

Högre växel i minoritetspolitiken

Stärkt samordning och uppföljning

*Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning
av minoritetspolitiken*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:27

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25050-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att närmare analysera och föreslå hur ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska organiseras (dir. 2018:86, bilaga 1). Utredaren ska även föreslå hur det minoritetspolitiska uppföljningssystemet kan förbättras. Syftet med uppdraget är att åstadkomma en ändamålsenlig organisering av uppgifterna för att bidra till en stärkt minoritetspolitik. Den 4 april 2019 beslutade regeringen att förlänga utredningens redovisningstid (dir. 2019:7, bilaga 2).

Den 14 maj 2019 förordnades tidigare generaldirektören Ingrid Johansson Lind till särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om uppföljning av minoritetspolitiken.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 1 juli 2019 departementssekreteraren Erik Adell Hellström, departementssekreteraren Maria Engvall, departementssekreteraren Maria Lyth och ämnesrådet Andrés Zanzi. Den 15 november 2019 entledigades Maria Engvall och Andrés Zanzi. Samma dag förordnades departementssekreteraren Lottie-Ann Lindström som sakkunnig. Den 16 mars 2020 entledigades Maria Lyth.

Som experter i utredningen förordnades den 1 juli 2019 enhetschefen Pernilla Ek, handläggaren Björn Kullander och enhetschefen Aina Negga. Den 11 oktober 2019 förordnades Marie B. Hagsgård, vice president i Europarådets rådgivande expertkommitté för Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, och utredaren Rebecca Hort som experter. Den 16 mars 2020 förordnades departementssekreteraren Torkel Winbladh som expert.

Utredningen har utsett en referensgrupp för de nationella minoriteterna. Den 15 augusti 2019 utsågs Eleonor Frankemo, sakkunnig i

romska frågor, Eva Fried, vice ordförande för Sveriges Jiddischförbund, Gregor Kwiek, sakkunnig i romska frågor, Sinikka Lindquist, delegationssekreterare vid Sverigefinländarnas delegation, Saara Ludvigsen, andre vice ordförande i Sverigefinska Riksförbundet, Niklas Martti, företrädare för Met Nuoret, Isak Reichel, generalsekreterare i Judiska Centralrådet, Kerstin Salomonsson, ordförande för Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset och Ida Åhrén, jurist vid Svenska Samernas Riksförbund. Ersättare för Kerstin Salomonsson har varit Bengt Niska, styrelseledamot i Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset. Den 25 september 2019 utsågs även Karin Nutti Pilflykt, företrädare för Sáminuorra.

Den 16 maj 2019 anställdes juristen Kaisa Syrjänen Schaal som huvudsekreterare och hovrättsassessorn Sami Mlayeh som sekreterare i utredningen.

Utredningen har sammanträtt vid fyra tillfällen med experter och sakkunniga. Möten med referensgruppen har hållits vid tre tillfällen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Högre växel i minoritetspolitikern – stärkt samordning och uppföljning* (SOU 2020:27). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2020

Ingrid Johansson Lind

/Kaisa Syrjänen Schaal
Sami Mlayeh

Förord

Att förverkliga mänskliga rättigheter på ett sätt som gör skillnad i människors vardag är en angelägen men inte lätt uppgift. Offentliga insatser krävs för att driva utvecklingen framåt men det är ofta svårt att veta om dessa insatser leder till någon effekt för den enskilda individen. Den svenska minoritetspolitiken firar i år 20 år och har stegvis reformerats. Vi har kommit en bit på väg men fortfarande återstår mycket arbete för att ge enskilda rättighetsbärare tillgång till sina minoritetspolitiska rättigheter. Därtill behöver vi bättre verktyg för att följa upp vilka insatser som görs – och vilka som saknas.

Nuvarande uppföljningssystem infördes 2010. Tanken med uppföljningen var att den skulle underlätta och stödja genomförandet av minoritetsrättigheter lokalt och regionalt samt bistå regeringen med underlag för fortsatt styrning av politikområdet. Förslagen i detta betänkande kan ses som nästa fas i arbetet mot en starkare minoritetspolitik – genom mer kunskap, tydligare strukturer och en mer ändamålsenlig organisering av uppföljningsarbetet.

Under utredningens gång har vi träffat ett stort antal aktörer inom området, bland annat medarbetare i kommuner, regioner och vid statliga myndigheter samt företrädare för judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Många vittnar om strukturella hinder och andra utmaningar som försvårar genomförandet av minoritetspolitikens intentioner. För att, i enlighet med regeringens uttalade önskan, höja ribban i minoritetsarbetet kan vi konstatera att det behövs ett omtag i arbetet. Det krävs en samordning och uppföljning som ger regeringen en tydligare lägesbild för att mer strategiskt kunna styra och prioritera arbetet. För att identifiera och undanröja hinder behöver de nationella minoriteternas erfarenheter och sakkunskap användas i högre utsträckning. Vidare behöver kommuner och regioner ett tydligt, konkret och pragmatiskt stöd och det behövs en samordning mellan statliga myndigheter för att alla ska dra åt samma håll.

Utredningen vill med dessa förslag ge minoritetspolitiken en rejäl skjuts framåt. Förhoppningen är nu att kommuner, regioner och statliga myndigheter ska ges ett starkt stöd i sitt arbete och att regeringen ska få en tydlig bild av politikens utvecklingsmöjligheter. Med utredningens förslag vill vi åstadkomma den motor som politiken behöver. Mer aktiviteter och bättre underlag för beslut leder till mindre byråkrati och mer verkstad. Det är dags att lägga in en högre växel i minoritetspolitiken.

Ingrid Johansson Lind

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter	28
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen	31
1.4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	35
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.....	41
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Utredningens uppdrag.....	45
2.1.1 Direktiven till utredningen	45
2.1.2 Utredningens tolkning av uppdraget	46
2.2 Utredningens arbete	49

3	Nuvarande organisering av minoritetspolitiken	51
3.1	Inledning	51
3.2	Översikt över minoritetspolitikens delar.....	51
3.2.1	Övergripande ramverk för minoritetspolitiken	51
3.2.2	Förverkligandet av minoritetspolitiken	55
3.3	Internationella åtaganden till skydd för nationella minoriteter	57
3.3.1	Förenta nationerna (FN).....	57
3.3.2	Europarådet	59
3.4	Strategin för romsk inkludering	62
3.5	Det centrala minoritetspolitiska regelverket	64
3.5.1	Det allmännas grundläggande ansvar	64
3.5.2	Förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska.....	67
3.5.3	Statsbidraget till kommuner och regioner i förvaltningsområde	69
3.5.4	Övriga rättigheter i fråga om språk.....	70
3.6	Övriga insatser.....	71
3.6.1	Skolväsendet.....	72
3.6.2	Den högre utbildningen.....	74
3.6.3	Det allmänna biblioteksväsendet	76
3.6.4	Språkvård och språkrevitalisering	78
3.6.5	Kultur och kulturarv	79
3.6.6	Ortnamn	80
3.6.7	Medier.....	81
3.6.8	Vård- och omsorg samt folkhälsa	83
3.6.9	Länsstyrelserna.....	84
3.6.10	Bemötande och service	85
3.7	Andra åtgärder och verksamheter som har betydelse för minoritetspolitiken.....	86
3.7.1	Diskrimineringslagen och Diskrimineringsombudsmannens uppdrag	86
3.7.2	Bestämmelser i brottsbalken	88
3.8	Finansieringen av minoritetspolitiken	88

4	De nuvarande uppföljningsmyndigheternas uppdrag och förutsättningar	91
4.1	Inledning	91
4.2	Uppföljningsmyndigheternas gemensamma uppdrag	91
4.2.1	Lagreglering och uttalanden i förarbetena	92
4.2.2	Reglering i förordning.....	96
4.2.3	Uppdrag i regleringsbrev.....	97
4.2.4	Sammanfattande bedömning	98
4.3	Uppföljningsmyndigheternas förutsättningar	100
4.3.1	Organisatorisk placering av minoritetsfrågor.....	100
4.3.2	Myndighetsdialog med ansvarigt departement....	102
4.3.3	Uppföljningsuppdragets omfattning har utvidgats	103
4.3.4	Ekonomiska förutsättningar	104
4.3.5	Tillgång till specifik kompetens.....	105
4.4	Uppföljningsmyndigheternas erfarenheter	107
4.4.1	Tudelat uppföljningsuppdrag.....	107
4.4.2	Erfarenheter av samverkan.....	108
4.4.3	Fördelning av organisations- och statsbidrag	108
4.4.4	Dialog med de nationella minoriteterna.....	109
4.4.5	Uppföljning av minoritetspolitiken	110
4.4.6	Stöd till kommuner och regioner	110
4.4.7	Arbete med grundskyddet	112
4.4.8	Samordning av och samverkan med statliga myndigheter	113
4.5	Uppföljning av strategin för romsk inkludering.....	115
4.5.1	Förutsättningar för uppdraget och arbetssätt.....	115
4.5.2	Arbetet med pilot- och utvecklingskommuner ...	117
4.5.3	Samverkan med statliga myndigheter.....	118
4.5.4	Årlig uppföljning	119
4.6	Utredningens iakttagelser	119
4.6.1	Otydligt uppdrag.....	119
4.6.2	Uppföljningsmyndigheternas tolkning av uppdraget.....	120
4.6.3	Bristande resurser	121

5	De nationella minoriteternas roll inom uppföljning och främjande av minoritetspolitiken	123
5.1	Inledning	123
5.1.1	Ökad egenmakt	124
5.1.2	Tydligare rättighetsperspektiv ska eftersträvas ...	124
5.2	Utmaningar i minoritetsarbetet.....	125
5.2.1	Svaga kommunala strukturer försvårar arbetet ...	125
5.2.2	Minoritetsorganisationernas förutsättningar	126
5.2.3	Relationen till uppföljningsmyndigheterna.....	126
5.2.4	Bristande delaktighet	127
5.2.5	Behov av rådgivning	127
5.2.6	Verktyg saknas vid bristande efterlevnad	128
5.3	Det samiska civilsamhället och Sametinget	128
5.4	Utredningens iakttagelser	129
5.4.1	Rättighetsbaserat arbetssätt.....	129
5.4.2	Det fortsatta arbetet	130
6	Minoritetspolitikens uppföljningssystem	133
6.1	Inledning	133
6.2	Bakgrund och utgångspunkter	134
6.2.1	Förutsättningar som påverkar styrning och uppföljning av minoritetspolitiken	134
6.2.2	En programteoretisk ram.....	138
6.2.3	Uppföljning, utvärdering och tillsyn	143
6.2.4	Utredningens utgångspunkter och definitioner	147
6.3	Det nuvarande uppföljningssystemet för den generella minoritetspolitiken.....	149
6.3.1	Uppföljningssystemets övergripande delar	149
6.3.2	Minoritetspolitikens tre delområden	151
6.3.3	Årlig rapportering till regeringen.....	152
6.3.4	De tematiska uppföljningarna	154
6.3.5	Indikatorsystemet	154
6.3.6	Regeringens redovisning i budgetpropositionen.....	156

6.4	Utredningens iakttagelser	156
6.4.1	Övergripande	156
6.4.2	Politikens tre delområden	157
6.4.3	Andra myndigheters redovisning till uppföljningsmyndigheterna	159
6.4.4	Indikatorsystemet.....	160
6.4.5	Uppföljningsmyndigheternas årliga rapporter	161
6.4.6	Uppföljningens relevans för de nationella minoriteterna	163
6.5	Bedömning av syftet med uppföljningssystemet	164
6.5.1	Syften med uppföljning av minoritetspolitiken..	164
6.5.2	Underlag för redovisning till riksdagen	166
6.5.3	Underlag för samråd om politikens utfall och inriktning	168
6.5.4	Underlag för beslut om organisering och annan styrning	170
6.5.5	Underlag för förändringar av politikens innehåll och inriktning	174
6.6	Behovet av förändring och övergripande inriktning för uppföljningssystemet.....	176
6.6.1	En förtydligad målstruktur	176
6.6.2	Ett förtydligt, mer strategiskt inriktat och resursmässigt förstärkt uppföljningsuppdrag	178
6.6.3	En bred löpande bevakning.....	180
6.6.4	Periodisk uppföljning.....	180
6.6.5	Särskilda utvärderingar och andra djupare analyser.....	182
6.6.6	Ordningen att statliga myndigheter även redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheterna kan avskaffas	183
6.6.7	Indikatorsystemet behöver omprövas och ses över	184
7	Samordning och främjande av minoritetspolitiken	185
7.1	Inledning	185
7.2	Bakgrund och utgångspunkter.....	185

