to advocate. But when racist actors or racialised perspectives become strong in local politics the discretion tends to disappear for advocacy-prone minority administrators. The mobilization of racist organisations also tends to enhance the intention of minority administrators to advocate, and in a sense, radicalize their projects. Such an effect can also be shown for the mobilization of minority groups in the locality. When minority groups are mobilized and manifest their interests and policy-views, they rouse the minority administrators' intentions and influence their projects. There is, however, a tendency that administrators distance themselves from the strategies of mobilized minority organisations. Especially if the minority administrators have a too-close relation with a particular minority organisation, they can be caught in the line of fire between the interests of different organisations. On the other hand, when minority groups are not mobilized, minority administrators engage in mobilizing advocacy practices. Ethnic conflict in local society emerges therefore as an explanatory factor for why minority administrators advocate.

The results also show that racialised construction of "immigrants" and "swedishness" in the informal institutions of the municipal organisations is a factor that influences the advocacy of minority administrators. The minority administrators tell stories about how they are viewed upon as "immigrants" in the organisations, a category as opposed to being "Swedish". To be an "immigrant" carries a racialised connotation, since immigrants are being constructed as both *different* and *subordinated* "Swedishness". Racialization-processes are a part of the informal institutions in the municipal organisations, affecting the norms and values at work. They

have a negative effect on the minority administrators' discretion and ambitions to advocate. Even though this factor has not been a part of the analytical framework of this study, there are reasons to include this perspective in future studies of minority administrators.

Conclusions

This study concludes that minority administrators do represent minority groups along seven identified practices of advocacy and a symbolic form of representation. It shows how minority administrators advocate in terms of different *patterns of action*. The results can be related to prior American studies on how local government minority administrators can advocate (Karnig & McClain 1988, Thurlow Brenner 2009). Minority administrators try to create and realize policies responsive to the situation and needs of minority groups. They are building coalitions with significant actors in order to ensure policies that benefit minority groups. They are mobilizing minority groups in order to enhance their participation in politics and they are attending public organisations with the needs and perspectives of minority groups.

This study also concludes that advocacy cannot be granted, but rather be understood as a process that is contingent on individual, situational and contextual circumstances. Not all minority administrators practice advocacy and not all who practice advocacy are doing it consistently over time. The framework of analysis developed in this study enables the understanding of when and how advocacy can be activated and de-activated. Given prior studies on factors that influence advocacy (Herbert 1974, Thompson 1976) this study further stresses the importance of the projects of the single administrator, the politicization of the multi-ethnic issues and the degree of ethnic conflict in society. The results reject the notion that advocacy is not likely on the top-levels of administrative organisation and confirms that the mobilization of minority groups is of importance (Thompson 1976). It also echoes the cautions of Herbert (1974:562) stating that minority administrators tend to be concentrated on "traditional" occupations responsible for working with the issues of minority groups and equal rights. Herbert writes that the minority administrators are put in "flack-catching positions without the capacity to make meaningful decisions". In the same manner the discretion of the ethnocrats in this study is

ambiguous. Still, most minority administrators tend to work with ethnic or social issues in the Scandinavian public sector organisations (Karlsson & Tahvilzadeh 2010). The results also show that institutional racism is of importance for understanding the discretion of minority administrators.

In conclusion, the study confirms and contributes to the theory of representative bureaucracy, showing that there is a link between the administrators' social background, their values and interests, and their behaviour. Hence, representation is a process that also occurs in bureaucratic organisations. The concept of representative bureaucracy has many implications for democratic governance considering that ethnic minority groups, amongst other salient groups, are under-represented among Swedish public administrators. The findings of this study emphasize the importance of diversity-policies in the recruitment processes of the public administration.

Fotnoter

Kapitel 1

¹ Se Groenveld och Van de Walle (2010) som gör en genomgripande analys av begreppets bakgrund och varierande betydelser. De menar att forskningen inom fältet rör sig över tre olika teoretiska fält med respektive normativa motiv och empiriska antaganden. Dessa rör för det första den offentliga förvaltningens roll i det politiska styrelseskicket, maktindelning och nationsbyggande processer. För det andra menar de att teorin också knyter an till rättvise- och demokratiperspektiv på den offentliga förvaltningens roll i samhället och jämlikheten i dess rekryteringsprocesser. För det tredje görs teorin också relevant för det som kallas för ”diversity management”, det vill säga hur offentliga organisationer mest effektivt hanterar en mångfald av olika bakgrunder i sin yrkeskår i syfte att göra det till en ekonomisk och marknadsmässig fördel för organisation i sig (ibid:247). En bakgrund till att teorin görs gällande i dessa teoretisk skilda fält kan finnas i att den växt fram under olika historiska och rumsliga omständigheter, vilket författarna också framhäver. I samband med 1990-talets marknadsreformer av offentlig förvaltning, även kallat *New Public Management*, gjordes teorin relevant genom det mångfaldsperspektiv som hellre än sociala förändringar förde fram värdet av representativitetens effektivitets- och lönsamhetsperspektiv (Wise & Tschirhart 2000, Kelly 1998)

² Ett annat begrepp som används synonymt med handlingsutrymme är ”diskretion” vilket är en översättning av det engelska begreppet ”discretion” (jfr Johansson 2011:88). Jag använder begreppet ”handlingsutrymme” synonymt med begreppet ”discretion”.

³ Det så kallade ”Equal Employment Opportunity Commission”

⁴ Myndigheten ”Farmers Home Administration” (som senare byter namn till ”Rural development”) förvaltar de så kallade ”Rural Housing Loans program”. Handläggningen avser fördelning av fördelaktiga lån till befolkningen för att stödja bosättning och bostadsbyggande i den amerikanska landsbygden (Selden 1997:66).

⁵ Det är inte oproblemiskt att beteckna icke-västerländska invandrare och deras barn för *en* ”minoritetsgrupp”. I Sverige förknippas oftast begreppet etniska minoriteter med de nationella minoritetsgrupper som har grundlagsskyddad status som ursprungsbefolkning. Invandrargrupper har heller inte alltid identiteten som ”minoritetsgrupp” (Mulinari & Neergaard 2004). I bemärkelsen ”nya” etniska minoriteter är det möjligt att också diskutera invandrargrupper som etniciteter ur majoritets/minoritetsperspektiv och därmed särskilja dem från ursprungsbefolkningar. Det är också viktigt att framhålla att utomvästerländska invandrare och deras barns representerar många olika etniska gemenskaper med inbördes stora skillnader, till exempel klassmässigt, språkligt, religiöst och inte minst ideologiskt. Likväl görs denna indelning för att framhäva gruppen som en politiskt relevant kategori utifrån dess sociala situation i det svenska samhället var rör bland annat exploatering,

marginalisering, maktlöshet, utsatthet för våld och kulturell dominans (jfr Young 2008)

Kapitel 2

⁶ Statistik om kommunalt anställda i Sverige tillhandahålls av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Data och personalgruppsindelningar som presenteras och används för denna analys gäller för år 2008 och finns tillgänglig på SKL:s hemsida ”kommunal personal”: http://www.skl.se/web/Kommunal_personal_1.aspx (åtkomst november 2010)

⁷ Antal anställningar, faktiska årsarbetare, sysselsatta och helt lediga efter personalgrupp 1 nov 2008: http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=4d97fc87-2442-43a6-b770-f4b613a535bb (åtkomst november 2010)

⁸ I andra sammanhang förekommer begreppet ”ethnocracy” eller ”ethnocrats” för att beskriva olika former av etniskt centrerat statstyre, politisk ideologi eller aktörer där en dominerande etnisk grupp söker expandera sin makt och dominans över ett område (Yiftachel 2006, Ramet 1999:49). Men med etnokrat avses här endast en offentlig administratör som specifikt ansvarar för arbete med politik för det mångetniska. I Sverige är det specifikt i integrations, mångfalds, stadsutvecklings- och flyktningmottagningsverksamhet.

Kapitel 3

⁹ Utgångspunkten för Archers teoretiska ansats för förståelsen av samhällelig förändring - ”den morfogenetiska ansatsen” – är den *kritiska realismens* metateoretiska perspektiv som vidhåller att det finns en verklighet oberoende vårt medvetande om den och att forskningens roll är att utveckla begrepp och teorier som kan fånga de mekanismer som genererar händelser i det faktiskas domän. Verkligheten är i sin tur stratifierad i olika nivåer, så som fysikaliska, kemiska, biologiska, psykologiska och sociala strata (Bhaskar 1989, jfr Danermark m.fl. 2003). Archers (1995, 2000) bidrag är att utifrån Bhaskars filosofi utveckla de generativa mekanismer som skapar händelser i den sociala verkligheten. Jag kommer särskilt att använda mig av Archers ramverk vad gäller förståelsen av mänskligt agentskap och vilka egenskaper det är hos människor som kan analyseras för att skapa förståelse för deras handlingskraft givet samhällets begränsande och möjliggörande krafter (Archer 2000, 2003b, 2003a)

¹⁰ Svensk översättning från Daoud och Puaca (2009). Istället för att som Daoud och Puaca översätta Archers begrepp ”concerns” till det svenska ”angelägenheter” väljer jag att översätta det till ”intressen”.

Kapitel 4

¹¹ Enligt riktlinjer ur Forskningsetiska principer i humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Antagna av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet i mars 1990, reviderad version april 1999.

Kapitel 5

¹² Bok om stadens historia 1985, statistik från kommunens hemsida (åtkomst januari 2011)

¹³ SCB kommunfakta 2008

¹⁴ Utbildningschefen, IP13: ordförande gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden gymnasienämnden (M), IT7: biträdande enhetschef modersmålsundervisning

¹⁵ IP13

¹⁶ IP13

¹⁷ Pressmeddelande kommunen ”Nytt arbetssätt ska förbereda flyktingar för arbetslivet 2007-11-06, Mottagna läns- och kommunvis under åren 1996-2004, 2006-02-03 Migrationsverket

¹⁸ Information om det politiska styret och styrningen av verksamheterna finns på kommunens hemsida (åtkomst september 2010)

¹⁹ SCB kommunfakta 2008

²⁰ Kommunens föreningsregister (åtkomst september 2010)

²¹ Sveriges kommuner och landsting ”Vilka är lokalpolitikerna i XX-län och hur nöjda är medborgarna?” 2009, Förteckning över förtroendevalda kommunens hemsida (åtkomst september 2010)

²² IP13, Utbildningschefen

²³ Statlig rapport om kommunalt mångfaldsarbete 2004

²⁴ Promemoria ”likabehandlingsplan för (...) kommun” Dnr KS 53/2009-03

²⁵ ”Ihåliga avtal om flyktingar” 2006-06-12

²⁶ S förslag till Verksamhetsplan för kommunen 2008 - 2010

²⁷ Pressmeddelande (S) 2006-05-15

²⁸ ”S i Grönstad vill återköpa allmännyttan” 2010-07-05

²⁹ ”(...) vill ta emot fem flyktingbarn – Men oppositionen är kritisk” 2009-11-24

³⁰ ”(...)flyktingar ska inte vara socialens ansvar” 2007-11-22

³¹ Flyktingmottagning och introduktionsverksamhet. Utvärdering 2008

³² Redogörelsen av Utbildningschefens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån en intervju 2009, om inte andra informationskällor finns angivna.