7.3	Utmaningar i samordning och främjande	189
7.3.1	Synpunkter från tjänstepersoner i kommuner och regioner	189
7.3.2	Synpunkter från statliga myndigheter	194
7.4	Utredningens iakttagelser	197
8	Utredningens förslag	205
8.1	Inledning	205
8.2	Övergripande bedömningar och förslag	206
8.2.1	Delområdena ersätts med delmål	206
8.2.2	Förslag till fyra delmål	207
8.2.3	Minoritetspolitisk integrering	216
8.3	Organisering av det nationella samordnings- och uppföljningsuppdraget	218
8.3.1	Förutsättningarna vid Länsstyrelsen i Stockholms län	220
8.3.2	Överföring av uppdraget till en annan befintlig myndighet	224
8.3.3	Förutsättningarna vid Institutet för språk och folkminnen	227
8.3.4	Institutet för språk och folkminnen ska överta länsstyrelsens uppdrag	230
8.4	Sametingets roll inom minoritetspolitiken	235
8.5	Innehållet i det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret	236
8.5.1	En tydligare reglering av uppdraget	236
8.5.2	Övergripande syfte med uppdraget	237
8.5.3	Följa utvecklingen inom politiken och inom områden av betydelse för politiken	242
8.5.4	Underlag till regeringen	244
8.5.5	Verka för ökad kunskap och förståelse	244
8.5.6	Främja samverkan	246
8.5.7	Stöd till myndigheter och andra offentliga aktörer	248
8.5.8	Fördela statsbidrag	250
8.5.9	Ansvar för webbplatsen minoritet.se	253

8.5.10	Årlig redovisning till regeringen.....	255
8.5.11	Utveckling av den periodiska uppföljningen	256
8.5.12	Strategin för romsk inkludering	257
8.6	Samverkan mellan Sametinget och Institutet för språk och folkminnen	259
8.7	De nationella minoriteternas roll och inflytande.....	260
8.7.1	Rådgivande organ inrättas för att stärka minoriteternas inflytande.....	260
8.7.2	Rådets utformning och uppgifter	262
8.8	Övriga frågor	263
8.8.1	Personuppgiftsbehandling och sekretess	263
8.8.2	Behov av ändringar i minoritetslagen	266
8.8.3	Ikraftträdandebestämmelser och genomförande av förslagen	267
8.8.4	Behov av utvärdering av förslagen	269
9	Konsekvensbeskrivning och kostnadsberäkning	271
9.1	Konsekvensbeskrivningens innehåll	271
9.2	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter	271
9.3	Konsekvenser för enskilda som tillhör nationella minoriteter	272
9.4	Konsekvenser för kommuner och regioner	273
9.5	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	273
9.5.1	Verksamhetsmässiga konsekvenser för berörda myndigheter	273
9.5.2	Personella konsekvenser	275
9.5.3	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter	276
9.6	Konsekvenser för statens finanser	277
9.6.1	Länsstyrelsen i Stockholms län.....	277
9.6.2	Sametinget.....	277
9.6.3	Institutet för språk och folkminnen.....	277
9.6.4	Finansiering	278

Referenser.....283**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:86.....	287
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:7.....	295
Bilaga 3	Indikatoröversikt och tabeller.....	297

Sammanfattning

Utredningens analys

I tjugo års tid har Sverige haft en minoritetspolitik. De nationella minoriteterna är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Samerna är även ett urfolk. De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå hur ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska organiseras. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå hur det minoritetspolitiska uppföljningssystemet kan förbättras. Syftet med uppdraget har varit att åstadkomma en ändamålsenlig organisering av uppgifterna för att bidra till en stärkt minoritetspolitik.

Sedan januari 2010 har Länsstyrelsen i Stockholms län och Saminget haft nationellt ansvar för samordning och uppföljning av minoritetspolitiken. En rad viktiga insatser har gjorts inom uppdraget för att främja förverkligandet av de nationella minoriteternas rättigheter, de nationella minoritetsspråkens fortlevnad och utveckling och tillämpningen av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Kommuner och regioner i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska samt utvecklings- och pilotkommuner inom strategin för romsk inkludering som fått stöd av uppföljningsmyndigheterna har tagit viktiga steg framåt. I övriga kommuner har dock genomförandearbetet gått mycket långsamt och grundskyddet i minoritetslagen har fått begränsat genomslag.

Utredningen har kunnat konstatera att arbetet med samordningen och uppföljningen av minoritetspolitiken har inneburit en rad utmaningar. Uppföljningsmyndigheternas uppdrag är otydligt. Detta har fått betydelse för hur myndigheterna dels väljer att tolka sitt upp-

drag, dels prioriterar i arbetet. Uppföljningsmyndigheterna har inte använt sig av möjligheten att själva definiera sitt uppdrag. Ingen fördjupad analys av uppdraget och myndigheternas roll utifrån skrivelser i förarbeten och regleringsbrev tycks ha gjorts. (avsnitt 4.6)

Uppföljningsmyndigheternas mandat i förhållande till andra myndigheter är vidare svagt och arbetet har tenderat att bli kortsiktigt. Otydligheten gör det svårt för kommuner, regioner och statliga myndigheter att veta vad de kan förvänta sig av uppföljningsmyndigheterna. Samverkan mellan statliga myndigheter har varit begränsad. Utredningen anser att de personella resurser som står till uppföljningsmyndigheternas förfogande för uppdraget har varit alltför begränsade i förhållande till regeringens ambitioner med verksamheten. (avsnitt 4.6.1)

Det är även oklart för de nationella minoriteterna vad de kan förvänta sig av uppföljningsmyndigheterna vilket riskerar att leda till frustration, irritation och bristande tillit. Minoriteterna efterlyser en tydligare dialog kring nödvändiga prioriteringar och saknar i hög utsträckning en pådrivande funktion – en motor – i minoritetsarbetet. (avsnitt 5.2.3)

Enligt regeringen ska det fortsatta arbetet präglas av ett rättighetsbaserat arbetssätt. Det innebär, enligt utredningens bedömning, ett förändrat förhållnings- och arbetssätt inom ramen för uppföljningen och främjandet av minoritetspolitiken. I detta ingår att identifiera och systematiskt motverka rättsliga, strukturella och praktiska hinder mot förverkligandet av minoritetsrättigheter, samt att bidra till att stärka de nationella minoriteternas tillgång till sina rättigheter. Det förutsätter ett ökat inflytande för minoriteterna och att gruppernas sakkunskap tas till vara mer systematiskt och i högre utsträckning i arbetet. För att uppföljningsmyndigheterna ska kunna arbeta på ett sådant sätt behövs ett aktivt angreppssätt, en djup förståelse för de folkrättsliga åtagandena som rör de nationella minoriteternas rättigheter samt ett brett perspektiv på minoritetsfrågorna och de nationella minoriteternas situation. (avsnitt 5.2)

Den nuvarande uppföljningen har inte i tillräcklig omfattning speglat de nationella minoriteternas situation. Minoriteternas möjligheter att lyfta problematiska frågor bör underlättas och de judiska, romska, sverigefinska och tornedalska minoriteternas roll i uppföljningsarbetet bör förtydligas. Samernas möjligheter att lyfta sådana

frågor inom Sametingets uppföljningsuppdrag bedöms redan nu vara goda. (avsnitt 5.4)

Uppföljningssystemet ska, enligt utredningen fortsättningsvis bygga på följande delar:

- En förtydligad målstruktur.
- Ett förtydligt, mer strategiskt inriktat och resursmässigt förstärkt uppföljningsuppdrag.
- En bred löpande bevakning av genomförandet av politiken, inklusive utvecklingen inom de politikområden som minoritetspolitiken överlappar eller berör.
- En periodisk uppföljning som i sin tur bör bestå av en årlig rapportering samt en eller flera rapporteringar med längre intervall.
- Särskilda utvärderingar och andra djupare analyser.

Minoritetspolitikens tre delområden diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet utgör en central del av uppföljningssystemet. Utredningen har gjort bedömningen att delområdena inte är fullt ut ändamålsenliga och att de behöver ses över. (avsnitt 6.6)

Uppföljningen av minoritetspolitiken behöver bli mer långsiktigt och strategiskt inriktad. Uppföljningen är basen för regeringens styrning. Om uppföljningen är kortsiktig riskerar även styrningen att bli kortsiktig. Fokus i uppföljningen behöver förskjutas från den årliga rapporteringen till ett mer långsiktigt perspektiv. (avsnitt 6.6)

Uppföljningsmyndigheterna behöver ges ett förtydligt och mer strategiskt inriktat uppdrag. Detta innebär att de tydligare bör ges ansvar för att göra en kontinuerlig analys av det samlade informations- och analysbehovet på nationell nivå. I ansvaret bör ingå att verka för att utveckla den samlade informationsinsamling och analys som görs inom staten och av andra aktörer i fråga om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Detta bör ske genom att uppföljningsmyndigheterna samråder och samverkar med andra aktörer och genom att de lämnar förslag till regeringen. Av detta följer att uppföljningsmyndigheterna behöver ha en grundläggande överblick över statens analys- och utvärderingsresurser. De bör även följa, ta till vara och uppmuntra eventuell forskning på området. (avsnitt 6.6)

Den centrala samlade uppföljningen av minoritetspolitiken ska bygga på den befintliga informationsinsamling och analys som sker inom olika sektorer. Om det finns behov av förbättrad informationsinsamling och analys bör den i första hand utvecklas inom respektive sektor. Uppföljningsmyndigheterna bör endast ägna sig åt insamling av primärdata inom områden som inte kan täckas av insamling inom olika sektorer. (avsnitt 6.6)

Uppföljningen kommer att kräva mer resurser och en förstärkt kompetens framgent om den ska räcka till för att täcka de olika behoven och hålla en tillräckligt hög kvalitet. Det behöver vara möjligt för myndigheterna att utveckla specialistkompetens bland personalen och att upprätthålla en analysmiljö som är stabil över tid. (avsnitt 6.6)

En central del i det mer strategiskt inriktade uppföljningsuppdraget bör vara en bred löpande bevakning av genomförandet av politiken, inklusive utvecklingen inom de politikområden som minoritetspolitiken överlappar eller berör. Den löpande bevakningen ska syfta till att kontinuerligt fånga upp hinder och utvecklingsbehov samt ge underlag för beslut om utvärderingar och andra djupare analyser avseende sådana hinder och behov. I bevakningen bör ingå att hålla sig underrättad om andra statliga myndigheters arbete och hur de har integrerat minoritetspolitiken. Bevakningen behöver utgå från det förhållandet att de nationella minoriteternas situation ser olika ut. Detta innebär att uppföljningsmyndigheterna behöver vinnlägga sig om att täcka in alla de områden och myndigheter som är relevanta sett ur var och en av minoriteternas synvinkel. (avsnitt 6.6)

Myndigheterna som ansvarar för uppdraget bör göra en kontinuerlig analys av det samlade informations- och analysbehovet på nationell nivå inom minoritetspolitiken. Särskilda utvärderingar och andra djupare analyser bör utföras av den eller de myndigheter, eller andra aktörer, som är bäst lämpade för uppgiften i det enskilda fallet. Uppföljningsmyndigheternas roll bör i första hand vara att ansvara för att kontinuerligt göra en samlad bedömning av *behovet av* sådana utvärderingar och analyser och hur detta behov kan tillgodoses mest effektivt och ändamålsenligt. Utvärderingar och djupare analyser bör inte ske inom ramen för en årlig rapportering utan efter en behovs- anpassad tidsplanering.

Den nuvarande uppföljningen bygger på årlig rapportering. Utredningen bedömer att den periodiska uppföljningen behöver bygga

på minst ett längre intervall utöver det årliga. Det behövs en fördjupad bedömning av vilket informations- och analysbehov som finns på årsbasis respektive med längre intervall. Den årliga rapporteringen bör inriktas på regeringens behov av dels underlag till budgetpropositionen, dels uppgifter om medelsanvändningen i fråga om anslag 7:1 (utgiftsomr. 1). Rapporteringen bör även innehålla en översiktlig redogörelse för den ur minoriteternas synvinkel viktigaste händelseutvecklingen under det gångna året. Övergripande effekter av minoritetspolitiken, det utredningen kallar slutliga effekter i förhållande till politiska mål samt samhällseffekter, bör rapporteras med längre intervaller och bygga på en kombination av kvantitativa uppgifter, exempelvis redovisade i form av indikatorer, och annat underlag av mer kvalitativt slag. (avsnitt 6.6)

Uppföljningen bör också ta fram utvärderingar och andra djupare analyser som inte sker med förbestämda tidsintervall. De särskilda utvärderingarna och andra djupare analyserna bör ske i syfte exempelvis att, på kort eller lång sikt, ge underlag för att åtgärda hinder för genomförandet av politiken, utveckla politikens innehåll eller ge en fördjupad bild av dess effekter. (avsnitt 6.6)

Utredningen konstaterar att ordningen att statliga myndigheter redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheterna inte har fungerat. Utredningen anser därför att uppföljningsmyndigheterna i första hand själva bör bedöma vilka myndigheter som är berörda av politiken och genom kontakter med myndigheterna skaffa sig de uppgifter som behövs. Ordningen att statliga myndigheter redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheten kan avskaffas. (avsnitt 6.6)

Det nuvarande indikatorsystemet för uppföljning av minoritetspolitiken behöver omprövas. En omprövning och översyn av indikatorsystemet bör göras först efter att översynen av delområdena och andra övergripande förändringar av ansvaret för uppföljningen och utformningen av uppföljningssystemet är genomförda. (avsnitt 6.6)

De av uppföljningsmyndigheterna genomförda främjande- och samordningsinsatserna har sammantaget inte varit tillräckliga i förhållande till behoven. Det har funnits problem i framförhållningen i det stöd som erbjudits. Vissa stödinsatser till kommuner och regioner, respektive mellan kommuner och regioner, bör av effektivitetsskäl samordnas på ett sätt som inte sker i dag. (avsnitt 7.4)

Insatser för att främja det grundläggande minoritetsskyddet som gäller i hela landet, har inte genomförts i tillräcklig utsträckning, enligt utredningens bedömning. Ett intensifierat främjandearbete bestående av riktade kunskapshöjande och synliggörande insatser, kombinerat med besök och erbjudande av regionala konferenser, bedöms på sikt kunna leda till bättre genomslag för grundskyddet. (avsnitt 7.4)

Analysen som gjorts inom ramen för uppföljningen har inte givit en tillräckligt tydlig bild av den faktiska situationen i kommuner och regioner. Den bristande analysen har påverkat möjligheterna att vidta effektiva och ändamålsenliga samordnings- och främjandeinsatser. (avsnitt 7.4)

En mycket viktig del av främjandearbetet är att identifiera, analysera och systematiskt sprida kunskap och erfarenhet om framgångsfaktorer i genomförandearbetet. Lärandet inom minoritetspolitiken behöver öka betydligt. Det behövs verktyg för att systematiskt sprida kunskap och erfarenheter. Det behövs en fördjupad analys av framgångsfaktorer och förutsättningarna att systematiskt duplicera sådana faktorer. (avsnitt 7.4)

För att undanröja strukturella hinder kopplade till bristen på personal med språk- och kulturkompetens, och för att bygga kapacitet, krävs det strategiska, samordnade och långsiktiga insatser. Det kan behövas gemensamma satsningar av olika slag eller samverkan mellan en rad olika aktörer inom det offentliga. Kommuner och regioner behöver konkreta stödinsatser för att komma vidare i arbetet och systematiskt bygga långsiktigt hållbara lösningar för att säkerställa kompetensförsörjning av personal som kan minoritetsspråk, i första hand inom äldreomsorg, förskola och skola. Det handlar framför allt om att skapa gemensamma lösningar för fortbildning och att höja statusen på arbetet och därmed öka incitamenten för människor att söka sig till sådant arbete. Av effektivitetsskäl och för att undvika dubbelarbete krävs samordning av insatserna. (avsnitt 7.4)

Uppföljningen har inte varit samlande och pådrivande i förhållande till övriga statliga myndigheter på det sätt som var avsett. Ett tydligare ansvar för en gemensam stödfunktion för sektorsmyndigheter bör av effektivitetsskäl övervägas och bör ingå som en del av det nationella samordnings- och uppföljningsansvaret inom minoritetspolitiken. (avsnitt 7.4)

En förutsättning för att kunna samverka är att myndigheterna har en överblick över andra myndigheters uppdrag och sätt att arbeta. Det vore både effektivt och ändamålsenligt att tillhandahålla ett system eller en struktur för att öka överblicken, eftersom ett stort antal tjänstepersoner som i dag arbetar med frågorna annars skulle behöva lägga resurser på att skaffa sig denna överblick på egen hand. Det vore mest ändamålsenligt och effektivt om en myndighet med nationellt samordnings- och uppföljningsansvar hade i uppdrag att ansvara för en struktur för att främja samverkan. Samverkan behövs framför allt i frågor som rör samråd med de nationella minoriteterna och informationsinhämtning av olika slag. Uppföljningen bör i första hand bygga på befintliga strukturer för insamling av information inom respektive sektor. (avsnitt 7.4)

Bristande stöd och samordning bidrar till dubbelarbete på lokal och regional nivå, vilket i förlängningen innebär att kommuner och regioners förutsättningar för att utnyttja statsbidraget så effektivt som möjligt försämras. Starka effektivitetsskäl talar således för att uppföljningsmyndigheternas resurser för främjande och samordning måste stärkas så att de bättre kan motsvara kommuners och regioners behov. Stödet behöver också utvecklas så att kommuner och regioner erbjuds ändamålsenligt metodstöd utifrån faktiska behov. (avsnitt 7.4)

Utredningens förslag

Minoritetspolitikens nuvarande tre delområden ska ersättas med fyra delmål.

1. Frihet från diskriminering och annan negativ särbehandling: personer som tillhör en nationell minoritet ska i alla sammanhang kunna ge uttryck för sin kulturella identitet utan rädsla för att utsättas för diskriminering, hatbrott och andra former av negativ särbehandling.
2. Inflytande och delaktighet: de nationella minoriteterna ska ha förutsättningar och möjligheter att påverka det allmännas beslut i frågor som berör dem och att vara delaktiga på lika villkor som majoriteten i samhällslivet. Barn och unga som tillhör de natio-

nella minoriteterna ska ha sådana möjligheter anpassade till sina förutsättningar.

3. Kulturell identitet: personer som tillhör de nationella minoriteterna ska ha möjlighet att tillägna sig, använda och utveckla sitt minoritetsspråk, bevara, utveckla och ha tillgång till sitt kulturarv samt i övrigt tillägna sig och utveckla sin kulturella identitet.
4. Levande minoritetsspråk: de nationella minoritetsspråken ska bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige.

Delmålen ska användas i styrning och uppföljning av minoritetspolitiken på nationell nivå. Målen kan även ge vägledning för kommuner och regioner och de anger de slutliga effekter eller samhällsförändringar som det allmännas minoritetspolitiska insatser ytterst ska bidra till att förverkliga. (avsnitt 8.2.1–8.2.2)

Regeringen ska utveckla och använda sig av en särskild styrstrategi i sin myndighetsstyrning – minoritetspolitisk integrering. Strategin innebär att utvalda myndigheter vid behov ges i uppdrag att arbeta med att långsiktigt integrera ett minoritetsperspektiv i det ordinarie beslutsfattandet inom organisationen i syfte att bättre bidra till minoritetspolitikens mål. I strategin ska ingå att uppföljningsmyndigheterna tillhandahåller rådgivning och utvecklar metodstöd för arbetet med integrering. (avsnitt 8.2.3)

För att kunna utveckla samordning och uppföljning ytterligare i den riktning som regeringen aviserat och för att kunna säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter krävs det både resursförstärkningar och andra mer långtgående förändringar. I nästa fas av arbetet behövs kraftfulla insatser för att undanröja hinder som begränsar förverkligandet av de nationella minoriteternas rättigheter. Den föreslagna revideringen och förstärkningen av uppföljningsuppdraget innebär en ambitionshöjning – i linje med regeringens intentioner – som kan bidra till ökat förtroendet för minoritetspolitiken.

Regeringens styrning av minoritetspolitiken behöver bli tydligare. Möjligheterna att inom länsstyrelsestrukturen åstadkomma den styrning som krävs bedöms som mycket begränsade. Utmaningarna i uppföljningsarbetet kan inte heller helt lösas genom att regeringen tillför ytterligare resurser till länsstyrelsen. Att inrätta en helt ny myndighet skulle kräva mycket starka skäl. Utredningen bedömer att övervägande skäl talar för att med dagens förutsättningar i första

hand välja en befintlig myndighet, i stället för att inrätta en ny. (avsnitt 8.3.4)

Samordnings- och uppföljningsuppdraget för samtliga minoriteter och minoritetsspråk behöver förtydligas och mer resurser behöver tillskjutas. För att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv styrning av minoritetspolitiken, krävs det tydligare myndighetsstyrning från regeringen och sektorsövergripande samordning mellan myndigheter. Uppdraget, som central uppföljande och samordnande myndighet när det gäller de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib, ska flyttas från Länsstyrelsen i Stockholms län till Institutet för språk och folkminnen, Isof. (avsnitt 8.3.4)

Genom att samla flera frågor som rör de nationella minoriteterna hos samma myndighet finns det bättre förutsättningar för regeringen att styra inriktningen på verksamheten och nyttja de samlade resurserna effektivt och ändamålsenligt. Det ger också goda förutsättningar att bygga sakkunskap inom minoritetspolitiken. Det ger förutsättningar att skapa en rad värdefulla synergier som talar för att samordnings- och uppföljningsuppdraget bör placeras hos Isof. Det tidigare föreslagna inrättandet av språkcentrum för finska, jiddisch, meänkieli och romani chib, med Isof som ansvarig huvudman, skulle stärka myndighetens förutsättningar på minoritetsområdet ytterligare. Genom att samla frågor som rör revitalisering och främjande av minoritetsarbetet hos samma statliga myndighet finns goda förutsättningar att nyttja samlad sakkunskap och gjorda lärdomar samt bidra till att sprida dessa till kommuner och regioner som en del av främjandet och informations- och kunskapshöjande insatser. (avsnitt 8.3.4)

Sametingets roll inom samordnings- och uppföljningsuppdraget ska renodlas till att bevaka frågor som rör samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Sametinget ska ges större frihet att arbeta med det minoritetspolitiska uppdraget avseende samiska rättigheter och samiska språket genom att ges möjlighet att självständigt rapportera om politiken och ge rekommendationer till regeringen. (avsnitt 8.4)

Det minoritetspolitiska uppdraget bör regleras tydligt och samlas i myndighetsinstruktionerna. Isof ska ansvara för samordning och uppföljning av de offentliga insatserna för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella

minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Sametinget ska bevaka samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Myndigheterna ska utifrån ett rättighetsperspektiv vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av minoritetspolitiken. De ska även bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning av politiken och en integrering av de nationella minoriteternas rättigheter inom berörda sektorer. (avsnitt 8.5.1–8.5.2)

Isof och Sametinget ska följa utvecklingen inom minoritetspolitiken och inom relevanta områden, nationellt och internationellt. Myndigheterna ska verka för att regeringen ska få tillgång till de utvärderingar och andra underlag som behövs för styrning och utveckling av minoritetspolitiken. (avsnitt 8.5.3–8.5.2)

Isof ska verka för ökad kunskap om och förståelse för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tordedalningar och deras rättigheter. Sametinget ska inom ramen för sitt minoritetspolitiska uppdrag verka för ökad kunskap om och förståelse för samer och samiska rättigheter. (avsnitt 8.5.5)