³³ IP13

³⁴ Föreningshemsida (åtkomst september 2010)

³⁵ IP13

Kapitel 6

³⁶ ”Trainee-projekt ska öka mångfalden bland chefer” Tidskrift 2006-12

³⁷ Kommunen, landstinget, universitetet och högteknologiindustrin är de största arbetsgivarna enligt kommunens informationsmaterial, kommunens hemsida (åtkomst 2010-09) och data på scb.se (åtkomst 2010-09)

³⁸ Under 1980- och 1990-talet anländer cirka 1 000 flyktingar från Mellanöstern, Balkan och Afrika. Mellan 1996-2004 tar kommunen emot cirka 2 000 flyktingar i avtal med Migrationsverket enligt en statistisk rapport gjord av kommunen: ”Utländsk bakgrund och utrikes födda bland befolkning, 2008” på kommunens hemsida (åtkomst 2010-09)

³⁹ Statistik om utländsk bakgrund och utrikes födda bland befolkning, 2008 kommunens hemsida (åtkomst 2010-09)

⁴⁰ Kommunens hemsida, ”statistikinfo 2009:07 Arbetslösheten i kommunens stadsdelar” (åtkomst 2010-09)

⁴¹ Statistik om arbetslöshet och utgifter för ekonomiskt bistånd från kommundatabasen.se (åtkomst 2010-09)

⁴² IP11: kommunalråd (S), IP12: kommunalråd (M), IT4: integrationsstrateg, IT7: stadsdelsutvecklare

⁴³ IP11, IT4

⁴⁴ ”De har hotats och attackerats” 2000-06-13, ”130 attentat – bara ett åtal” 2003-04-01

⁴⁵ Statistik över tidigare val på Val.se (åtkomst 2010-09)

⁴⁶ IP11

⁴⁷ ”Katalog över ideell sektor”, stadsmissionen 2007-12-05

⁴⁸ IP11, IP12, IT7

⁴⁹ ”En månad fylld av både fest och försakelser har börjat” 2008-09-01

⁵⁰ Kommunens historia, publikation 1999

⁵¹ Kommunens hemsida, förteckning över förtröendevalda (åtkomst 2010-09).

⁵² Personalboks slut 2009, kommunen. Siffrorna räknas för individer med ”utomnordisk bakgrund”. Många kommunanställda med minoritetsetnisk bakgrund arbetar inom vård- och omsorgsyrsken eller på flyktingmottagningen. I flyktingmottagningen har 15 procent av de anställda icke-västerländskt klingande namn enligt kommunens interna adress- och telefonkatalog 2009

⁵³ Revisionsrapport, flyktingmottagningen i kommunen, 2008-12-05

⁵⁴ Kommunens historia, publikation 1999 s 356

⁵⁵ ”Program för integration” 2000, ”Mångfald i arbetslivet”, Integrationstidningen Kommunens hemsida åtkomst (2010 september)

⁵⁶ Strategisk plan med övergripande mål. 2007-09-06, reviderat 2008-06-17.

⁵⁷ IT4, Kommunens hemsida (Åtkomst 2010-09)

⁵⁸ Kommunens hemsida (åtkomst 2011-01), IT6, IT7

⁵⁹ Utvärdering av mångfaldsarbete kommunen, augusti 2004 s 6-8, IT4, Personalstrategen

⁶⁰ Strategisk plan med övergripande mål. 2007-09-06, reviderat 2008-06-17.

-
- ⁶¹ Kommunens hemsida (åtkomst 2010 september), personalpolitiska program 2008, Personalstrategen, IT5: personaldirektör, IP11, IP12, Utvärdering av mångfaldsarbetet i kommunen augusti 2004
- ⁶² Kommunens historia 1900-talet, publikation 1999 s. 355-357
- ⁶³ IP11, IP12, Personalstrategen, Journalisten, IT4
- ⁶⁴ ”Ingen vågmästarroll för SD (...)” 2010-02-27
- ⁶⁵ Se t.ex. ”Integration har inte främjats” 2004-09-25, ”Lärare vill ha bättre integration” 2004-10-15, ”se (...) som en bättre möjlighet till integration” 2009-01-20, ”Stor diskussion om integration” 2010-03-04, ”Se kraften i mångfalden” 2010-08-12.
- ⁶⁶ ”En av landets sämsta kommuner på att ta emot flyktingar” 2007-09-12
- ⁶⁷ IP11, IT4, ”Fackeltåg genom (...) gator” 2008-11-10
- ⁶⁸ Majoritetsförhållanden i politiken har varit instabilt med växlande maktskifte mellan de borgerliga och socialdemokrater med småpartier som vågmästare. 1998 och 2002 styr S kommunen och efter 2006 tar Allians för Sverige över med Moderaterna i ledning, vilket bibehålls efter valet 2010. De instabila majoritetsförhållandena skildras i den officiella boken om kommunens historia ”1900-tal” och bekräftas av IP11 (Kommunalråd S), IP12 (Kommunalråd M)
- ⁶⁹ IP11, IP12, IT4, IT5, Personalstrategen
- ⁷⁰ Redogörelsen av Personalstrategens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företrädarskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två separata intervjuutifrånen 2008 och 2009, om inte andra informationskällor finns angivna.
- ⁷¹ IT5, Kommunens hemsida (åtkomst september 2010)
- ⁷² Personalbokslut, 2008, s 14
- ⁷³ IT5,
- ⁷⁴ IT5, IP12
- ⁷⁵ IT5
- ⁷⁶ ”Trainee-projekt ska öka mångfalden bland chefer”. Chefen i fokus Nr 6 2006-12
- ⁷⁷ På Personalstrategens hemsida finns dessa konkreta projektbeskrivningar och utvärderingar av dem dokumenterade (åtkomst september 2010)
- ⁷⁸ IP11, IP12, IT4, IT5
- ⁷⁹ IP11
- ⁸⁰ IT5, IT4, IP11, IP12, Konsulten
- ⁸¹ IP12
- ⁸² Citat hämtade från en publikation som dokumenterar ett projekt som Personalstrategen ansvarat för under rubriken ”Mångfald, jämställdhet och tillgänglighet” 2008.
- ⁸³ ”Ny modell ska hindra diskriminering i arbetslivet” 2004-03-25
- ⁸⁴ ”Mångfalden är ett stort hav” 2002-06-15
- ⁸⁵ ”Han vill öppna för det okända” 2008-10-17
- ⁸⁶ ”Mångfalden är ett stort hav” 2002-06-15
- ⁸⁷ Kommunens riktlinjer för rekrytering, 2008
- ⁸⁸ ”Han vill öppna för det okända” 2008-10-17
- ⁸⁹ ”Invandrare kan lösa personalkrisen” 2005-09-06

-
- ⁹⁰ "(...) studsar mellan ytterligheter" 2002-12-04
- ⁹¹ Aktiviteterna är beskrivna och uppräddade på kommunens hemsida om mångfaldsarbetet (åtkomst september 2010)
- ⁹² "Trainee-projekt ska öka mångfalden bland chefer" 2006-12
- ⁹³ IT5, Utvärderingsrapport "Traineeprogram för blivande chefer/ledare med flerkulturell kompetens – en utvärdering på uppdrag av (...) kommun - januari 2009", Traineeprogram för blivande ledare med flerkulturell kompetens, informationsbroschyr av kommunen (Odaterad)
- ⁹⁴ "Mångfalden ska ge (...) bättre service" 2005-02-03
- ⁹⁵ Traineeprogram för blivande chefer/ledare med flerkulturell kompetens – en utvärdering på uppdrag av (...) kommun - januari 2009
- ⁹⁶ "Trainee-projekt ska öka mångfalden bland chefer" 2006-12
- ⁹⁷ IT5, kommunens hemsida (åtkomst januari 2011)
- ⁹⁸ Redogörelsen av Konsultens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företäradarskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två separata intervjutillfällen 2008 och 2009, om inte andra informationskällor finns angivna.
- ⁹⁹ Personalstrategen
- ¹⁰⁰ IT5
- ¹⁰¹ IT5, IP12
- ¹⁰² Redogörelsen av Journalistens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två separata intervjutillfällen 2009 och 2010, om inte andra informationskällor finns angivna. Intervjun 2010 genomfördes över telefon.
- ¹⁰³ IT6: chef för informationsenheten, Kommunens hemsida om informationsenheten (åtkomst september 2010)
- ¹⁰⁴ All information om integrationstidningen och artiklar skrivna i denna och i kommunens hushållstidning har hämtats från kommunens hemsida där tidningen finns publicerad (åtkomst september 2010)
- ¹⁰⁵ IT6, IP11
- ¹⁰⁶ IT6, "Ett lovande utrymme till svaga röster" januari 2001 från kommunens hemsida (åtkomst september 2010)
- ¹⁰⁷ IT6
- ¹⁰⁸ IP11, IT6, Journalisten
- ¹⁰⁹ "Ett lovande utrymme till svaga röster" januari 2001 från kommunens hemsida (åtkomst september 2010)
- ¹¹⁰ På kommunens hemsida har integrationstidningen ett arkiv där äldre nummer och artiklar kan läsas (åtkomst september 2010)
- ¹¹¹ Se fotnot 104
- ¹¹² Se fotnot 104
- ¹¹³ "Sluta subventionera främmande traditioner" kommunens hushållstidning nr 3 2009
- ¹¹⁴ Se fotnot 104
- ¹¹⁵ Se fotnot 104
- ¹¹⁶ Se fotnot 104
- ¹¹⁷ Svårlöst integrationsproblem 2006-11-11

¹¹⁸ Se fotnot 104

¹¹⁹ IT6

¹²⁰ ”Gemensam sak för integration” 2010-03-09

¹²¹ IP11

¹²² IT5

¹²³ IT5

¹²⁴ IT5

¹²⁵ ”Han vill öppna för det okända” 2008-10-17

¹²⁶ IP12

¹²⁷ IP11, IP12, IT4,

¹²⁸ IT4

¹²⁹ IP11

¹³⁰ IP11, IP12, Personalstrateg, IT5

¹³¹ IP12, IP11

¹³² De anställdas namn och organisationstillhörighet finns dokumenterad i kommunens internkatalog 2009.

Kapitel 7

¹³³ Information om invandring till kommunen har hämtats från kommunens årsredovisning 2005, 2006, 2007, 2008, den officiella boken om kommunens historia del 3, 2004, s 9-12, Faktabroschyr om kommunen, 2008

¹³⁴ Mål och budgetplan för 2007-2010, Informationsbroschyr om kommunen 2006-12-07. Mina egna observationer vid besök i kommunhuset

¹³⁵ Utvärdering av stadsutvecklingsprojekt 2006

¹³⁶ Kommundatabasen.se (åtkomst september 2010)

¹³⁷ Citatet är taget från en utvärderingsrapport från 2006 av ett stadsutvecklingsprojekt genomförd av forskare som bland annat beskriver gruppens etablering i staden.