Isof ska tillhandahålla en struktur för och i övrigt främja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer. Arbetet med att främja samverkan och erfarenhetsutbyte är särskilt resurskrävande. Det är inte effektivt och ändamålsenligt att Sametinget bedriver ett sådant arbete parallellt med Isof. Sametinget och Isof bör i stället genom samverkan säkerställa att även samiska rättigheter och samiska språkets behov beaktas inom ramen för institutets uppdrag. (avsnitt 8.5.6)

Isof och Sametinget ska bistå med rådgivning, metodstöd, utbildning och liknande stöd till myndigheter och andra aktörer. (avsnitt 8.5.7)

Isof ska ansvara för fördelning av statsbidraget till organisationer som företräder minoriteter samt övriga uppgifter enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter. I fråga om statsbidrag till kommuner och regioner behöver regeringen ta fram ett system med två bidrag – ett för samiskt förvaltningsområde och ett för övriga två förvaltningsområden. I avvaktan på att det finns ett sådant system ska Isof pröva frågor om statsbidrag till kommuner i förvaltningsområde för finska och meänkieli. Sametinget ska pröva frågor om statsbidrag till övriga kommuner och till Region

Jämtland Härjedalen. Isof ska pröva frågor om statsbidrag till övriga regioner samt meddela föreskrifter enligt förordningen. (avsnitt 8.5.8)

Isof ska överta ansvaret för webbplatsen minoritet.se från Sametinget. Webbplatsen bör vidareutvecklas som en del i den förstärkta samordningen och främjandet av minoritetspolitiken. (avsnitt 8.5.9)

Uppföljningsmyndigheterna ska senast den 15 april varje år redovisa utvecklingen inom minoritetspolitiken för sina respektive ansvarsområden, under närmast föregående kalenderår. (avsnitt 8.5.10)

Sametinget och Isof ska ges i uppdrag att var för sig utveckla en rapporteringsstruktur för den periodiska uppföljningen av politiken, med utgångspunkt i utredningens iakttagelser och bedömningar. I uppdraget ska ingå att se över och ompröva minoritetspolitikens indikatorsystem. (avsnitt 8.5.11)

Uppföljningsmyndigheterna ska samverka med varandra inom ramen för det minoritetspolitiska uppdraget i syfte att åstadkomma enhetlighet och effektivitet i arbetet. (avsnitt 8.6)

Ett särskilt rådgivande organ för samordnings- och uppföljningsansvaret – ett råd – inrättas vid Isof. Rådet ska bestå av minst fyra och högst nio ledamöter. Ledamöterna ska utses av myndigheten. Rådet ska ha till uppgift att tillföra myndigheten sakkunskap i frågor om judars, romers, sverigefinnars och tornedalingars förhållanden och ge råd i frågor som rör det minoritetspolitiska uppföljnings- och samordningsuppdraget. (avsnitt 8.7)

Innehållet i det minoritetspolitiska uppdraget bör regleras samlat i instruktionerna för Isof och Sametinget. Bestämmelsen i 21 § minoritetslagen innehåller en del av uppdraget och ska därför upphävas. (avsnitt 8.8.2)

Utredningen föreslår att förändringarna genomförs med verkan fr.o.m. den 1 januari 2022, med undantag för en ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetspråk som ska träda i kraft ett halvår senare.

Om regeringen genomför utredningens förslag bör regeringen efter en viss tid ge Statskontoret, en statlig utredning eller någon annan utomstående aktör i uppdrag att utvärdera utfallet. Det kan vara lämpligt att genomföra en sådan utvärdering efter sex år. (avsnitt 8.8.4)

Den totala kostnaden för samordning och uppföljning av minoritetspolitiken beräknas uppgå till 24,5 miljoner kronor per år. (avsnitt 9.6.4)

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2022.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter

Härigenom föreskrivs att 9, 10, 12, 12 a, 13 a och 15 §§ förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Ansökningar om bidrag enligt denna förordning prövas av *Länsstyrelsen i Stockholms län*.

Ansökningar om bidrag enligt denna förordning prövas av *Institutet för språk och folkminnen*.

Ett beslut om bidrag får förenas med villkor. Dessa ska framgå av beslutet.

10 §²

En ansökan om statsbidrag ska göras skriftligen på en blankett som *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillhandahåller. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av behörig företrädare för organisationen och ha kommit in till *länsstyrelsen* senast den 1 oktober året före bidragsåret.

En ansökan om statsbidrag ska göras skriftligen på en blankett som *Institutet för språk och folkminnen* tillhandahåller. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av behörig företrädare för organisationen och ha kommit in till *institutet* senast den 1 oktober året före bidragsåret.

Tillsammans med ansökan ska organisationen lämna sina stadgar och en verksamhetsberättelse för det senaste verksamhetsåret samt uppgifter om sammansättningen i styrelsen eller motsvarande organ.

Organisationen är skyldig att lämna *länsstyrelsen* även de andra handlingar och uppgifter som *länsstyrelsen* anser krävs för prövning av ansökan.

Organisationen är skyldig att lämna *institutet* även de andra handlingar och uppgifter som *institutet* anser krävs för prövning av ansökan.

¹ Senaste lydelse 2009:1300.

² Senaste lydelse 2009:1300.

12 §³

En organisation som har beviljats bidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som *Länsstyrelsen i Stockholms län* i varje enskilt fall bestämmer. En ekonomisk redovisning ska vara bestyrkt av revisor och, om det bidrag som har beviljats uppgår till minst sex prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, av auktoriserad eller godkänd revisor.

En organisation som har beviljats bidrag enligt denna förordning är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som *Institutet för språk och folkminnen* i varje enskilt fall bestämmer. En ekonomisk redovisning ska vara bestyrkt av revisor och, om det bidrag som har beviljats uppgår till minst sex prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, av auktoriserad eller godkänd revisor.

12 a §⁴

Länsstyrelsen i Stockholms län ska i sin årsredovisning lämna en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål. *Länsstyrelsen* ska dessutom senast den 1 juni varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftet med bidragen.

Institutet för språk och folkminnen ska i sin årsredovisning lämna en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag, med vilka belopp och för vilka ändamål. *Institutet* ska dessutom senast den 1 juni varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftet med bidragen.

³ Senaste lydelse 2009:1300.

⁴ Senaste lydelse 2009:1300.

13 a §⁵

Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 13 §, ska *Länsstyrelsen i Stockholms län* besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det, får *länsstyrelsen* efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 13 §, ska *Institutet för språk och folkminnen* besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det, får *institutet* efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

15 §⁶

Länsstyrelsen i Stockholms län får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Institutet för språk och folkminnen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Ansökningar om statsbidrag för bidragsåret 2022 eller tidigare bidragsår handläggs enligt äldre föreskrifter.

⁵ Senaste lydelse 2009:1300.

⁶ Senaste lydelse 2009:1300.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen⁷

dels att nuvarande 2 a och 3 a §§ ska betecknas 2 b och 3 b §§,

dels att 1, 4 och 8 samt den nya 3 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 a, 3 a, 4 b, och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁸

Institutet för språk och folkminnen har till uppgift att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och immateriella kulturarv i Sverige.

Myndigheten ansvarar för samordning och uppföljning av de offentliga insatserna för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritets-språken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Myndigheten ska utifrån ett rättighetsperspektiv vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet samt bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning av minoritetspolitiken och en integrering av de nationella minoriteternas rättigheter inom berörda sektorer.

Myndigheten ska främja utvecklingen inom sitt verksamhetsområde genom fördelning av statliga bidrag.

⁷ Senaste lydelse av

2 a § 2009:743

3 a § 2014:171.

⁸ Senaste lydelse 2012:309.

Myndigheten ska bedriva forskning inom sitt verksamhetsområde och verka för ökad kunskap i samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor.

2 a §

Myndigheten ska inom ramen för sitt samordnings- och uppföljningsuppdrag för minoritetspolitiken särskilt

1. följa utvecklingen inom politiken och inom relevanta områden nationellt och internationellt,

2. verka för att regeringen ska få tillgång till de utvärderingar och andra underlag som behövs för styrning och utveckling av minoritetspolitiken,

3. verka för ökad kunskap om och förståelse för de nationella minoriteterna och deras rättigheter,

4. tillhandahålla en struktur för, och i övrigt främja, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer,

5. bistå med rådgivning, metodstöd, utbildning och liknande stöd till myndigheter och andra aktörer, och

6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.

3 a §

Myndigheten ska senast den 15 april varje år redovisa utvecklingen inom minoritetspolitiken under närmast föregående kalen-

derår såvitt avser de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, och romani chib.

3 b §

Myndigheten ska följa upp det regionala utfallet av sin verksamhet och rapportera det till Statens kulturråd, med undantag för verksamhet enligt 1 § andra stycket och 2 a §. Myndigheterna ska samråda om vilken rapportering som behövs.

4 §⁹

Utöver de uppgifter som myndigheten har enligt 1 och 2 §§ får den tillhandahålla varor och åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.

Utöver de uppgifter som myndigheten har enligt 1, 2 och 2 a §§ får den tillhandahålla varor och åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.

4 b §

Myndigheten ska samverka med Sametinget inom ramen för sitt samordnings- och uppföljningsuppdrag för minoritetspolitiken i syfte att åstadkomma enhetlighet och effektivitet i arbetet.

6 a §

Vid myndigheten ska det finnas ett råd för samordnings- och uppföljningsuppdraget för minoritetspolitiken. Rådet ska tillföra myndigheten sakkunskap i fråga om judars, romers, sverigefinnars och torne-

⁹ Senaste lydelse 2009:743.

dalingars förhållanden och ge råd i frågor som rör uppdraget.

Rådet ska bestå av minst fyra och högst nio ledamöter.

8 §

Fyra ledamöter i nämnden för klarspråksfrågor utses av regeringen. *Övriga ledamöter utses av myndigheten.*

Fyra ledamöter i nämnden för klarspråksfrågor utses av regeringen. *Myndigheten utser övriga ledamöter i nämnden och ledamöter i rådet enligt 6 a §.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

7 §¹⁰

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
-----------	--------------	---------------------------------------

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, studier av arbetsmarknadens funktionssätt, utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet, utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet och utvärdering av socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden	
--	---	--

¹⁰ Senaste lydelse 2019:315.

Kommerskollegium	ekonomiska undersökningar på det handelspolitiska området	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
------------------	---	--

Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete inom EU	undersökningar av undersökningar om och deltagande i EU-programmen för forskning och teknisk utveckling	
sjukvårdsinrättningar, utbildningsanstalter och forskningsinrättningar	miljömedicinska, socialmedicinska, psykiatriska eller andra medicinska studier	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Föreslagen lydelse

7 §

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, studier av arbetsmarknadens funktionssätt, utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet, utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet och utvärdering av socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden	
<i>Institutet för språk och folkminnen</i>	<i>undersökningar om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken</i>	
Kommerskollegium	ekonomiska undersökningar på det handelspolitiska området	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden

Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete inom EU	undersökningar av undersökningar om och deltagande i EU-programmen för forskning och teknisk utveckling	
<i>Sametinget</i>	<i>undersökningar om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken</i>	
Sjukvårdsinrättningar, utbildningsanstalter och forskningsinrättningar	miljömedicinska, socialmedicinska, psykiatriska eller andra medicinska studier	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Härigenom föreskrivs att 2, 11, 13 och 14 §§ förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹¹

Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Institutet för språk och folkminnen ansvarar för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Första stycket gäller inte sådan uppföljning som omfattas av 3 §.

11 §¹²

Sametinget ska pröva frågor om statsbidrag till de kommuner som ingår i förvaltningsområdet för samiska och till regionerna i Dalarnas län, Jämtlands län, Norrbottens län, Stockholms län, Västerbottens län och Väster-norrlands län. Länsstyrelsen i Stockholms län ska pröva frågor om statsbidrag till övriga kommuner och regioner. Bidragen ska betalas ut senast den 1 april varje bidragsår.

Institutet för språk och folkminnen ska pröva frågor om statsbidrag till de kommuner som ingår i förvaltningsområdet för finska och meänkieli. Sametinget ska pröva frågor om statsbidrag till övriga kommuner.

Sametinget ska pröva frågor om statsbidrag till regionen i Jämtlands län. Institutet för språk och folkminnen ska pröva frågor om statsbidrag till övriga regioner.

Bidragen ska betalas ut senast den 1 april varje bidragsår.

¹¹ Senaste lydelse 2010:196.

¹² Senaste lydelse 2019:1077.

13 §¹³

Länsstyrelsen i Stockholms län får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning enligt 12 § och föreskrifter om verkställighet av 10 a §.

Institutet för språk och folkminnen får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning enligt 12 § och föreskrifter om verkställighet av 10 a §.

14 §

Beslut av *Länsstyrelsen i Stockholms län* enligt denna förordning får inte överklagas. Inte heller beslut av Sametinget enligt denna förordning får överklagas.

Beslut av *Institutet för språk och folkminnen* enligt denna förordning får inte överklagas. Inte heller beslut av Sametinget enligt denna förordning får överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Ärenden enligt 10 a § som har inletts före ikraftträdandet handläggs enligt äldre föreskrifter.

¹³ Senaste lydelse 2011:1530.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det införs en ny paragraf, 2 b §, med följande lydelse.

2 §¹⁴

Sametinget har de uppgifter som framgår av 2 kap. 1, 1 a och 5 §§ sametingslagen (1992:1433). Sametinget ska även

1. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom rennäringen, övrigt samiskt näringsliv och samisk kultur,

2. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller samer och samiska,

3. yttra sig i ärenden om fastställande av samiska ortnamn och granska förslag till samiska namn på allmänna kartor,

4. yttra sig i frågor om personnamn med samisk anknytning och,

5. ansvara för verksamheten vid samiska språkcentrum.

Sametinget får meddela föreskrifter om

1. omfattningen av partistöd och formerna för stödet, och

2. fördelningen av bidrag till samisk kultur som ställts till Same-tingets förfogande.

2. yttra sig i ärenden om fastställande av samiska ortnamn och granska förslag till samiska namn på allmänna kartor,

3. yttra sig i frågor om personnamn med samisk anknytning och,

4. ansvara för verksamheten vid samiska språkcentrum.

¹⁴ Senaste lydelse 2019:308.

2 b §

Sametinget ska bevaka samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Myndigheten ska utifrån ett rättighetsperspektiv vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet samt bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning av minoritetspolitiken och en integrering av samiska rättigheter inom berörda sektorer. Sametinget ska i dessa syften

1. följa utvecklingen inom minoritetspolitiken och inom relevanta områden nationellt och internationellt,

2. verka för att regeringen ska få tillgång till de utvärderingar och andra underlag som behövs för styrning och utveckling av minoritetspolitiken,

3. verka för ökad kunskap om och förståelse för samer och samiska rättigheter,

4. bistå med rådgivning, metodstöd, utbildning och liknande stöd till myndigheter och andra aktörer, och

5. senast den 15 april varje år redovisa utvecklingen inom minoritetspolitiken under närmast föregående kalenderår såvitt avser samiska rättigheter och det samiska språket.

Sametinget ska samverka med Institutet för språk och folkminnen inom ramen för uppdraget i

*sytte att åstadkomma enhetlighet
och effektivitet i arbetet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

2.1.1 Direktiven till utredningen

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till hur *ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning ska vara organiserat*. Utredningen ska enligt direktiven

- närmare analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i den nuvarande ansvarsfördelningen,
- analysera fördelningen av uppgifter mellan olika myndigheter inom minoritetspolitiken,
- med utgångspunkt i analysen ta ställning till behovet av organisationsförändringar, och
- vid behov lämna förslag till förändringar i ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken.

Enligt direktiven ska utredningen även ta ställning till hur *uppföljningssystemet kan förbättras*. Utredningen ska enligt direktiven

- analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i det nuvarande uppföljningssystemet,
- analysera ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter, kommuner och regioner inom uppföljningssystemet,

- ta ställning till behovet av förändringar i utformningen av och ansvarsfördelningen inom uppföljningssystemet, och
- vid behov lämna förslag till hur uppföljningssystemet ska vara organiserat.

Sex utgångspunkter ska enligt regeringen gälla för ”verksamheten med ansvar för samordning, utveckling och uppföljning”, sammanfattningsvis under följande rubriker (se direktiven för det närmare innehållet):

1. säkerställd efterlevnad av rättigheter,
2. centralt och samlat ansvar,
3. behovet av bred kompetens,
4. tydlighet och förutsägbarhet,
5. effektivitet, långsiktighet och styrning, samt
6. Sametingets ansvar.

Utredarens arbete ska ledas av utgångspunkterna och de förslag som lämnas ska utgå från dem.

Utredningen ska lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag och göra konsekvensbeskrivningar. Utredningen ska redogöra för de ekonomiska och praktiska konsekvenser som förslagen medför. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort och lång sikt. Likaså ska konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter redovisas.

De kontakter som utredningen ska ha enligt direktiven redovisas under avsnitt 2.2.

2.1.2 Utredningens tolkning av uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och om möjligt föreslå förbättringar av ordningen för statens samordning, utveckling och uppföljning av genomförandet av minoritetslagstiftningen och minoritetspolitiken i övrigt, inklusive samordning och uppföljning av strategin för romsk inkludering.

Med *ordningen* avses utformningen av regeringens styrning, ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter samt myndigheternas resurser och befogenheter (exempelvis i förhållande till kommuner och regioner).

Utredningen har utgått från två syften med ordningen:

- den ska verka för, utveckla och samordna genomförandet av minoritetslagstiftningen och den övriga minoritetspolitiken hos statliga myndigheter, kommuner och regioner samt utveckla området (*främjandefunktionen*), och
- den ska producera kvalitativa underlag avseende tillämpningen av minoritetslagstiftningen och utvecklingen av området med regeringen som främsta mottagare (*uppföljningsfunktionen*).

Med *genomförandet av minoritetspolitiken* avses statliga myndigheters, kommuners och regioners genomförande av styrintstrument som beslutats av riksdag och regering (lagstiftning, regeringsuppdrag etcetera) och som avser minoritetspolitikens inriktning och sakinnehåll.

Utredningen har däremot i princip inte haft i uppdrag att utvärdera sakinnehållet i minoritetspolitiken eller utformningen av kommuners och regioners ansvar för genomförande av minoritetspolitikens sakinnehåll. I utredningens uppdrag har inte heller ingått att ompröva övriga¹ statliga myndigheters sektorsansvar eller grunduppdrag.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som gör att ordningen blir mer ändamålsenlig och effektiv i förhållande till de två ovannämnda syftena.

Med *uppföljningssystemet* avser utredningen den övergripande ordningen för hur information om minoritetspolitikens genomförande och effekter tas fram, analyseras och redovisas. Informationen kan vara såväl av kvantitativt som av kvalitativt slag. Kommuner, regioner och statliga myndigheter kan för egen del ha behov av att internt följa upp sina minoritetspolitiska insatser. Utredningens uppdrag är emellertid avgränsat till uppföljningen på central, statlig nivå.

Med hänsyn till utgångspunkt 1 i direktiven har det även ingått i uppdraget undersöka möjligheten att stärka de nationella minoriteternas möjlighet att utöva egenmakt inom ramen för ordningen. I detta ligger att utredningen har behövt beröra innebörden i egenmaktsbegreppet och bedöma vilken roll de nationella minoriteterna

¹ Det vill säga de som inte är uppföljningsmyndigheter.

och språkbärarna i framtiden bör spela inom ramen för uppföljningen och samordningen.

En utgångspunkt (nr 2 i direktiven) för utredningen har varit att det fortsatt ska finnas en central och samlad funktion på statlig nivå för främjande och uppföljning av genomförandet av minoritetspolitiken. Utgångspunkten (nr 6 i direktiven) har även varit att Sametinget ska ansvara för samiska rättigheter och det samiska språkens utveckling inom minoritetspolitiken och att Sametinget bör ges större frihet att utforma och bedriva verksamheten inom gällande regelverk.

Utredningen har behövt klargöra vad som bör ingå i den centrala främjande- och uppföljningsfunktionen (uppföljningsmyndigheternas ansvar) i fråga om främjande respektive uppföljning och vilket ansvar övriga relevanta statliga myndigheter ska ges i fråga om dessa funktioner (exempelvis sektorsmyndigheter).

Av utgångspunkt 2 och 6 i direktiven följer indirekt att en annan myndighet än Sametinget även fortsättningsvis ska ansvara för den centrala statliga främjande- och uppföljningsfunktionen i förhållande till de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. I uppdraget har ingått att bedöma om det finns anledning att ge det ansvaret till en annan myndighet än Länsstyrelsen i Stockholms län.

Uppföljningsfunktionen

Syftet med uppföljningsfunktionen är enligt direktiven att producera kvalitativa underlag avseende tillämpningen av lagstiftningen och utvecklingen av området med regeringen som främsta mottagare.

Utredningen har behövt analysera och definiera vad som utgör ”kvalitativa underlag” utifrån regeringens behov, det vill säga vad regeringen ska kunna använda underlagen till. Som ett led i detta har utredningen undersökt de nationella minoriteternas och övriga berörda intressenters behov och synpunkter.

Utredningen har vidare beskrivit hur den centrala uppföljningsfunktionen/uppföljningsmyndigheterna styrs och organiseras i dag och bedömt hur effektiv och ändamålsenlig den är. Utredningen har utifrån sin analys identifierat hinder och möjligheter att förbättra

den nuvarande ordningen. Utifrån analysen har utredningen lämnat förslag om utveckling av uppföljningssystemet.

Främjandefunktionen

Syftet med främjandefunktionen är att stärka, påskynda och underlätta genomförandet av minoritetspolitiken. I främjandefunktionen ingår olika slag av stöd och samordning, samt kunskapshöjande och synliggörande insatser. Insatserna riktar sig i första hand till kommuner, regioner och statliga myndigheter. I främjandefunktionen kan även ingå stöd till civilsamhällesorganisationer i syfte att främja genomförandet av minoritetspolitiken.

Utredningen har behövt identifiera och beskriva behovet av samordning och andra främjandeinsatser utifrån regeringens, minoriteternas, kommuners, regioners och statliga myndigheters synvinkel. Utredningen har också behövt bedöma i vilken utsträckning den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och effektiv.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har biträtt av en grupp av sakkunniga och experter samt en referensgrupp med sakkunniga från eller företrädare för de nationella minoriteterna och minoritetsspråksbärarna. Utredningen har träffat grupperna vid fyra respektive tre tillfällen vardera samt gett dem möjlighet att lämna synpunkter på texterna. Synpunkterna har beaktats, men förslag och bedömningar är utredningens egna.

Utredningen har därtill träffat och inhämtat synpunkter från de nationella minoriteterna enskilt, samt samrått med de nationella minoriteterna inför att de slutliga förslagen tagits fram. Följande organisationer har deltagit i dialogen: Judiska centralrådet, Judiska ungdomsförbundet, Sveriges Jiddischförbund, Met Nuoret, Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset, Sáminuorra, Svenska Samernas Riksförbund, förtroendevalda i Sametingets språknämnd, Sverigefinländarnas delegation, Sverigefinska pensionärsorganisationen, Sverigefinska riksförbundet, Sverigefinska ungdomsförbundet, Romska ungdomsförbundet, Riksförbundet Romer i Europa, Frantzwagner Sällskapet, Romano Paso samt Internationella Romska Evangeliska Missionen. Dialog har även förts med ett antal leda-

möter i regeringens referensgrupp för strategin för romsk inkludering. Besök har också gjorts vid Romskt informations- och kulturcenter i Malmö samt Romano Center i Väst i Göteborg.

Utredningen har i enlighet med direktiven samrått med Saminget, Länsstyrelsen i Stockholms län, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Sveriges Kommuner och Regioner.