¹³⁸ Mot bakgrund av en intern konflikt om det egentliga namnet på den kristna diasporan (Assyrier eller Syrianer) bildas två föreningar med respektive ideologi kring gruppen på 1970-talet. Konkurrenten mellan dessa fraktioner präglar stadens samhälle och politik enligt Stadsdelsutvecklaren, Samordnaren, IT3: tjänsteman på demokrati- och mångfaldsenheten, IFR5: föreningsrepresentant assyriska föreningen

¹³⁹ ”Syrisk-ortodoxa kyrkan vill driva kristen friskola” 2006-02-09,

”Krögare känner sig kränkta av polisen” 2005-05-04, ”Start för ny syriansk kanal” (odaterad), Stadsdelsutvecklaren, IP7 kommunstyrelseledamot (S), IP8 kommunstyrelseledamot (KD)

¹⁴⁰ IT3, IP6: kommunalråd (S), IP9: kommunalråd (M), IP10 fd. kommunalråd (MP)

¹⁴¹ IT3, IP 6-10

¹⁴² Förteckning över företroendevalda, kommunens hemsida (åtkomst sept 2010)

¹⁴³ Uppgifter om personal i kommunverksamheter på kommunens hemsida (åtkomst september 2010)

-
- ¹⁴⁴ ”Två anhållna” 2005-09-20, ”skotten som skakade (...)” 2005-09-19, ”Gång attackerade polisen – skottlossning.” 2005-09-12
- ¹⁴⁵ ”Vi måste bli överens om grundvärderingarna” 2005-09-24
- ¹⁴⁶ ”Vi tar gemensamt ansvar” 2009-09-15, ”De första rapporterna om händelser (...) är starkt vinklade i medierna” 2005-09-16
- ¹⁴⁷ ND motion 2004-02-03
- ¹⁴⁸ (S)-pressmeddelande ”ND vill införa rasdiskriminering i förskolor” 2007-05-10
- ¹⁴⁹ Val.se tidigare val och valet 2010 (åtkomst september 2010)
- ¹⁵⁰ IP 10
- ¹⁵¹ Organisationsplan, Kommunens hemsida (åtkomst september 2010)
- ¹⁵² Utvärdering av stadsutvecklingsprojekt 2006
- ¹⁵³ Mångfald och gemenskap – Integrationspolitiskt program 2001 för kommunen
- ¹⁵⁴ IT3, IP10, IP6, Mångfaldschefen, Stadsdelsutvecklaren
- ¹⁵⁵ IT3, Mångfaldschefen, IP10, kommunens hemsida (åtkomst september 2010)
- ¹⁵⁶ Mångfald för mervärde, mångfaldspolicy 2008
- ¹⁵⁷ Se till exempel ”(...) kan bli mångfaldsboende” 2006-05-29, ”Äldre med assyrisk/syriansk bakgrund erbjuds plats” 2006-08-31, Egen avdelning för äldre syriarer 2006-05-03, ”Tvist om Seyfo som minnesmonument (...) Socialdemokraterna försöker sno frågan från oss”. 2006-04-29, ”Kristdemokraterna driver frågan om folkmordet” 2006-06-27
- ¹⁵⁸ ”Nytt moderat toppnamn (...) har lockat minst 100 nya medlemmar” 2006-01-18, ”FP satsar på att nå assyrier/syriarer” 2006-01-21, ”Kamp om assyrisk/syrianska väljare. Borgerlig offensiv för att värva röster” 2006-01-20
- ¹⁵⁹ IP6-10
- ¹⁶⁰ IP6, IP9
- ¹⁶¹ Budgetpresentation, ” (...) närmaste framtid – en kort sammanfattning över vad överenskommelsen om mål & budget 2008-10 innebär för (kommunen)” (åtkomst på kommunens hemsida september 2009)
- ¹⁶² ”Vill slippa ta emot mer flyktingar” 2006-12-19, IP 6-10
- ¹⁶³ ”Kräver flyktingstopp. (...) vill ha överläggningar med regeringen” 2005-12-13
- ¹⁶⁴ Samtliga intervjuade politiker i kommunen delar denna tolkning
- ¹⁶⁵ ”Utbildning och jobb bryter utanförskapet” 2007-05-04
- ¹⁶⁶ IP6-10
- ¹⁶⁷ Redogörelsen av Stadsdelsutvecklarens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två separata intervju tillfällen 2008 och 2009 om inte andra informationskällor finns angivna. När Stadsdelsutvecklaren kontaktades 2007 arbetade han fortfarande på stadshuset, men vid det första intervju tillfället hade han omplacerats. Hans tidigare arbete i stadshuset och utvecklingsprojekten är därför det som fokuseras.
- ¹⁶⁸ Detta missnöje bland de boende framkommer i några artiklar: ”Ansvariga tror på (...) framtid. Vi måste greppa ungdomarna och deras föräldrar” 2002-01-08, ”Många ville vara med och diskutera (...) framtid – men få ställer upp på nattvandring.” 2002-01-18

-
- ¹⁶⁹ ”Onödigt vända sig till polis och myndigheter” och ”Kvinnosynen stort problem” i 2006-03-20, ”(...) vill ändra på ungdomars attityder.” 2005-10-01, ”Strutsmentalitet ökar klyftor” 2005-09-14
- ¹⁷⁰ ”Många ville prata om hedersrelaterat våld” 2005-05-21
- ¹⁷¹ ”(...) vill diskutera hederskultur och förtryck” 2005-07-04, ”Det är känsliga frågeställningar som gör att människor reagerar”. 2007-05-10
- ¹⁷² Redogörelsen av Informatörens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån ett intervjutillfälle 2007 om inte andra informationskällor finns angivna.
- ¹⁷³ ”Ta chansen att göra din röst hörd. (...) ska få folk att gå till bostadsområdenas valurnor” 2002-03-20
- ¹⁷⁴ Redogörelsen av Mångfaldschefens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två intervjutillfällen 2007 och 2008 om inte andra informationskällor finns angivna. Vid det andra intervjutillfället har Mångfaldschefen lämnat sitt arbete i Sjöstad.
- ¹⁷⁵ Detta är en tolkning som görs mot bakgrund av Mångfaldschefens berättelse om sitt arbete och andra respondenters berättelser: IT3, Stadsdelsutvecklaren, Samordnaren, IP10
- ¹⁷⁶ IT3, Stadsdelsutvecklaren, Samordnaren, IP10
- ¹⁷⁷ ”Mångfald – en kär angelägenhet svår att genomföra” 2006-01-10
- ¹⁷⁸ ”Vi måste visa mer att vi bryr oss” 2005-09-27
- ¹⁷⁹ IP10
- ¹⁸⁰ ”Vi måste visa mer att vi bryr oss” 2005-09-27
- ¹⁸¹ ”Strategisk blick på upploppet (...)” Tidskriftsartikel 2005
- ¹⁸² ”Demokratichef slutar för nytt jobb” 2007-08-27
- ¹⁸³ Redogörelsen av Samordnarens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån ett intervjutillfälle 2008 om inte andra informationskällor finns angivna.
- ¹⁸⁴ Redogörelsen av Samordnarens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån ett intervjutillfälle 2008 om inte andra informationskällor finns angivna.
- ¹⁸⁵ ”Här får kvinnor vänner och stöd” 2006-03-08
- ¹⁸⁶ ”Praktik (...) ett första steg” 2008-01-27
- ¹⁸⁷ Detta kan tolkas mot bakgrund av de fyra minoritetsadministratörernas berättelser samt IT3 och IP10 som arbetar med DMB.
- ¹⁸⁸ Dessa processer beskrivs av Stadsdelsutvecklaren och utvärderingsrapporter av projekten från 2005 och 2006.
- ¹⁸⁹ IP10
- ¹⁹⁰ ”Hela Flyktningmottagandet ses över” Kommuntidningen 2007-03-01
- ¹⁹¹ IP10, Mångfaldschefen
- ¹⁹² En tolkning som görs mot bakgrund av samtal med IP7, IP8, IP9, IT3 och Stadsdelsutvecklaren om DMBs arbete
- ¹⁹³ IP6, IP9, IP10
- ¹⁹⁴ IP10
- ¹⁹⁵ IP10

-
- ¹⁹⁶ Utvärdering av stadsutvecklingsprojekt 2005 s 48
¹⁹⁷ IP6, IP7, IP8, IP10, Samordnaren, Mångfaldschefen
¹⁹⁸ Relationen beskrivs i en bok från 1980 av en forskare som studerat gruppens historia, invandring och etablering i Sjöstad.
¹⁹⁹ IP10
²⁰⁰ Denna tolkning görs mot bakgrund av information i en utvärderingsrapport av stadsutvecklingsprojekt 2005 sida 78 och IT3 som ansvarade för att utreda klagomålet
²⁰¹ ”Som en röd tråd” 2002-03-26
²⁰² ”Fakturering möjligt bedrägeri. Tjänstemannen på flyktingenheten riskerar två års fängelse om kommunen polisanmäler” 2004-06-02, ”Tjänsteman som misstänks för bedrägeri polisanmäld” 2004-06-04, ”(...) kan dömas till böter (...)” 2006-04-04, Stadsdelutvecklaren
²⁰³ ”Oro för att fätals fiffel kan drabba oskyldiga” 2004-06-14

Kapitel 8

- ²⁰⁴ SCB kommunfakta 2008
²⁰⁵ Migrationsverket ”Mottagna läns- och kommunvis under åren 1996-2004”, Utrikes födda 2009 och 20 största grupper dokument statistikavdelning, Kommunens hemsida (åtkomst augusti 2010)
²⁰⁶ Mål- och resursplan 2008-2010
²⁰⁷ IT1: chef för integrationsenheten
²⁰⁸ Kommundatabasen.se (åtkomst augusti 2010), Rapport ”Tallhöjden – en nulägesbeskrivning” 2006-09-22 kommunen
²⁰⁹ Forskarrapport om offentliga insatser mot rasism 1999, sida 78
²¹⁰ ”Ett halvår efter rasbråken ’Det rasistiska spöket är inte begravt’” 1994-04-03
²¹¹ Misshandelsfallen av invandrare rapporteras som hatbrott enligt en forskarrapport ”Rasism och offentliga insatser” (1999), s. 35
²¹² Val.se, tidigare val (åtkomst augusti 2010), IP4: kommunalråd (S)
²¹³ Denna tolkning delas av IT1, Kvalitetschefen, Integrationskonsulenten, IP4, IP5: kommunalråd (M)
²¹⁴ Rapport av Integrationsverket 2002
²¹⁵ IFR2: ordförande Forumet, ”(...) den viktigaste frågan är att motverka rasism” 1998-09-27
²¹⁶ IFR2, Invandrare vill synas i politiken 1998-02-09, ”Stor manifestation mot rasism” 2003-03-20, ”Integration dagens tema” 2005-09-11, ”Manifestation till minne av kristallnatten” 2008-11-07
²¹⁷ IP5, Integrationsverkets publikation ”ett nätverk i tiden” 2002, Forumets hemsida (åtkomst augusti 2010), IFR2, IFR3: anställd på Forumets antidiskrimineringsbyrå
²¹⁸ IP4, IT1, Integrationskonsulenten, IFR3 (Imam sunnimuslimska föreningen)
²¹⁹ Statistik Sveriges kommuner och landsting, kommunens personalregister 2007, kommunens förteckning över förtroendevalda på hemsida (åtkomst aug 2010)
²²⁰ IT1, Integrationskonsulenten