Enligt direktiven ska utredningen även samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer. Utredningen har haft kontakter med följande myndigheter: Statens skolverk, Statens skolinspektion, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för språk och folkminnen, Statens kulturråd, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Universitets- och högskolerådet, Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Kungl. Biblioteket. Utredningen har också träffat ett antal länsråd från länsstyrelser.

Utredningen har fört dialog med förtroendevalda i demokrati-beredningen för Sveriges Kommuner och Regioner och inhämtat synpunkter från tjänstepersoner i ett antal kommuner och regioner som ingår i förvaltningsområden eller som är utvecklingskommuner inom regeringens strategi för romsk inkludering. Följande har bidragit med synpunkter: kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Borås, Gävle, Gällivare, Haninge, Huddinge, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Köping, Lycksele, Luleå, Oxelösund, Pajala, Sorsele, Stockholm, Strömsund, Sundbyberg, Sundsvall, Surahammar, Umeå, Uppsala, Vilhelmina, Vindeln, Åre, Åsele, Älvdalen, Östersund, Österåker, Övertorneå, samt regionerna Dalarna, Gävleborg, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Sörmland, Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland.

Utredningen har vidare i enlighet med direktiven hållit sig informerad om Tillitsdelegationens arbete och andra relevanta utredningars arbete. Utredningen har tagit del av förslaget om en ny myndighet för romska frågor (Ds 2019:15).

Utredningen har hållit berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och gett dem tillfälle att framföra synpunkter.

Slutligen har utredningen även deltagit i nätverksmöte för förtroendevalda inom finskt förvaltningsområde samt vid minoritetskonferenser i Göteborg respektive Stockholm.

3 Nuvarande organisering av minoritetspolitiken

3.1 Inledning

I avsnittet beskrivs den nuvarande organiseringen av minoritetspolitiken. Syftet är att ge en överblick över hur genomförandet av politiken är organiserat och vad som skulle kunna omfattas av arbetsfältet för den centrala, statliga uppföljningen och samordningen.

I avsnitt 3.2 ges en översikt över minoritetspolitikens delar. I avsnitt 3.3 beskrivs internationella åtaganden till skydd för nationella minoriteter. I avsnitt 3.4 går utredningen översiktligt igenom strategin för romsk inkludering. I avsnitt 3.5 beskrivs det centrala minoritetspolitiska regelverket, främst lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen). Därefter går utredningen igenom andra stående insatser inom särskilda sektorer och verksamheter i avsnitt 3.6 samt andra åtgärder och verksamheter som har betydelse för minoritetspolitiken i avsnitt 3.7. I avsnitt 3.8 ges en bild av finansieringen av politikområdet.

De centrala aktörerna på området – uppföljningsmyndigheterna Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län – och deras minoritetspolitiska uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 4.

3.2 Översikt över minoritetspolitikens delar

3.2.1 Övergripande ramverk för minoritetspolitiken

På en övergripande nivå får minoritetspolitiken sin inriktning genom ett riksdagsbundet mål för politiken, konventionsåtaganden och andra internationella ramverk samt två strategier som regeringen har beslu-

tat om. De nationella minoriteterna omfattas även av program- och målsättningsstadganden i regeringsformen.

De nationella minoriteterna och minoritetsspråken

Sveriges fem nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. De nationella minoriteterna och minoritetsspråken är erkända av Sverige i samband med ratificering av internationella konventioner och genom nationell lagstiftning. Inom minoritetsspråken förekommer varieteter. Samtliga varieteter omfattas av erkännandet, dock inte som separata språk utan som del av respektive minoritetsspråk.

Samerna är även ett urfolk i Sverige. Samerna själva identifierar sig som ett urfolk och riksdagen bekräftade detta 1977 genom att uttala att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning (prop. 1976/77:80, bet. 1976/77:KrU43). Bland samerna finns en önskan om att omtalas som urfolk, snarare än nationell minoritet (Sametinget, 2017). Sametinget vill även att de samiska språken ska benämnas som nord-, lule-, pite-, ume- och sydsamiska.

De nationella minoriteterna inklusive urfolket har olika förutsättningar och behov sinsemellan och inom respektive grupp. Vad som uppfattas som viktiga beståndsdelar i identiteten skiljer sig mellan grupperna. Det innebär att det finns en stor variation i de minoritetspolitiska frågor som uppfattas som angelägna för respektive grupp. För att kunna förverkliga minoritetsrättigheter och leva upp till Europarådets minoritetskonventioner krävs därför att det offentliga har fördjupad kunskap om de nationella minoriteterna och urfolket och även vilka frågor som är av betydelse för respektive grupp. En aktuell nulägesbeskrivning finns bland annat i SOU 2017:60, s. 58–67.

Riksdagsbundet mål

Minoritetspolitik utgår från det av riksdagen fastställda målet som är att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande (prop. 2008/09:1 utg.omr. 1, bet. 2008/09: KU1,

rskr. 2008/09:83). Målet ska följas upp inom följande tre delområden (prop. 2008/09:158, bet. 2008/09:KU23, rskr. 2008/09:272):

- diskriminering och utsatthet,
- inflytande och delaktighet, och
- språk och kulturell identitet.

Programförklaring i regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen har samlats ett antal program- och målsättningsstadganden för den samhälleliga verksamheten. Några av dessa är av särskild relevans för de nationella minoriteterna.

I femte stycket anges att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Vidare anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bland annat nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet.

I sjätte stycket anges att samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Åtaganden enligt internationella konventioner m.m.

Minoritetspolitiken har sin grund även i Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och liknande ramverk. Centrala för politikområdet är två Europarådskonventioner: Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) respektive den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan eller minoritetsspråkskonventionen). Även inom ramen för FN-samarbetet finns internationella ramverk som ger skydd för de nationella minoriteterna. Konventionsåtagandena följs återkommande upp av särskilda granskningsorgan. En närmare redogörelse för Sveriges internationella åtaganden och uppföljningen av dem finns i avsnitt 3.3.

Strategin för de nationella minoriteterna

Inom minoritetspolitiken har regeringen även beslutat om två strategier. För det första finns regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158). Strategin fastställer den övergripande riktningen för arbetet med att förverkliga de nationella minoriteternas rättigheter. Den omfattar åtgärder för att

- förtydliga den rättsliga regleringen av de nationella minoriteternas rättigheter genom en sammanhållen lag som gäller i hela landet och inte enbart i en viss region i landet,
- motverka diskriminering och utsatthet,
- säkerställa en bättre efterlevnad av Europarådets ramkonvention och minoritetsspråkskonventionen och uppföljning av vidtagna åtgärder,
- stärka de nationella minoriteternas egenmakt och inflytande, samt
- främja bevarandet av de nationella minoritetsspråken.

Uppföljningssystemet utgör en central del av strategin. Det bygger på att det riksdagsbundna målet har brutits ned i de tre delområdena. Avsikten är att åtgärder ska beslutas, genomföras och följas upp i förhållande till de tre områdena. Systemet bygger även på att det finns en eller flera statliga myndigheter med ett övergripande ansvar för samordning och uppföljning av minoritetspolitiken, fortsättningsvis kallade ”uppföljningsmyndigheter”. Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län har varit uppföljningsmyndigheter sedan år 2010.

Uppföljningsmyndigheternas gemensamma uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 4. Uppföljningssystemet beskrivs närmare i avsnitt 6.

Den övergripande minoritetspolitiska strategin har reviderats och kompletterats genom regeringens bedömningar i propositionen *En stärkt minoritetspolitik* (prop. 2017/18:199). I propositionen gör regeringen i huvudsak följande bedömningar:

- Det nationella arbetet med de nationella minoriteternas rättigheter bör utgå från förhållandet att rättigheterna utgör en integrerad del av det internationella ramverket till skydd för de mänskliga rättigheterna.

- Det är nödvändigt med ett helhetsgrepp om de utmaningar och möjligheter som finns inom området.
- Målet för minoritetspolitiken och dess indelning i tre inbördes beroende delområden bör kvarstå. Språk och kultur är kärnan i de nationella minoriteternas identitet. En fungerande överföring av språk och kultur mellan generationer är därför en central uppgift för minoritetspolitiken.
- För att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter bör den lagstiftning som föreskriver dessa rättigheter förtydligas.
- De nationella minoriteternas rättigheter bör vara en integrerad del av den offentliga verksamheten inom berörda sektorer.

Strategin för romsk inkludering

Utöver den samlade strategin för minoritetspolitiken, som utgör en övergripande inriktning för politikområdet, finns regeringens strategi för romsk inkludering (skr. 2011/12:56). Regeringen har uttalat att strategin utgör såväl en förstärkning som en naturlig del av minoritetspolitiken (skr. 2017/18:282).

Strategin för romsk inkludering har ett eget, tidsatt mål: den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som inte är rom. Strategin för romsk inkludering har även ett anslag i statsbudgeten som är skilt från anslaget för den generella minoritetspolitiken. Länsstyrelsen i Stockholms län har ansvar för att samordna och följa upp arbetet med strategin. Innehållet i strategin och länsstyrelsens uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

3.2.2 Förverkligandet av minoritetspolitiken

Det övergripande ramverket förutsätts fyllas ut och förverkligas genom att riksdag och regering beslutar om specifika styrinstrument. De beslutade styrinstrumenten är av en rad olika slag, främst:

- lagstiftning och andra föreskrifter riktade såväl till statliga myndigheter som till kommuner och regioner,
- ekonomiska styrmedel i form av statsbidrag såväl till kommuner och regioner som till civilsamhällesorganisationer samt
- stående och tidsbegränsade uppdrag till en rad statliga myndigheter.

Minoritetspolitikens tvärsektoriella karaktär innebär en utmaning när det gäller att göra en överskådlig framställning av dess innehåll. Det går inte att på ett enkelt sätt dra en gräns för området. Det är enbart en del av åtgärderna som finansieras under de minoritetspolitiska anslagen i statsbudgeten, se avsnitt 3.8. Minoritetspolitiken förverkligas inom sektorer kopplade till flera andra utgiftsområden. Regeringen har uttalat att verksamheten inom dessa sektorer därigenom är en del av minoritetspolitiken (skr. 2017/18:282). Olika definitioner av vilka åtgärder som ingår i minoritetspolitiken är tänkbara, exempelvis:

- åtgärder som är beslutade i direkt syfte att bidra till uppfyllelse av det minoritetspolitiska målet med dess tre delområden,
- åtgärder som Sverige redovisar för att uppfylla språkstadgan, ramkonventionen och andra internationella åtaganden om minoriteters rättigheter, eller
- alla åtgärder som är ägnade att bidra till måluppfyllelsen inom minoritetspolitiken.

Utredningen tar i detta avsnitt inte ställning till hur gränsen ska dras, men kommer i framställningen att skilja mellan å ena sidan åtgärder som är beslutade i direkt syfte att uppfylla det minoritetspolitiska målet med dess tre delområden, och å andra sidan övriga åtgärder.

Till den första kategorin hör till att börja med de mest centrala styrinstrumenten, nämligen lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) samt vissa bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453), språklagen (2009:600) och skollagen (2010:800). Dessa bestämmelser bildar tillsammans med bestämmelser i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsförordningen) ett regelverk som kan grupperas i följande kategorier:

- Grundläggande skyldigheter för det allmänna, bland annat i fråga om de nationella minoriteternas inflytande.
- Språkliga rättigheter med anknytning till förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska.
- Övriga språkliga rättigheter för enskilda.

Innehållet i detta för minoritetspolitiken centrala regelverk beskrivs närmare i avsnitt 3.5.

Utöver det centrala regelverket finns styrinstrument som rör nationella minoriteter och minoritetsspråk i förhållande till specifika sektorer eller verksamheter. Bland annat finns bestämmelser i kulturmiljölagen (1988:950) och bibliotekslagen (2013:801). Vidare har vissa statliga förvaltningsmyndigheter stående minoritetspolitiska uppdrag. Minoritetspolitiken förverkligas även genom att regeringen beslutar om olika tidsbegränsade insatser, i första hand genom att olika förvaltningsmyndigheter får särskilda uppdrag. De minoritetspolitiska frågorna förväntas även integreras av berörda offentliga aktörer i deras verksamheter där detta är relevant. Bland annat kan detta ske genom att statliga myndigheter tolkar in och beaktar frågorna inom ramen för respektive myndighets grunduppdrag. En genomgång av olika former av insatser finns i avsnitt 3.6.