-
- ²²¹ Forskarrapport rasism och offentliga insatser 1999, s 89
- ²²² Plan för flykting- och invandrarservice 1993-11-05
- ²²³ Rapport "Tallhöjden – en nulägesbeskrivning" 2006-09-22 kommunen
- ²²⁴ Mål- och resursplan 2008-2010
- ²²⁵ IT1
- ²²⁶ IT2: stadsdirektör
- ²²⁷ Val.se (åtkomst augusti 2010)
- ²²⁸ Forskarrapport rasism och offentliga insatser (1999), sida 89
- ²²⁹ IP4, IP5
- ²³⁰ IP4, IP5, IFR2, IT1
- ²³¹ IFR2, IP5, "Satsning får hård kritik. Invandrarnas isolering i Tallhöjden ökar, menar vänsterpartist." 1998-03-31
- ²³² Rapport "Tallhöjden - en nulägesbeskrivning" 2006-09-22 kommunen
- ²³³ "Storbråk på fritidsgård..." 2001-01-17, "Två unga höggs ihjäl med kniv. Grannfejden (...) urartade till en tragedi" 2001-10-15, "Tioal bränder bröt ut i Trollhättan" 2002-05-22, Här finns problemen. Polisen listar de värsta stadsdelarna (...) GT 2007-12-11
- ²³⁴ "Här bor flest unga kriminella (...)" 2005-03-14
- ²³⁵ "Här finns problemen. Polisen listar de värsta stadsdelarna (...)" 2007-12-11
- ²³⁶ "Ungdomsgängens raketattacker fortsätter" 2007-12-27, "Raket-terrorn. Ungdomar använder fyrverkeripjäserna som vapen" 2007-12-29, "Trötta på terrorn. Personalen på äldreboendet: Ska vi behöva bli dödade på vår arbetsplats?" 2008-10-02, "Ungdomsgäng terroriserar äldreboende" 2008-10-05
- ²³⁷ "30 bilbränder (...) i år" 2008-10-21, "FP kritisk mot raketåtgärder" 2008-01-09, "Krafttag mot raketer" 2008-01-09, "Missnöjda Bergsstadsbor skriver till kommunen" 2008-01-04, IP4, IP5, Integrationskonsulenten
- ²³⁸ "Jag är fruktansvärt skrämmd' Etablerade partier togs på sängen av extremhögrens framgång" 1998-09-22, IP5
- ²³⁹ "Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet presenterar: Rapport Tallhöjden – som vilket folk som helst", november 2005
- ²⁴⁰ IP4
- ²⁴¹ IP5
- ²⁴² Redogörelsen av Integrationskonsulentens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån tre separata intervjuutifrån 2007, 2008 och 2010 om inte andra informationskällor finns angivna.
- ²⁴³ Kommunens hemsida om mötesplatsen (åtkomst augusti 2010)
- ²⁴⁴ Utvärderingsrapport av trygghetsprojekten av Kommunen och Landstinget 2007, IP4
- ²⁴⁵ IT1
- ²⁴⁶ Kommunens hemsida integrationsenheten (åtkomst augusti 2010)
- ²⁴⁷ IP4, IT1, IT2
- ²⁴⁸ "Ny moské laddad fråga" 1996-11-13, "Ödesdag för moskébygget" 2000-01-08, "Kampen för moskén fortsätter" 1999-12-12.
- ²⁴⁹ "Risk för nu moskéstrid (...)" 1995-04-03

-
- 250 IFR4: företrädare för den sunnimuslimska föreningen
251 IP4, IP5, IT2, IT1, IFR2, IFR3, IFR4
252 IT2
253 Rapport från Integrationsverket om statliga utvecklingsprojekt, Utvärderings-
rapport av Tallhöjdsprocessen 2000
254 "Ett halvår efter rasbråken (...)" 1994-04-03
255 "Kämpar vidare mot brott" 2008-01-18
256 "(Tallhöjden)bjöd in till fest 2008-08-25
257 "Gubbar möts i gränslös klubb" 1997-03-30
258 "Ungdomsbrotten blir fler (...)" 2005-01-29
259 Utvärderingsrapport av trygghetsprojekten av kommunen och landstinget 2007
260 "Konsten att vara en riktig pappa" 2005-11-11, "Ungdomsbrotten blir fler"
2005-01-29, "Kämpar vidare mot brott" 2008-01-18
261 IT1
262 IFR3: representant på Forumet
263 "Politikern som vädrar morgonluft" 2002-01-15
264 Strategisk stadsplan 2006
265 IT2
266 Redogörelsen av Kvalitetschefens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och
företrädarskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två separata intervju-
fällan 2007 och 2008 om inte andra informationskällor finns angivna.
267 IP4, IP5, IT2
268 Rapport "Tallhöjden – en nulägesbeskrivning" 2006-09-22 kommunen
269 IT2, IP5, Informationsblad på kommunens hemsida (åtkomst augusti 2010)
270 Kommunens internkatalog, register över kommunens samtliga anställda 2008
271 IP4, IT1
272 IT1
273 IT1, IT2
274 IP4
275 IP5
276 IT1, IT2, Integrationskonsulenten
277 IT1
278 IT2
279 IT2, IP5
280 IT1
281 IFR2

Kapitel 9

- 282 Invandringen till staden beskrivs ingående i en bok från 1997 om stadens histo-
ria.
283 IP2: kommunalråd (S), Migrationsverkets överenskommelser med kommuner-
na (åtkomst på hemsida mars 2010)
284 IP1: kommunalråd (M), IP2, IP3: kommunstyrelsens ordförande (FP), Kom-
munchefen. Indikationer på att staden präglas av sociala problem kan märkas i

arbetslöshetsciffror högt över riksgenomsnittet, liksom en hög andel hushåll med försörjningsstöd på Kommundatabasen.se (åtkomst mars 2010). Information om folkhälsa och andra sociala indikatorer publiceras i en Folkhälsorapport från 2006.

²⁸⁵ IP1, IP2, IFR1: ordförande paraplyföreningen 2008, Kommunchefen, Integrationsstrategen

²⁸⁶ IFR1

²⁸⁷ Kommunchefen

²⁸⁸ ”Vi har våldet i blodet” 2006-03-11

²⁸⁹ IP1, IP2, Kommunchefen, Integrationsstrategen

²⁹⁰ IP3

²⁹¹ Integrationsbarometer 2006, integrationsrådet 2006-08-14

²⁹² SD Motion 2003-03-20

²⁹³ Val.se resultat för tidigare för tidigare val (åtkomst mars 2010)

²⁹⁴ ”Centerpartisten som går emot partilinjén” 2006-07-21

²⁹⁵ ”Något har gått snett (...)” 2006-05-29

²⁹⁶ IP2, Kommunchefen, ”Julklass ratad – kommundirektören ilsken” 2006-01-13

²⁹⁷ Kommunens föreningsregister, åtkomst på hemsida (mars 2010), ”Albansk kultur på (...) bibliotek” 2002-10-01, ”Kosovoalbaner vill bredda sin förening” 2004-02-25

²⁹⁸ IP1, IP2, IP3

²⁹⁹ Bok om stadens historia 1990-1997, ”Få muslimer slöt upp i matstrejk” 1996-02-09

³⁰⁰ ”Utanförskap präglar (...)” 2003-03-10, ”Föreningar i protest mot våld” 2005-11-15, ”Idrotten svek manifestation mot våld” 2005-11-19, ”Kosovoalbaner söker förståelse” HD 2006-03-24

³⁰¹ ”Kosovoalbanerna söker förståelse” 2006-03-24

³⁰² ”Föreningar ska förenas” 2004-09-18, ”Integrationsrådet tar nya tag med stormöte” 2004-09-14, ”Ny samorganisation (...)” 2006-06-01

³⁰³ Dokument 16

³⁰⁴ IFR1, IP1, IP2, IP3, Kommunchefen, Integrationsstrategen

³⁰⁵ Kommunens förteckning och historik över förtroendevalda, kommunens hemsida (åtkomst maj 2010), ”Bara en invandrare i kommunfullmäktige” 2006-10-09

³⁰⁶ Integrationsstrategen, Kommunchefen, IP2

³⁰⁷ Rapport från integrationsverket (2002) om statliga utvecklingsprojekt

³⁰⁸ Kommunens hemsida, Vuxenförvaltningen (åtkomst maj 2010), Integrationsstrategen

³⁰⁹ Rapport från integrationsverket (2002) om statliga utvecklingsprojekt

³¹⁰ ”Vi kan bättre”, Integrations- och mångfaldsprogram 2001

³¹¹ Strategisk utvecklingsplan 2004-10-12

³¹² ”Vi kan bättre” 2005 – uppföljning

³¹³ Strategisk stadsdelsplan 2007, Integrationsstrategen, Projektets information finns på kommunens hemsida (åtkomst mars 2009)

³¹⁴ IP2, IP3

³¹⁵ IP1, IP2, IP3, Detta upplever även Kommunchefen och Integrationsstrategen

³¹⁶ IP3

³¹⁷ "(...) svarar på tre frågor" 2007-02-05

³¹⁸ Redogörelsen av Kommunchefens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån två separata intervju tillfällen 2007 och 2008, om inte andra informationskällor finns angivna. Vid det andra intervju tillfället arbetar Kommunchefen inte längre i Småstad.

³¹⁹ IP2, IP3

³²⁰ "Kvinnlig dominans på strategikontoret" 2005-08-23

³²¹ "Nya kommunchefen på plats" 2005-05

³²² "Veckans profil" 2007, odaterad artikel

³²³ "Ledamöter debatterade brottsligheten." 2005-09-28, "Väktare ska hålla ordning i stan" 2005-11-26, "Ordningsvakter ska stoppa rån" 2005-12-03, "Antalet bilbrott minskade" 2006-05-19

³²⁴ "Stridande familjer lovar fred" 2005-05-28

³²⁵ "Den totala brottsligheten ökar inte (...)" 2006-09-05

³²⁶ "Julklapp ratad – kommundirektören ilsken" 2006-01-13

³²⁷ IP2

³²⁸ Integrationsstrategen

³²⁹ "Framtidstro ska få stan att lyfta" 2006-09-08, "(...) en kommun med stor potential" 2006-09-08, "Här firas valborg" 2006-04-30

³³⁰ Redogörelsen av Integrationsstrategens arbetsuppgifter, arbetslivsbana, projekt och företräderskap bygger på tolkningar som gjorts utifrån tre separata intervju tillfällen 2007, 2008 och 2010 om inte andra informationskällor finns angivna. Intervjun 2010 genomfördes per telefon.

³³¹ "Bara en invandrare i kommunfullmäktige" 2006-10-09

³³² "Folkfest (...)" 2007-11-11

³³³ "Bara en invandrare i kommunfullmäktige" 2006-10-09

³³⁴ "20 föreningar får kulturbidrag" 2007-05-03

³³⁵ Kommunchefen

³³⁶ IFR1

³³⁷ "Lyft i centrum vill hjälpa de boende (...)" 2008-02-24

³³⁸ IP2, Kommunchefen

³³⁹ IP3

³⁴⁰ IP2

³⁴¹ IP2

³⁴² "(...) ny kommunchef" 2005-02-16

³⁴³ IP2

³⁴⁴ IP1, IP2, IP3

³⁴⁵ En företrädare för FP i byggnadsnämnden sammanfattar den nya politiska agendan. "Mer attraktivt boende utlovas" 2007-02-24

³⁴⁶ IP3, "Kommunchefen fick sluta omedelbart" 2007-08-30

³⁴⁷ "Politisk majoritet för (ny Kommunchef) 2008-06-03

³⁴⁸ IP1

³⁴⁹ IP2, Kommunchefen, Integrationsstrategen

³⁵⁰ KSO (FP) och den nya ledningen reformerar organisationen i stadshuset och avvecklar bland annat strategikontoret och däribland positionen som integrations-

strateg enligt IP3 och kommunens organisationsschema på hemsidan (åtkomst augusti 2010)

³⁵¹ Dokument ”Närområdesutveckling”, IP1

³⁵² IP1, IP2, IP3

³⁵³ Kommunens hemsida (åtkomst december 2010)

³⁵⁴ IP3

Referenser

- Aberbach, J. D., Rockman, B. A. & Putnam, R. D. 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, Mass., Harvard U.P.
- Ackroyd, S. & Fleetwood, S. 2000. *Realist perspectives on management and organisations*, London, Routledge.
- Albrow, M. 1972. *Byråkrati*, Stockholm, Wahlström & Widstrand.
- Alvesson, M. 1993. *Organisationsteori och teknokratiskt medvetande: Individ, arbete, organisation i kritiskt perspektiv*, Stockholm, Nerenius & Santérus.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J. & Walker, R. M. 2005. Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: an empirical analysis of English local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 489-504.
- Arbetsmarknadsdepartementet 2010. *Pocket facts 2010: Integration statistics*, Stockholm, Ministry of Employment.
- Archer, M. S. 1995. *Realist social theory: the morphogenetic approach*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press.
- Archer, M. S. 2000. *Being human: the problem of agency*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Archer, M. S. 2003a. The private life of the social agent. I: Cruickshank, J. (red.) *Critical realism: the difference it makes*. London ; New York: Routledge.
- Archer, M. S. 2003b. *Structure, agency, and the internal conversation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Archer, M. S. 2007. Realism and the Problem of Agency. *Journal of Critical Realism*, 5.
- Aytar, O. 2007. *Mångfaldens organisering: Om integration, organisationer och interetniska relationer i Sverige*, Stockholm, Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Balibar, É. & Wallerstein, I. 2002. *Ras, nation, klass: Mångtydiga identiteter*, Göteborg, Daidalos.
- Bartholdsson, K. 2009. *Hållbarhetens mänskliga byggstenar: Om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*, Göteborg, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Benavides, A. D. 2006. Hispanic City Managers in Texas: A Small Group of Professional Administrators. *State and Local Government Review*, Volume 38, 112-125.

- Bengtsson, H. 2010. *Offentlig förvaltning: Att arbeta i demokratins tjänst*, Malmö, Gleerups.
- Bergqvist, C. 2004. Gender (In)Equality, European Integration and the Transition of Swedish Corporatism. *Economic and Industrial Democracy*, 25, 125-146.
- Bhaskar, R. 1989. *The possibility of naturalism: a philosophical critique of the contemporary human sciences*, New York, London, Harvester Wheatsheaf.
- Birch, A. H. 1972. *Representation*, London, Macmillan.
- Blom, A. P. 1994. *Kommunalt chefskap: En studie om ansvar, ledarskap och demokrati*, Lund, Dialogos.
- Boréus, K. 2006. *Diskrimineringsens retorik: En studie av svenska valrörelser 1988-2002*, Stockholm, Fritze.
- Bradbury, M. & Kellough, J. E. 2010. Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. *The American Review of Public Administration*.
- Bradbury, M. D. & Kellough, J. E. 2008. Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 697-714.
- Broomé, P., Rönqvist, S. & Schölin, T. 2007. *Vita fläckar: Om integrationspolitik, ledning och mångfald i Malmö stad*, Malmö, IMER, Malmö University.
- Brunsson, N. & Jönsson, S. A. 1979. *Beslut och handling: Om politikernas inflytande på politiken*, Stockholm, LiberFörlag.
- Bäck, H. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, Malmö, Liber.
- Bäck, H. 2006. *Komparativ kommunal konstitutionspolitik: En kunskapsöversikt*, Stockholm, Sveriges kommuner och landsting.
- Bäck, H. & Bukovac-Re, M. 1989. *Jugoslaviska invandrarföreningar i Sverige*, Stockholm, Centrum för invandringsforskning (CEIFO).
- Bäck, H. & Soininen, M. 1998. *Den kommunala invandrapolitiken: Arenor, aktörer och barriärer*, Stockholm, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Calvert, R. L., McCubbins, M. D. & Weingast, B. R. 1989. A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33, 588-611.
- Chaney, C. K. & Saltzstein, G. H. 1998. Democratic Control and Bureaucratic Responsiveness: the Police and Domestic Violence. *American Journal of Political Science*, 42, 745-768.

- Cinque, S. 2008. *I vargens spår: Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*, Göteborg, CEFOS och Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Dahlstedt, M. 2005. *Reserverad demokrati: Representation i ett mångkulturellt samhälle*. phd, Boréa Bokförlag.
- Dahlstedt, M. 2008. "Att ställa krav är att bry sig": Spekulativ politik och kravmärkningens grammatik. In: Tesfahuney, M. & Dahlstedt, M. (red.) *Den bästa av världar? Beträktelser över en postpolitisk samtid*. Hägersten: Tankekraft.
- Dahlstedt, M. & Hertzberg, F. 2007. Democracy the Swedish Way? The Exclusion of "Immigrants" in Swedish Politics. *Scandinavian Political Studies*, 30, 175-203.
- Dahlstedt, M. & Lindberg, I. 2002. *Det slutna folkhemmet: Om etniska klyftor och blågul självbild*, Stockholm, Agora.
- Dahlström, C. 2004. *Nästan välkomna: Invandarpolitikens retorik och praktik*. phd, Göteborgs Universitet.
- Danermark, B., Ekström, A., Liselott, J. & Karlsson, J. C. 2003. *Att förklara samhället*, Lund, Studentlitteratur.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, C. H. 2002. *Explaining society: Critical realism in the social sciences*, London: New York, Routledge.
- Daoud, A. & Puaca, G. 2009. Om att vilja sig själv en framtid. I: Bengtsson, M., Daoud, A., Seldén, D. & Castro, F. W. (red.) *En realistisk sociologi i praktiken: Nio texter om samhället: en bok tillägnad Freddy Winston Castro*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Davidoff, P. 1965. Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 331-8.
- De Los Reyes, P. 2008. *Strukturell diskriminering i arbetslivet - vad vet vi idag?*, Stockholm, Landsorganisationen i Sverige.
- De Los Reyes, P. & Mulinari, D. 2005. *Intersektionalitet: Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*, Malmö, Liber.
- De Los Reyes, P. & Wingborg, M. 2002. *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige: En Kunskapsöversikt*, Norrköping, Integrationsverket.
- Dee, T. S. 2005. A Teacher like Me: Does Race, Ethnicity, or Gender Matter? *The American Economic Review*, 95, 158-165.
- Denhardt, J. V. & Crothers, L. 1998. *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Do 2009. *Aktiva åtgärder i arbetslivet: För lika rättigheter och möjligheter*, Stockholm, Diskrimineringsombudsmannen.

- Dolan, J. 2000. The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 513-530.
- Dolan, J. 2002. Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 353-375.
- Dolan, J. & Rosenbloom, D. H. 2003. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*, New York, M.E. Sharpe.
- Dovi, S. L. 2007. *The good representative*, Malden, MA, Blackwell Pub.
- Easton, D. 1965. *A systems analysis of political life*, New York, Wiley.
- Eisenstein, H. 1996. *Inside Agitators: Australian femocrats and the state*, Philadelphia, Temple University Press.
- Ekström Von Essen, U. & Fleischer, R. 2006. *Sverigedemokraterna i de svenska kommunerna 2002-2006: En studie av politisk aktivitet, strategi och mobilisering*, Norrköping, Integrationsverket.
- Elder-Vass, D. 2007. Re-examining Bhaskar's three ontological domains: the lessons from emergence. I: Lawson, C., Latsis, J. & Martins, N. (red.) *Routledge studies in critical realism; 15*. London, New York: Routledge.
- Elliott, J. R. & Smith, R. A. 2004. Race, Gender, and Workplace Power. *American Sociological Review*, 69, 365-386.
- Ezell, M. 1991. Administrators as Advocates. *Administration in Social Work*, 15, 1-18.
- Fairhurst, G. T. & Snavely, B. K. 1983. Majority and Token Minority Group Relationships: Power Acquisition and Communication. *The Academy of Management Review*, 8, 292-300.
- Farazmand, A. 1997. *Modern systems of government: Exploring the role of bureaucrats and politicians*, Thousand Oaks, Calif., SAGE.
- Fischer, F. & Forester, J. 2005. *The Argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, N.C., Duke University Press.
- Frederickson, H. G., Nachmias, D. & Rosenbloom, D. H. 1973. Measuring Bureaucratic Representation and Integration. *Public Administration Review*, 33, 590.
- Fridolf, M. 1993. *Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet: Vem utför och på vilka villkor?* Stockholm, Allmänna förl.
- George, A. L. & Bennett, A. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Mass. ; London, MIT.
- Graham, M. 1999. *Classifications, persons and policies: Refugees and Swedish welfare bureaucracy*, Stockholm, Univ.

- Grissom, J. A. & Keiser, L. R. 2011. A supervisor like me: Race, representation, and the satisfaction and turnover decisions of public sector employees. *Journal of Policy Analysis and Management*, 30, 557-580.
- Grissom, J. A., Nicholson-Crotty, J. & Nicholson-Crotty, S. 2009. Race, Region, and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69, 911-919.
- Groeneveld, S. & Van De Walle, S. 2010. A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76, 239-258.
- Göransson, A. 2005a. *Makten och mångfalden: Eliter och etnicitet i Sverige. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram*, Stockholm, Fritzes offentliga publikationer: Justitiedepartementet, Regeringskansliet.
- Göransson, A. 2005b. *Maktens kön: Kvinnor och män i den svenska makteliten på 2000-talet.*, Stockholm, Natur och kultur.
- Hale, M. M. & Branch, F. M. 2003. Policy Preferences on Workplace Reform. In: Rosenbloom, D. H. & Dolan, J. (red.) *Representative Bureaucracy. Classical Readings and Continuing Controversies*. New York: M.E. Sharp.
- Hall, S. 1996. New ethnicities. I: Morley, D. & Chen, K.-H. (red.) *Stuart Hall: critical dialogues in cultural studies*. London: Routledge.
- Hall, S. 1997. *Representation: Cultural representations and signifying practices*, London, Sage.
- Hammar, T. 2006. Invandringspolitiken och svensk IMER-forskning. I: Rätzl, N. & Mulinari, D. (red.) *Bortom etnicitet: festschrift till Aleksandra Ålund*. 1. uppl. ed. Umeå: Boréa.
- Hedlund, G. & Montin, S. 2009. *Governance på svenska*, Stockholm, Santérus Academic Press Sweden.
- Henderson, L. J. 1978. Administrative Advocacy and Black Urban Administrators. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 439, 68-79.
- Henderson, L. J. 1988. Urban Administrators: The Politics of Role Elasticity. I: Karnig, A. K. & McClain, P. D. (red.) *Urban minority administrators: politics, policy, and style*. New York: Greenwood Press.
- Herbert, A. W. 1974. The Minority Administrator: Problems, Prospects and Challenges. *Public Administration Review*, 34, 556.
- Hertzberg, F. 2003. *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet: Hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*, Stockholm, Arbetslivsinstitutet.