Därtill finns insatser som inte har införts i ett uttalat minoritetspolitiskt syfte, men som ändå har betydelse för måluppfyllelsen inom politiken. Ett exempel på sådana åtgärder är diskrimineringslagens bestämmelser om förbud mot diskriminering. Utredningen redovisar några sådana insatser i avsnitt 3.7.

3.3 Internationella åtaganden till skydd för nationella minoriteter

3.3.1 Förenta nationerna (FN)

Det internationella ramverket till skydd för de mänskliga rättigheterna tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Sverige har anslutit sig till en majoritet av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och rapporterar regelbundet till relevanta FN-mekanismer om det nationella arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna.

Flera av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter innehåller bestämmelser som är relevanta i skyddet av minoriteters rättigheter. Detta gäller bland annat konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 30 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är särskilt centrala i skyddet och främjandet av minoriteters rättigheter.

I artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter anges att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk. Bestämmelsen innebär dels ett förbud mot diskriminering, dels en skyldighet för stater att positivt stödja minoriteternas strävanden.

I artikel 30 i barnkonventionen finns bestämmelser om minoriteter och språk. Där anges att i stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk, ska ett barn som tillhör en sådan grupp inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk. Barnkonventionen är sedan 1 januari 2020 inkorporerad som svensk lag.

FN:s generalförsamling har antagit en deklaration om minoriteters rättigheter och en deklaration om urfolks rättigheter. Dessa är inte juridiskt bindande, men kan vara vägledande för medlemsstaterna. Enligt minoritetsdeklarationen ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövs för att personer som tillhör minoriteter ska kunna åtnjuta de mänskliga rättigheterna och skapa förutsättningar för personer som tillhör minoriteter att utveckla sin kultur samt att utveckla och lära sig sitt språk. Enligt urfolksdeklarationen är rätten till självbestämmande grundläggande i fråga om urfolks rättigheter. Deklarationen understryker vidare bland annat rätten till kultur, identitet, språk, hälsa och utbildning samt förbudet mot diskriminering av personer som tillhör urfolk.

FN:s generalförsamling antog 2015 resolutionen Agenda 2030 för hållbar utveckling vilken innebär att alla medlemsländer i FN för-

bundit sig att arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Agendan innehåller 17 mål och 169 delmål som i Sverige kallas de globala målen. De nationella minoriteternas rättigheter har direkt koppling till flera mål och delmål i agendan, bland annat mål tre om god hälsa och välbefinnande, mål fyra om god utbildning för alla och mål tio om minskad ojämlikhet. Att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter är ett led i processen med att uppfylla de globala målen och i förlängningen att genomföra Agenda 2030.

3.3.2 Europarådet

Europarådet bildades efter andra världskriget för att säkerställa respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är sedan 1995 svensk lag. I artikel 14 anges att åtnjutande av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) ratificerades av Sverige år 2000. Konventionen syftar till att skydda personer som tillhör nationella minoriteter. Enligt artikel 3.1 får de utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som följer av de principer som anges i ramkonventionen såväl enskilt och som i gemenskap med andra.

Europarådet har tillsatt en rådgivande kommitté som övervakar att ramkonventionen följs. De stater som har ratificerat ramkonventionen är skyldiga att vart femte år rapportera om genomförandet av den. Sveriges senaste rapport lämnades in i juni 2016 (Ku2016/00845/DISK). Nästa rapport ska lämnas den 1 juni 2021.

Konventionen garanterar nationella minoriteter en rad mänskliga rättigheter och grundläggande friheter: bland annat skydd från diskriminering, fientlighet och våld, mötes-, förenings-, yttrande-, tanke-

samvets- och religionsfrihet samt åsikts- och yttrandefrihet på det egna språket. Konventionsstaterna åtar sig vidare att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, såväl muntligt som skriftligt.

Tre artiklar i ramkonventionen har av den rådgivande kommittén lyfts fram som särskilt centrala. Kommittén har i en tematisk kommentar anfört att artikel 4, 5 och 15 kan ses som de tre hörnen på en triangel som tillsammans bildar de huvudsakliga grunderna för konventionen (Europarådet, 2008, p. 13).

Enligt artikel 4 åtar sig staterna att tillförsäkra personer som tillhör en nationell minoritet rätt till likhet inför lagen och till lika skydd av lagen. I detta hänseende ska all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet vara förbjuden. Vidare åtar sig staterna att där så är nödvändigt vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen.

Enligt artikel 5 åtar sig staterna att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Vidare åtar sig staterna att avhålla sig från åtgärder eller metoder som syftar till assimilering av personer som tillhör nationella minoriteter mot dessa personers vilja och ska skydda dem mot alla åtgärder som syftar till sådan assimilering.

Enligt artikel 15 ska staterna skapa nödvändiga förutsättningar för att de som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem. Den rådgivande kommittén har konstaterat att rätten till effektivt deltagande gör det möjligt att uppmärksamma och i praktiken beakta de synpunkter som personer som tillhör nationella minoriteterna anser vara angelägna, i fråga om fullständig och effektiv jämlikhet respektive deras rätt att bevara och utveckla sin särskilda identitet (Europarådet, 2008, p. 15).

Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan eller minoritetsspråkskonventionen) ratificerades av Sverige år 2000. Huvudsyftet med språkstadgan är att skydda Europas kulturella mångfald och förhindra att språk dör ut. Varje stat väljer vilka nationella minoritetsspråk som ska skyddas under språkstadgan och nivån på skyddet. Staten ska dessutom peka ut inom vilket geografiskt område som förstärkt skydd ska ges.

Enligt språkstadgan krävs det att ett landsdels- eller minoritetsspråk ska ha använts av hävd i ett visst territorium inom en stat (så kallad historisk geografisk anknytning) av medborgare i staten, och att språket ska skilja sig från det officiella språket. Vidare ska språket talas av ett tillräckligt stort antal personer så att det motiverar olika åtgärder för skydd och främjande. Invandrarpråk och dialekter av landets majoritetsspråk anses falla utanför definitionen. Om ett språk inte uppfyller kravet på historisk geografisk anknytning, är det att betrakta som ett territoriellt obundet språk. För territoriellt obundna språk är skyddsnivån lägre och mer allmänt hållen. De olika skyddsnivåerna utvecklas i konventionen. Del I innehåller inledande bestämmelser. Del II innehåller generella mål och principer som gäller alla de språk en stat har erkänt. Del III beskriver det förstärkta skyddet som går längre än grundskyddet.

Finska, meänkieli och samiska uppfyller kravet på historisk geografisk anknytning och omfattas av skyddet enligt del III inom ett visst angivet område. I resten av landet omfattas dessa språk av skydd enligt del II. Jiddisch och romani chib är territoriellt obundna språk i Sverige. För dessa språk gäller skydd enligt del II i konventionen.

Europarådet har tillsatt en expertkommitté som övervakar att staterna skyddar och respekterar rättigheterna i språkstadgan. De stater som har ratificerat stadgan är enligt artikel 15 skyldiga att vart tredje år rapportera om genomförandet av dess artiklar. Sveriges senaste rapport lämnades in i juni 2019 (Ku2019/01174/CSM).

Ministerrådet har beslutat om en reformering av övervakningsmekanismen från den 1 juli 2019. Staterna ska fortsättningsvis lämna rapporterna var femte år. Mellan varje rapport, efter två och ett halvt år, ska staten lämna information om genomförandet av eventuella rekommendationer som expertkommittén bedömt kräver omedelbara åtgärder. Reformen innebär även bland annat att rapporterings-

cyklerna avseende språkstadgan synkroniseras med rapporteringen avseende ramkonventionen. Sveriges nästa rapport ska lämnas den 1 juni 2021.¹

3.4 Strategin för romsk inkludering

Utformningen av strategin framgår av skrivelsen *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032* (skr. 2011/12:56). Det övergripande målet för strategin är att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som inte är rom. Målet har preciserats och brutits ned i förhållande till verksamhets-specifika mål inom sex områden:

- utbildning,
- arbete,
- bostad,
- hälsa och social omsorg och trygghet,
- kultur och språk, samt
- (romers) organisering.

Regeringen har gjort bedömningen att kvinnor och barn bör vara prioriterade målgrupper i strategin och att statliga åtgärder inom områdena utbildning och arbete särskilt bör prioriteras. Regeringen har vidare gjort bedömningen att romsk delaktighet och romskt inflytande genomgående bör säkerställas i strategin.

I förhållande till de sex områdena har regeringen gjort bedömningar av kommunernas samt av vissa myndigheters betydelse för genomförandet av strategin. Ett antal myndigheter har under åren getts särskilda uppdrag inom ramen för strategins områden.

Fem kommuner (de så kallade pilotkommunerna) gavs åren 2013–2015 ekonomiskt stöd för att ingå i en pilotverksamhet för att bygga upp en struktur eller motsvarande långsiktig lösning i den kommunala förvaltningen. Lösningarna skulle enligt regeringen syfta till att förbättra romers inkludering inom framför allt områdena ut-

¹ www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring;
www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations.

bildning, arbete, hälsa och social omsorg. De fem pilotkommunerna är Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun och Malmö kommun. Av skrivelsen framgår att syftet med verksamheten även var att erfarenheterna från pilotverksamheten kontinuerligt skulle spridas till andra kommuner.

Ytterligare fem kommuner (de så kallad utvecklingskommunerna) gavs åren 2016–2019 ekonomiskt stöd för att genom metodutveckling bygga upp en struktur i den kommunala förvaltningen. De fem kommunerna är Borås kommun, Gävle kommun, Haninge kommun, Stockholms kommun och Uppsala kommun.

Länsstyrelsen i Stockholms län har haft i uppdrag att samordna och stödja pilot- respektive utvecklingskommunerna, samt att fördjupa och sprida kunskap från arbetet för romsk inkludering. Pilotverksamheten har även utvärderats av en konsult.

I förhållande till pilot- respektive utvecklingskommunerna har flera statliga myndigheter getts särskilda uppdrag. Bland annat har Skolverket haft i uppdrag att göra tillgänglig en utbildning av så kallade brobyggare inom förskola, förskoleklass och grundskola. Kommunerna har fått statsbidrag för att utbilda sådana brobyggare.

Länsstyrelsen i Stockholms län har även samordnat arbetet med att ta fram två nulägesbeskrivningar. Nulägesbeskrivningen 2014 omfattade pilotkommunerna. Nulägesbeskrivningen 2018 omfattade såväl pilot- som utvecklingskommunerna. Enligt regeringens senaste uppdrag till länsstyrelsen, vilket gäller till och med 2023, ska myndigheten samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin. Detta innebär att myndigheten ska stödja kommuner att utveckla arbetssätt och metoder för romsk inkludering, utveckla ett uppföljningssystem och genomföra kunskapshöjande insatser (Ku2019/02101/CSM).

Arbetet med nulägesbeskrivningarna har, förutom romska sakkunniga, involverat Arbetsförmedlingen, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Skolverket.

3.5 Det centrala minoritetspolitiska regelverket

3.5.1 Det allmännas grundläggande ansvar

Minoritetslagen och språklagen anger vilka de nationella minoriteterna och minoritetsspråken är. De innehåller även bestämmelser som omfattar hela den statliga verksamheten och samtliga kommuner och regioner. Det rör sig om

- det så kallade grundläggande skyddet
- skyldigheten att samråda med minoriteterna och ge dem möjlighet till inflytande och
- skyldigheten att informera om rättigheter och ansvar.