- Hindera, J. J. 1993. Representative Bureaucracy: Further Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 415-429.
- Hindera, J. J. & Young, C. D. 1998. Representative bureaucracy: the theoretical implications of statistical interaction. *Political Research Quarterly*, 51, 655-671.
- Högberg, Ö. 2007. *Maktlösa makthavare: En studie om kommunalt chefskap*, Linköping, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet.
- Johansson, B. 1989. *Kommunal bostadspolitik: En studie i hinder och möjligheter*, Lund, Kommunfakta förlag.
- Johansson, M. 2002. *Exkludering av invandrare i stadspolitiken: Makt och maktlöshet i Örebro 1980-2000*, Örebro, Örebro Universitet.
- Johansson, V. 2011. *Vägen till en väg: Riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocessen*, Umeå, Borea bokförlag.
- Jonsson, L. & Arnell, S.-I. 2006. *Att organisera kommuners ledning: Att förena svärförenliga institutioner*, Nora, Nya Doxa.
- Kalonaityte, V. 2008. *Off the edge of the map: a study of organizational diversity as identity work*, Lund, Lund Business Press.
- Kamali, M. 2002. *Kulturkompetens i socialt arbete: Om socialarbetarens och klientens kulturella bakgrund*, Stockholm, Carlsson.
- Kanter, R. M. 1993. *Men and women of the corporation*, New York, BasicBooks.
- Karlsson, D. & Tahvilzadeh, N. 2010. The Unrepresentative Bureaucracy. In: Strömblad, P., Bay, A.-H. & Bengtsson Bo (red.) *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*. Newcastle: Cambridge Scholars.
- Karnig, A. K. & McClain, P. D. 1988. *Urban minority administrators: Politics, policy, and style*, New York, Greenwood Press.
- Keiser, L. R., Vicki M. Wilkins, Kenneth J. Meijer & Holland, C. A. 2002. Lipstick and logarithms: gender, institutional context, and representative bureaucracy. *American political science review*, vol.96, 553-564.
- Kelly, R. M. 1998. An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management. *Public Administration Review*, vol. 58, 201-208.
- Kim, C.-K. 2006. Minority Employment in the Largest U.S. Municipal Governments. *International Journal of Public Administration*, 29, 437-451.
- Kingdon, J. W. 2003. *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Longman.
- Kingsley, J. D. 1944. *Representative bureaucracy: an interpretation of the British civil service*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press.

- Knocke, W., De Los Reyes, P., Molina, I. & Mulinari, D. 2006. *Maktens (o)lika förklädnader: Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige: En festskrift till Wuokko Knocke*, Stockholm, Atlas.
- Kranz, H. 1976. *The participatory bureaucracy: Women and minorities in a more representative public service*, Lexington, Mass., Lexington books.
- Krislov, S. 1967. *The Negro in Federal employment: the quest for equal opportunity*, Minneapolis, Minnesota U.P.
- Krislov, S. 1974/2003. Representative bureaucracy. I: Dolan, J. & Rosenbloom, D. H. (red.) *Representative Bureaucracy. Classic Readings and Continuing Controversies*. Englewood Cliffs, N.J.,.
- Krislov, S. & Rosenbloom, D. H. 1981. *Representative bureaucracy and the American political system*, New York, Praeger.
- Kvale, S. 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund, Studentlitteratur.
- Källström, A. & Solli, R. 1997. *Med takt och taktik: Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*, Göteborg, BAS.
- Lægred, P. & Olsen, J. P. 1978. *Byråkrati og beslutninger: En studie av norske departement*, Bergen, Univ.-forl.
- Layder, D. 1993. *New strategies in social research: an introduction and guide*, Cambridge, Polity Press.
- Layder, D. 1994. *Understanding social theory*, London, Sage.
- Layder, D. 1998. *Sociological practice: Linking theory and social research*, London, SAGE.
- Levitan, D. M. 1946. The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society. *Political Science Quarterly*, 61, 562-598.
- Lidström, A. 2011. Sweden: Party-dominated Subnational Democracy under Challenge? I: Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. (red.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lim, H. H. 2006. Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public Administration Review*, 66, 193-204.
- Lindén, A.-S. L. 2010. *Att lägga politiken tillrätta: Kommunala chefers professionalisering*, Örebro, Örebro Universitet.
- Lindvert, J. 2001. *Feminism och förvaltning*, Stockholm, SNS förl.
- Lipset, S. M. 1950/2003. Bureaucracy and Social Change. I: Rosenbloom, D. A. (red.) *Representative Bureaucracy. Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M.E. Sharp.
- Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Long, N. E. 1952. Bureaucracy and Constitutionalism. *The American Political Science Review*, 46, 808-818.

- Lundquist, L. 1991. *Etik i offentlig verksamhet*, Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, L. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, L. 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: Problem, trender och program*, Lund, Studentlitteratur.
- Mansbridge, J. 2003. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, 97, 515-528.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press.
- Martinez, T. R. 1991. The Role of Hispanic Public Administrators: a Theoretical and Empirical Analysis. *The American Review of Public Administration*, 21, 33-55.
- Mccracken, G. 1988. *The long interview*, Newbury Park, Calif., Sage.
- Meier, K. J. 1975. Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, 69, 526-542.
- Meier, K. J. 1993. Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 393-414.
- Meier, K. J. & Bohte, J. 2001. Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 455-470.
- Meier, K. J., Doerfler, C., Hawes, D., Hicklin, A. K. & Rocha, R. R. 2006. The Role of Management and Representation in Improving Performance of Disadvantaged Students: An Application of Bum Phillips's "Don Shula Rule"¹. *Review of Policy Research*, 23, 1095-1110.
- Meier, K. J. & Hawes, D. P. 2009. Ethnic Conflict in France: A Case for Representative Bureaucracy? *The American Review of Public Administration*, 39, 269-285.
- Meier, K. J. & Nicholson-Crotty, J. 2006. Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, 66, 850-860.
- Meier, K. J. & Nigro, L. G. 1976. Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review*, 36, 458.
- Meier, K. J. & O'toole, L. J. 2006. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- Meier, K. J., Pennington, M. S. & Eller, W. S. 2005. Race, sex, and Clarence Thomas: Representation change in the EEOC. *Public Administration Review*, 65, 171-179.

- Meier, K. J. & Stewart, J., Jr. 1992. The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies. *The American Review of Public Administration*, 22, 157-171.
- Meier, K. J. a. W., Robert D. 1999. Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *Journal of Politics*, Vol. 61, p1025.
- Miles, R. 1989. *Racism*, London, Routledge.
- Mladenka, K. R. 1989. Blacks and Hispanics in Urban Politics. *The American Political Science Review*, 83, 165-191.
- Molarin, A. & Frenzel, A. 2010. *Hatbrott 2009: Statistik över polisanmälningar där det i motivbilden ingår etnisk bakgrund, religiös tro, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck*, Stockholm, Brottsförebyggande rådet (BRÅ): Fritze.
- Montin, S. 2007. *Moderna kommuner*, Malmö, Liber.
- Mosher, F. C. 1968. *Democracy and the public service*, New York, Oxford Univ. Press.
- Mouffe, C. 2008. *Om det politiska*, Hägersten, Tankekraft.
- Mouritzen, P. E. & Svava, J. H. 2002. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mukhtar-Landgren, D. 2008. Entreprenörstaden: Postindustriella Malmö öppnas upp och stängs ner. I: Tesfahuney, M. & Dahlstedt, M. (red.) *Den bästa av världar? Beträktelser över en postpolitisk samtid*. Hägersten: Tankekraft.
- Mulinari, D. & Neergaard, A. 2004. *Den nya svenska arbetarklassen: Rasifierade arbetares kamp inom facket*, Umeå, Boréa.
- Murray, S., Terry, L. D., Keller, L. F. & Washington, C. A. 1997. Minority Public Administrators: The Herbert Thesis and America's Promise. *Public Administration Review*, 57, 366-369.
- Murray, S., Terry, L. D., Washington, C. A. & Keller, L. F. 1994. The Role Demands and Dilemmas of Minority Public Administrators: The Herbert Thesis Revisited. *Public Administration Review*, 54, 409-417.
- Mutch, A., Delbridge, R. & Ventresca, M. 2006. Situating Organizational Action: The Relational Sociology of Organizations. *Organization*, 13, 607-625.
- Naff, K. C. 1995. Perceptions of Discrimination: Moving Beyond the Numbers of Representative Bureaucracy *Policy Studies Journal*, vol 23., 483-498.
- Nalbandian, J. 1989. The Contemporary Role of City Managers. *The American Review of Public Administration*, 19, 261-278.
- Nalbandian, J. 2006. Politics and Administration in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29, 1049 - 1063.

- Neergaard, A. 2002. *Arbetsmarknadens mönster: Om rasifierad segmentering*.
- Neergaard, A. 2004. *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: Förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?*, Norrköping, CEUS.
- Norell, P.-O. 1989. *De kommunala administratörerna: En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund universitet.
- Norell, P.-O. 2007. *Governing Karlstad: an Insiders' Story. I: Rhodes, R. a. W., Hart, P. T. & Noordegraaf, M. (red.) Observing government elites : up close and personal*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Olsen, J. P. 2006. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-24.
- Omi, M. & Winant, H. 1994. *Racial formation in the United States: from the 1960s to the 1990s*, New York, Routledge.
- Osman, A. 1999. *The "strangers" among us: the social construction of identity in adult education*, Linköping, Univ.
- Page, E. C. 2003. The Civil Servant as Legislator: Law Making in British Administration. *Public Administration*, 81, 651-679.
- Persson, J. & Öhrvall, R. 2008. *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007: en rapport om politikerantal och representativitet*, Stockholm Örebro, Statistiska centralbyrån.
- Persson, S. 2008. *Lärarkets uppkomst och förändring: En sociologisk studie av lärares villkor, organisering och yrkesprojekt inom den grundläggande utbildningen i Sverige ca. 1800-2000*, Göteborg, Department of Sociology, University of Gothenburg.
- Peters, B. G. 2005. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*, 2. ed. London, Continuum.
- Peters, B. G. & Pierre, J. 2007. *Handbook of public administration*, Los Angeles, SAGE.
- Petersson, O. 2009. *Den offentliga makten*, Stockholm, SNS förlag.
- Phillips, A. 2000. *Närvarons politik: Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*, Lund, Studentlitteratur.
- Pitkin, H. F. 1967. *The concept of representation*, Berkeley,.
- Pitts, D. W. 2005. Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 615-631.
- Pitts, D. W. 2007. Representative bureaucracy, ethnicity and public schools: Examining the link between representation and performance. *Administration & Society*, 39, 497-526.
- Pollack, J. 2007. Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics*, 5, 87-103.

- Pred, A. 2000. *Even in Sweden: racisms, racialized spaces, and the popular geographical imagination*, Berkeley, University of California Press.
- Premfors, R., Peter, E., Haldén, E. & Sundström, G. 2003. *Demokrati och byråkrati*, Lund, Studentlitteratur.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. 1984. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press.
- Proudford, L. K. & Nkomo, S. M. 2006. Race and ethnicity in Organizations. Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Qvist, M. 2008. *Samordnat mottagande? Styrnings- och samordningsprocesser inom introduktion och flyktmottagande*, Linköping, REMESO.
- Ramet, S. P. 1999. *The radical right in Central and Eastern Europe since 1989* University Park, PA, Pennsylvania State University Press.
- Reed, M. 2003. The Agency/Structure Dilemma in Organization Theory: Open Doors and Brick Walls. Oxford: Oxford University Press.
- Reed, M. 2005. Reflections on the 'Realist Turn' in Organization and Management Studies. *Journal of Management Studies*, 42, 1621-1644.
- Reh fuss, J. A. 1986. A Representative Bureaucracy? Women and Minority Executives in California Career Service. *Public Administration Review*, 46, 454-460.
- Rhodes, R. a. W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Riccucci, N. M. & Meyers, M. K. 2004. Linking Passive and Active Representation: The Case of Frontline Workers in Welfare Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 585-597.
- Roch, C. H., Pitts, D. W. & Navarro, I. 2010. Representative Bureaucracy and Policy Tools. *Administration & Society*, 42, 38-65.
- Rocha, R. R. & Hawes, D. P. 2009. Racial Diversity, Representative Bureaucracy, and Equity in Multiracial School Districts. *Social Science Quarterly*, 90, 326-344.
- Rodrigo Blomqvist, P. 2005. *Närvarons politik och det mångetniska Sverige: Om att ta plats i demokratin*, Göteborg, Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Rombach, B. 1997. *Den marknadslika kommunen: En effektstudie*, Stockholm, Nerenius & Santéus.

- Romzek, B. S. & Hendricks, J. S. 1982. Organizational Involvement and Representative Bureaucracy: Can We Have It Both Ways? *The American Political Science Review*, 76, 75-82.
- Rosenthal, C. S. & Bell, L. C. 2003. From Passive to Active Representation: The Case of Women Congressional Staff. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 65-82.
- Sabatier, P. A. 2007. *Theories of the policy process*, Boulder, Colo., Westview Press.
- Saidel, J. R. & Loscocco, K. 2005. Agency leaders, gendered institutions, and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 65, 158-170.
- Saltzstein, G. 1979. Representative Bureaucracy and Bueaucratic Responsibility: Problems and Prospects. *Administration Society*, 10, 465-475.
- Sayer, A. 2004. Why critical realism? I: Fleetwood, S. & Ackroyd, S. (red.) *Critical realist applications in organisation and management studies*. London ; New York: Routledge.
- SCB 2008. *Integration: en beskrivning av läget i Sverige*, Stockholm, Statistiska centralbyrån.
- Schierenbeck, I. 2003. *Bakom välfärdsstatens dörrar*, Göteborg, Göteborgs universitet.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. M. 2005. *Deserving and entitled: social constructions and public policy*, Albany, State University of New York.
- Selden, S. C. 1997. *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, New York, M.E. Sharp.
- Self, P. 1993. *Government by the market? the politics of public choice*, Boulder, Colo., Westview Press.
- Smith, C. R. & Fernandez, S. 2010. Equity in Federal Contracting: Examining the Link between Minority Representation and Federal Procurement Decisions. *Public Administration Review*, 70, 87-96.
- Solli, R. & Cregård, A. 2008. Det är svårt att dansa tango: om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse. *Kommunal ekonomi och politik*, 13, 31-54.
- Sorensen, E. & Torfing, J. 2007. *Theories of democratic network governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillian.
- SOU 2005:56. Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Det blågula glashuset: Strukturell diskriminering i Sverige: Betänkande. Lappalainen, P. (red.) *Statens offentliga utredningar*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2006:73. *Den segreggerande integrationen: Om social sammanhållning och dess hinder*, Stockholm, Fritze. I: Utredningen Om Makt Integration

- Och Strukturell Diskriminering (ed.) *Statens offentliga utredningar*. Stockholm: Fritze.
- SOU 2006:79. Integrationens svarta bok: agenda för jämlikhet och social sammanhållning: slutbetänkande Utredningen om makt integration och strukturell diskriminering. *Statens offentliga utredningar*. Stockholm: Fritze.
- Soydan, H. 1995. *Försäkringskassan och invandrarna*, Lund, Bokbox.
- Spivak, G. C. 2002. Kan den subalterna tala. *Kairos. Postkoloniala studier*. 7, (75-146)
- Ståhlberg, K. 1979. *Om konsten att sparka sig själv i baken: en kritik av teorin om en representativ byråkrati*, Åbo, Akad. Statsvet. inst.
- Subramaniam, V. 1967. Representative Bureaucracy: A Reassessment. *The American Political Science Review*, 61, 1010-1019.
- Svara, J. H. 1990. *Official leadership in the city patterns of conflict and cooperation*, New York, Oxford University Press.
- Svara, J. H. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61, 176-183.
- Svara, J. H. 2006a. Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process: A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29, 953 - 976.
- Svara, J. H. 2006b. The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 29, 1065 - 1090.
- Tabor, M., Bäck, H. & Wallin, G. 1981. *Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen*. 8, *Kommunalpolitikerna: rekrytering, arbetsförhållanden, funktioner*, Stockholm, LiberFörlag/Allmänna förl.
- Tahvilzadeh, N. 2007. Representativ byråkrati: Förutsättningar för etnisk mångfald i kommunal förvaltning. I: Siverbo, S. (red.) *Demokratisk och effektiv styrning*. Studentlitteratur AB.
- Tedros, A. 2008. *Utanför storstaden: konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik*, Göteborg, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Thielemann, G. S. & Stewart Jr, J. 1996. A demand-side perspective on the importance of representing bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender and Sexual Orientation. *Public Administration Review*, 56, 168.
- Thompson, F. J. 1976. Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked? *Administration & Society*, 8, 201-226

- Thurlow Brenner, C. 2009. Latina Administrators in Local Government: The Interplay of Role Orientation and Policy Intentions. *Administration Society*, 40, 825-851.
- Wahlke, J. C. 1962. *The legislative system: explorations in legislative behavior*, New York, Wiley and Sons.
- Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F. & Wolf, J. F. 1990. *Refounding public administration*, Newbury Park; London, Sage.
- Van Riper, P. P. 1958. *History of the United States civil service*, Evanston, Ill. ; White Plains, N.Y., Row, Peterson and Co.
- Watkins-Hayes, C. 2011. Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i233-i251.
- Weiherr, G. R. 2000. Minority Student Achievement: Passive Representation and Social Context in Schools. *Journal of Politics*, 62, 886-895.
- Wilkins, V. M. 2007. Exploring the Causal Story: Gender, Active Representation, and Bureaucratic Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 77-94.
- Wilkins, V. M. & Keiser, L. R. 2006. Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 87-102.
- Wilkins, V. M. & Williams, B. N. 2008. Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 68, 654-664.
- Wilkins, V. M. & Williams, B. N. 2009. Representing Blue Representative Bureaucracy and Racial Profiling in the Latino Community. *Administration & Society*, 40, 775-798.
- Winn, M. 1989. Black Administrators and Racial Roadblocks in Public Organizations: Problems and Recourse. *International Journal of Public Administration*, 12 797-819.
- Winter, S. & Lehmann Nielsen, V. 2008. *Implementering af politik*, Århus, Academica.
- Wise, L. R. 2003. Representative Bureaucracy. I: Peters, G. & Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. Sage Publications.
- Wise, L. R. & Tschirhart, M. 2000. Examining Empirical Evidence on Diversity Effects: How Useful Is Diversity Research for Public-Sector Managers? *Public Administration Review*, 60, 386-394.
- Yiftachel, O. 2006. *Ethnocracy: land and identity politics in Israel/Palestine*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Yin, R. K. 2009. *Case study research: design and methods*, London, SAGE.

- Young, I. M. 2002. *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Young, I. M. 2008. Förtryckets fem ansikten. *Att kasta tjejkast: Texter om feminism och rättvisa*. Stockholm: Atlas.

Bilagor

Intervjuguide

Minoritetsadministratörer

BIOGRAFI

- Ursprungsland, etnisk identitet, ålder, vistelsetid i Sverige, tjänstetitel och anställning? Hur lång erfarenhet har du av arbete i kommunal förvaltning? Väg till nuvarande befattning?

YRKESBESKRIVNING

- Vilka är dina tre viktigaste arbetsuppgifter? Exempel?
- Har någon av dina arbetsuppgifter någon beröring med integration politik eller invandrargrupper?
- Vem/vad/vilka upplever du har mest inverkan på ditt arbete? (t.ex. externa aktörer, lokal politik, annan tjänsteman, praxis, yrkesnormer etc.)
- Hur stort inflytande anser du ha över utförandet av dina arbetsuppgifter? Hur stort inflytande anser du att du har över utformningen av kommunala policyn och program? I så fall vilka typer av policy och program?
- I hur stor utsträckning deltar du i det politiska beslutsfattandet i kommunen ur någon aspekt? Har du kontakt med och möjligheter att påverka politiker?
- Vilka aktörer (organisationer, partier, företag, föreningar, enskilda individer) utanför kommunorganisationen och vilka enheter/individer inom organisationen har du mest kontakt med?
- Anser du att det du gör är politiskt laddat? Vilka är i så fall konfliktlinjerna mellan partierna eller andra aktörer?
- Kan du komma ihåg någon situation då du hamnat i konflikt med politiker eller andra tjänstemän? Vad rörde konflikten sig om?
- Finns det någon särskild ”anda” som anses prägla din arbetsplats/organisation, som på något sätt påverkar ditt arbete? Anser du detta vara en möjlighet eller begränsning för ditt arbete?
- Vilka normer och värderingar är viktiga för dig att beakta i din roll som offentlig tjänsteman?
- Är det några normer och värderingar i organisationen som du inte känner dig bekväm med?

KONTAKT MED ADMINISTRATÖRER, POLITIKER OCH CIVILA SAMHÄLLET

- Vilka tjänstemän arbetar du nära? Har någon av dessa minoritetsbakgrund? Finns det något nätverk i kommunen som du deltar i med andra tjänstemän rörande någon fråga? I så fall vilken? Vilka tjänstemän?
- Hur många administratörer med minoritet etnisk bakgrund finns det i din a) närmaste enhet? b) större enhet c) organisation totalt
- Hur många av dina närmaste kollegor har minoritetsetnisk bakgrund? Har någon av dina chefer minoritetsetnisk bakgrund?

- Känner du dig ”ensam” med avseende på din etniska bakgrund i förvaltningen?
- Har du någon kontakt med politiker i kommunen? Hur kan denna kontakt beskrivas närmare?
- Har du någon gång haft ett närmare samarbete med någon politiker i kommunen?
- Har du kontakt med andra politiker som inte har förtroendeuppdrag inom kommunen?
- Känner du att politiker med minoritetsbakgrund representerar invandrare i sitt förtroendeuppdrag?
- Är du medlem i någon intresseförening eller etnisk förening? Har du några särskilda sympatier för någon etnisk organisation i din stad eller Sverige?
- Anser du att det någon gång funnits en motsättning i rollen som föreningsmedlem och offentlig tjänsteman?
- Hur ofta kontaktar/kontaktas du av någon etnisk organisation. Hur ofta kontaktar/kontaktas du av någon individ med etnisk minoritetsbakgrund.

ETNICITETEN

- När det gäller din bakgrund, vad identifierar du dig som?
- Anser du att din etniska bakgrund har någon inverkan på ditt karriärval? Om inte vad annars?
- Anser du att din etniska bakgrund har någon inverkan på dina värderingar och åsikter? Om inte vad annars?
- Anser du att din etniska bakgrund har haft inverkan på dina karriärmöjligheter? Har du upplevt hinder på grund av din bakgrund? Möjligheter?
- Vad är din uppfattning om rådande värderingar vad gäller invandrare/integration/etnicitet på enheten?
- Brukar kollegor notera och på något sätt anmärka på att du har invandrarbakgrund? Om ja, i så fall i vilka sammanhang. Hur känner du inför detta?
- Har du någon gång känt dig diskriminerad?
- Känner du på något sätt begränsad av stämningen i organisationen i att uttrycka dig fritt kring integrationsfrågor, eller någon annan fråga?
- Kan det hända att du själv lyfter fram din invandrarbakgrund? I vilka sammanhang, varför?

FÖRETRÄDARSKAPET

- Finns det några policies som du anser är bra för minoritetsbefolkningen, eller några som är dåliga för densamma? Bevakar du denna typ av frågor?
- Anser du att invandrare har ett gemensamt intresse?
- Ser du det som ett ansvar eller en skyldighet att företräda din invandrades eller någon annan minoritetsetnisk grupps intressen i din verksamhet?
- Anser du att han/hon arbetar för någon särskild vision/intresse/fråga, I så fall vilken?
- Hur anser du att kommunens verksamhet täcker de behov, önskemål och intressen som minoritetsgrupper har i kommunen? I så fall vilka?
- Om du anser dig företräda etniska minoriteter, anser du att du gör det mer eller bättre än en administratör med svensk bakgrund?
- Har någon grupp i samhället kontaktat dig regelbundet, eller på andra sätt demonstrerat att de ser dig som företrädare för deras intressen?
- Kommer du ihåg någon politisk fråga där tjänsteman på ett eller annat sätt agerat som företrädare för något särskilt intresse? Vad var i så fall detta, och varför tror du?

- Vilken inverkan tror du din (och andra tjänstemän med utländsk bakgrund) närvaro har på förvaltningens verksamhet och politikens utformning?
 - Finns det några andra som du tycker att jag borde prata med?
-

Politiker

BIOGRAFI

- Ursprungsland, etnisk identitet, ålder, parti, antal år i Sverige. Nuvarande befattning. Erfarenhet av kommunarbete? Huvudsakliga ansvarsområden?

INTEGRATIONSPOLITIK OCH MINORITETSADMINISTRATÖRER

- Hur arbetar ni med integrations/invandrarfrågorna? Vilken förvaltning har ansvaret? Vilka förvaltningar i kommunen är aktiva inom integrationspolitiken? Finns det några som är speciellt drivna? Samarbeten och nätverk?
 - Vilka integrationspolitiska frågor arbetar ni med för tillfället? Vilka stora integrationspolitiska frågor har varit aktuella i kommunen generellt?
 - Finns det någon särskild ”anda” som anses prägla er kommun vad gäller integrationsfrågorna? I så fall vilken? Någon anda som präglar din organisation?
 - Vilka integrationspolitiska frågor anser du är viktiga att arbeta med idag?
 - Vilka politiker i kommunen brukar arbeta/vara aktiva i integrationspolitiken?
 - Vilka tjänstemän i kommunen arbetar med integration? Är det några som är särskilt drivna?
 - Har ni kontakt med någon förening/organisation kring integrationsfrågorna? Är det några av dessa som är särskilt aktiva?
 - Vilka behov och intressen anser ni att invandrarbefolkningen i kommunen har idag?
 - Anser ni att kommunen arbetar för att åtgärda dessa behov eller möta dessa intressen? Om ja i så fall hur, om nej varför tror du att det är så?
 - Arbetar du nära eller har du några kontakter med tjänstemän med minoritetsetnisk bakgrund i kommunen? Vilka? Varför just dessa?
 - Arbetar du nära eller har du ofta kontakter med politiker med utländsk bakgrund i kommunen?
 - Vilken roll tar Minoritetsadministratörer angående integrationsfrågorna? Driver han eller hon några särskilda frågor?
 - Allmänt, vilken inverkan tror ni att Minoritetsadministratörer har på kommunens verksamhet i integrationshänseende?
 - Hur tror ni att kommunens verksamhet hade sett ut utan dessa administratörer?
 - Är det några andra som du tycker att jag borde prata med?
-

Föreningsrepresentanter

BIOGRAFI

- Ursprungsland, etnisk identitet, ålder, antal år i Sverige. Hur lång erfarenhet har du av arbete i föreningslivet? Nuvarande yrke.

VERKSAMHET

- Föreningens namn? Huvudsakliga verksamhet, mål för organisationen? Hur många år har föreningen funnits?
- Målgrupper? Antal medlemmar? Anställda? Vilka företrädare ni?
- Har någon av målen någon beröring med integrationspolitik eller någon särskild grupp?
- Vad är de tre viktigaste funktionerna som föreningen har i kommunen.
- Arbetar ni på något sätt för något intresse som era medlemmar har?
- Vilka behov och intressen anser ni att invandrarbefolkningen i kommunen har idag?
- Anser ni att kommunen arbetar för att åtgärda dessa behov eller möta dessa intressen? Om ja i så fall hur, om nej varför tror ni att det är så?
- Driver ni några krav och intressen gentemot kommunen på något sätt? Vilka krav och intressen? Har det varit framgångsrikt?
- Finns det någon särskild ”anda” som anses prägla er kommun vad gäller integrationsfrågorna? I så fall vilken?
- Är det ett hinder eller möjlighet i ert arbete?
- Kan du komma ihåg någon situation då er förening hamnat i konflikt med politiker eller andra tjänstemän? Vad rörde konflikten sig om? Var det enligt er mening politiskt laddat?

RELATION MED KOMMUNEN

- Har ni genom er verksamhet någon kontakt med kommunförvaltningen på något sätt? Hur? Vilken förvaltning? Särskilda tjänstemän?
- Kontakt med politiker eller partier? Vilka politiker?
- Brukar kommunens tjänstemän vara lyhörda för era intressen, krav, behov och önskemål?
- Har ni några kontakter med tjänstemän med minoritetsetnisk bakgrund i kommunen? Vilka? Varför just dessa? Känner ni att minoritetsadministratörer ger er stöd och hjälp i era kontakter med kommunen?
- Allmänt, vilken inverkan tror ni att minoritetsadministratörer har på kommunens verksamhet?
- Hur tror ni att kommunens verksamhet hade sett ut utan minoritetsadministratörer.

Administratörer

BIOGRAFI

- Ursprungsland, etnisk identitet, ålder, yrke. Antal år i Sverige. Nuvarande befattning. Erfarenhet av kommunarbete? Huvudsakliga ansvarsområden?

INTEGRATIONSPOLITIK OCH MINORITETSADMINISTRATÖRER

- Hur arbetar ni med integrationsfrågorna? Vilken förvaltning har ansvaret? Vilka förvaltningar i kommunen är aktiva inom integrationspolitiken? Finns det några som är speciellt drivna? Samarbeten och nätverk?
- Vilka integrationspolitiska frågor arbetar ni med för tillfället?

- Vilka stora integrationspolitiska frågor har varit aktuella i kommunen generellt?
 - Finns det någon särskild ”anda” som anses präglar er kommun vad gäller integrationsfrågorna? I så fall vilken?
 - Någon anda som präglar din organisation?
 - Vilka integrationspolitiska frågor anser du är viktiga att arbeta med idag?
 - Vilka politiker i kommunen brukar arbeta/vara aktiva i integrationspolitiken?
 - Vilka tjänstemän i kommunen arbetar med integration? Är det några som är särskilt drivna?
 - Har ni kontakt med någon förening/organisation kring integrationsfrågorna? Är det några av dessa som är särskilt aktiva?
 - Vilka behov och intressen anser ni att invandrabefolkningen i kommunen har idag?
 - Anser ni att kommunen arbetar för att åtgärda dessa behov eller möta dessa intressen? Om ja i så fall hur, om nej varför tror du att det är så?
 - Arbetar du nära eller har du några kontakter med tjänstemän med minoritetsetnisk bakgrund i kommunen? Vilka? Varför just dessa?
 - Arbetar du nära eller har du ofta kontakter med politiker med utländsk bakgrund i kommunen?
 - Vilken roll tar minoritetsadministratörer angående integrationsfrågorna? Driver han eller hon några särskilda frågor?
 - Allmänt, vilken inverkan tror ni att minoritetsadministratörer har på kommunens verksamhet i integrationshänseende?
 - Hur tror ni att kommunens verksamhet hade sett ut utan m?
 - Är det några andra som du tycker att jag borde prata med i kommunen?
-

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1

28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Borea, Umeå (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6

27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243) ISBN 978-91-628-8283-9

26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 978-91-628-8222-8

25. Brorström Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9

24. Bartholdsson Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 223). ISBN: 978-91-628-7824-5

23. Cinque Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN: 978-91-628-7441-4

22. Gustafsson Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 260) ISBN: 978-91-628-7442-1

21. Tedros Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN: 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN: 978-91-628-7352-3
19. Johansson Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan- (s. 278). ISBN: 978-91-628-7053-9
18. Berlin Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.382). ISBN: 91-628-6817-9
17. Johansson Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN: 91-628-6929-9
16. Kastberg Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN: 91-628-6650-8
15. Carlström Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9
14. Eriksson Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN: 91-628-6568-4
13. Rodrigo Blomqvist Paula, 2005. Närvarons politik och det mångvetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6502-1

12. Fihn Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6400-9
11. Johansson Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN: 91-628-5983-8
10. Erikson Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN: 91-628-6087-9
9. Mühlenbock Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN: 91-628-6057-7
8. Karlsson David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN: 91-628-5803-3
7. Malmer Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN: 91-89449-53-3
6. Theodorsson Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN: 91-628-5629-4
5. Siverbo Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN: 91-628-4705-8
4. Cregård Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN: 91-631-0453-9
3. Nilsson Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.215). ISBN: 91-628-3529-7

2. Pauli Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikens val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN: 91-628-3357-x

1. Falkman Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN: 91-628-2678-6