Språklagen innehåller därtill vissa bestämmelser som tar sikte på den enskildes tillgång till minoritetsspråk. Språklagen utgör en del av språkpolitiken som i fråga om minoritetsspråken utgör ett med minoritetspolitiken överlappande politikområde.²

Det grundläggande skyddet

Begreppet ”grundläggande skydd” används inte i lagtext, men däremot i diskussionerna om minoritetspolitiken. Begreppet har använts med olika innebörd. En innebörd är som en sammanfattande beteckning på myndigheters skyldighet enligt minoritetslagen att informera minoriteterna om deras rättigheter, att främja minoriteternas språk och kultur och att samråda med dem (se exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2017, s. 106). I den senaste minoritetspolitiska propositionen används begreppet i mer avgränsad betydelse (prop. 2017/18:199, s. 31). I propositionen avses två lagbestämmelser:

² Språkpolitiken har fyra överordnade mål, varav minoritetsspråken omfattas av ett: 1. Svenska språket ska vara huvudspråk i Sverige. 2. Svenskan ska vara ett komplett och samhällsbärande språk. 3. Den offentliga svenskan ska vara vårdad, enkel och begriplig. 4. Alla ska ha rätt till språk: att utveckla och tillägna sig svenska språket, att utveckla och bruka det egna modersmålet och nationella minoritetsspråket och att få möjlighet att lära sig främmande språk.

- Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (8 § språklagen).
- Det allmänna ska även i övrigt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt (4 § minoritetslagen).

Innebörden av ”främja” är att det allmänna genom aktiva åtgärder och handlingar ska stödja språkens och kulturens fortlevnad (prop. 2008/09:143, s. 126). Det grundläggande skyddet är inte en insats eller åtgärd med ett preciserat innehåll, i jämförelse med exempelvis rättigheterna i förvaltningsområde (se nästa avsnitt). Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelserna i stället är att öka statliga och kommunala myndigheters medvetenhet om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. Detta förväntas i sin tur ytterst leda till att initiativ tas till att aktivt främja minoriteternas språk och kultur inom den offentliga verksamheten (prop. 2008/09:158, s. 67).

För kommunernas och regionernas del har ansvaret förtydligats genom en bestämmelse, 5 b § minoritetslagen, om skyldighet för dem att anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Skyldigheten innebär att kommuner och regioner aktivt ska ta ställning till hur det minoritetspolitiska arbetet ska bedrivas och att det ska framgå av någon form av styrdokument (prop. 2017/18:199, s. 94).

Grundskyddet är inte sanktionerat men kommuner och regioner är skyldiga att på begäran lämna uppgift till uppföljningsmyndigheterna om de mål och riktlinjer som antagits.

Samråd och andra former av inflytande

Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor, enligt 5 § minoritetslagen.

Utredningen konstaterar att bestämmelsen är central för minoritetspolitiken. Den är det främsta styrmedlet för att uppnå det minoritetspolitiska målet inom delområdet inflytande och delaktighet. Genom de nationella minoriteternas inflytande kan dessutom poten-

tiellt innehållet i och utformningen av alla andra minoritetspolitiska åtgärder påverkas.

Innebörden av ”samråd” har förtydligats genom ett nytt andra stycke i bestämmelsen. Samråd ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande (se prop. 2017/18:199, s. 40 för den närmare innebörden av detta).

I regleringen finns inte något uttryckligt krav på att de synpunkter som framförs vid samråden måste beaktas i beslutsfattandet, men syftet är att så ska ske så långt det är möjligt. Det centrala för samrådsförfarandet bör vara att de nationella minoriteternas synpunkter verkligen ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande (prop. 2017/18:199, s. 93). Av bestämmelsen följer en skyldighet att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande även i andra former än genom samråd.

I 5 a § anges att förvaltningsmyndigheter särskilt ska främja barns och ungas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem och anpassa formerna för detta till deras förutsättningar.

Informationsskyldigheten

Enligt 3 § minoritetslagen har kommuner och regioner samt statliga förvaltningsmyndigheter skyldighet att informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar. Skyldigheten omfattar rättigheter och ansvar enligt minoritetslagen och föreskrifter som lagen hänvisar till, vilket för närvarande är dels språklagen, dels bestämmelser i skollagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Informationsskyldigheten är i fråga om statliga myndigheter begränsad till de vars verksamhet är av betydelse för de nationella minoriteterna eller minoritetsspråken.

Av förarbetena framgår att syftet främst är att göra de nationella minoriteterna medvetna om sina rättigheter så att de kan ta tillvara dem (prop. 2008/09:158, s. 64 f.). Skyldigheten att informera gäller emellertid inte enbart rättigheter utan även det allmännas ansvar. Syftet med bestämmelsen får således anses vara att över huvud taget

göra de nationella minoriteterna medvetande om innehållet i minoritetspolitiken.

Den enskildes tillgång till språk

I 14 och 15 §§ språklagen finns bestämmelser som rör den enskildes möjlighet till språk. I bestämmelserna anges i fråga om den som tillhör en nationell minoritet att det allmänna ansvarar för att han eller hon ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket.

3.5.2 Förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska

Systemet med förvaltningsområden

Systemet med förvaltningsområden för de tre minoritetsspråken finska, meänkieli och samiska har sin grund i Sveriges åtaganden i förhållande till så kallade territoriella språk enligt språkstadgans del III.

Ett åttiotal av landets kommuner ingår i förvaltningsområde för ett eller flera av språken. I fråga om vissa kommuner anges direkt i minoritetslagen att de tillhör förvaltningsområdet för ett eller flera av de tre språken. Andra kommuner kan enligt 7 § minoritetslagen ansöka hos regeringen om att få ingå i förvaltningsområde. Sådana kommuner kan även ansöka om utträde, vilket kräver synnerliga skäl.

Förvaltningsområdena medför särskilda skyldigheter för kommunen och för förvaltningsmyndigheter på statlig nivå och på kommun- och regionnivå. Kommuner i förvaltningsområde får ett särskilt statsbidrag som betalas ut av uppföljningsmyndigheterna. Det samma gäller de regioner som omfattas av skyldigheten att ge enskilda möjlighet att använda sitt språk i kontakter med regionen. Femton regioner får statsbidrag. De närmare innehållet i skyldigheterna beskrivs under särskilda rubriker nedan. Statsbidraget beskrivs under avsnitt 3.5.3.

Rätt för enskilda att använda sitt språk i kontakter med förvaltningsmyndigheter

Inom förvaltningsområdena finns en rätt för enskilda att i ärenden använda och få svar på minoritetsspråket i kontakter med myndigheter. Detta gäller inte enbart i förhållande till kommunala myndigheter utan även i förhållande till förvaltningsmyndigheter på statlig nivå och regionnivå om myndighetens geografiska verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med förvaltningsområdet. Enskilda som saknar juridiskt biträde har dessutom rätt att på begäran få en skriftlig översättning av beslut och beslutsmotivering i ärendet på finska, meänkieli respektive samiska. Även när det är fråga om kontakter som inte rör ärenden ska myndigheterna sträva efter att bemöta de enskilda på dessa språk (för det närmare innehållet i regleringen, se 8 § minoritetslagen).

Förvaltningsmyndigheter ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli respektive samiska där detta behövs i enskildas kontakter med myndigheten (11 § minoritetslagen).

Särskilda skyldigheter för kommuner

Förskola m.m. på finska, meänkieli och samiska

Kommunen ska erbjuda plats i förskola samt sträva efter att erbjuda viss annan pedagogisk verksamhet, där hela eller en väsentlig del av utbildningen respektive verksamheten bedrivs på det minoritetsspråk som omfattas av förvaltningsområdet. Kommunen är skyldig att tillfråga vårdnadshavare som ansöker om förskoleplats om de vill ha en sådan plats för sitt barn. Detsamma gäller om kommunen erbjuder viss annan pedagogisk verksamhet på språket (se 8 kap. 12 a § och 25 kap. 5 a § skollagen).

Äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska

Kommunen ska vidare erbjuda möjlighet att få hela eller en väsentlig del av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar språket. Kommunen ska informera den som ansöker om bistånd inom ramen för äldreomsorgen

om möjligheterna till sådan service och omvårdnad. Därtill ska kommunen inom ramen för sådan omsorg även beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet (se 18, 18 b och 18 c §§ minoritetslagen). Enligt 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska kommunen verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i bland annat finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor.

3.5.3 Statsbidraget till kommuner och regioner i förvaltningsområde

Statsbidraget regleras i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Bidraget får enligt förordningen användas dels till de merkostnader som uppkommer i kommunen och regionen med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt minoritetslagen, dels till åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli och samiska.

Bidraget till kommuner baseras på ett grundbelopp om 660 000 kronor som multipliceras med faktor baserad på kommunens invånarantal. Det lägsta belopp kommunen kan få är 660 000 kronor och det högsta är drygt 2 600 000 kronor. Kommuner som ingår i mer än ett förvaltningsområde får ett särskilt tillägg om 500 000 kronor. Regioner får ett fast bidrag om 250 000 kronor årligen. Bidraget till kommuner och regioner som ingår i mer än ett förvaltningsområde är inte uppdelat per minoritetsspråk.

Det sker inte någon behovsprövning inför utbetalningen av statsbidraget. Däremot får statsbidraget sättas ner om inte hela beloppet förbrukats under året och kommunen eller regionen inte visar att medlen, helt eller delvis, ska användas för sådana särskilda merkostnader eller åtgärder för att stödja användningen av finska, meänkieli och samiska som inte kommer att täckas av närmast följande års statsbidrag.

Sametinget prövar frågor som rör bidraget till kommuner och regioner i samiskt förvaltningsområde, vilket omfattar kommuner och regioner som ingår även i förvaltningsområde för de andra språken. Länsstyrelsen i Stockholms län prövar frågor som rör bidraget till övriga kommuner och regioner.

Kommunerna är skyldiga att tillsammans med de nationella minoriteterna kartlägga de behov som finns i kommunen av åtgärder till

stöd för användningen av finska, meänkieli respektive samiska. Kommunernas kartläggning ska redovisas. Kommuner och regioner är även skyldiga att lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till. Redovisningarna ska göras till den av uppföljningsmyndigheterna som har betalat ut bidraget.

3.5.4 Övriga rättigheter i fråga om språk

Utöver de grundläggande bestämmelserna och de särskilda regler som gäller för förvaltningsområdena innehåller minoritetslagen ytterligare bestämmelser som avser service på minoritetsspråk. Dessa kan grupperas i följande kategorier:

- rätt att använda finska, meänkieli och samiska hos vissa domstolar,
- rätt att använda finska, meänkieli och samiska utanför förvaltningsområde, och
- rätt till äldreomsorg på minoritetsspråk utanför förvaltningsområde.

Rätten att använda finska, meänkieli och samiska hos vissa domstolar

I 13–16 §§ minoritetslagen finns bestämmelser som ger den som är part i mål och ärenden vid vissa domstolar rätt att under vissa omständigheter använda finska, meänkieli eller samiska under handläggningen. Bestämmelserna avser förvaltningsrätt, tingsrätt, mark- och miljödomstol eller sjörättsdomstol med domkretsar som sammanfaller med vissa i lagen angivna kommuner³.

Bestämmelserna innebär rätt att lämna in handlingar och skriftlig bevisning på språket, rätt att få handlingar som hör till målet muntligen översatta samt rätt att vid muntlig förhandling inför domstolen tala språket. Part eller parts ställföreträdare, som saknar juridiskt biträde, har även rätt att få domslut och domskäl eller beslut och beslutsmotivering skriftligen översatta till minoritetsspråket.

³ Kommunerna Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå när det gäller finska och meänkieli. Kommunerna Arjeplog, Gällivare, Jokkmokk och Kiruna när det gäller samiska.

Rätten att använda finska, meänkieli och samiska utanför förvaltningsområde

Även utanför förvaltningsområde har enskilda som är part och deras ställföreträdare rätt att använda finska, meänkieli och samiska i muntliga kontakter med förvaltningsmyndigheter om ärendet kan handläggas av personal som behärskar språket (9 § minoritetslagen).

Hos vissa statliga myndigheter gäller därtill en ovillkorlig rätt att använda språken i skriftliga kontakter i ärenden. Detta omfattar Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen. För två myndigheter, Diskrimineringsombudsmannen och Riksdagens ombudsmän (JO), gäller att enskilda har rätt att använda språken i alla skriftliga kontakter (se 10 § minoritetslagen).

Förvaltningsmyndigheter ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli respektive samiska där detta behövs i enskildas kontakter med myndigheten (11 § minoritetslagen).

Rätt till äldreomsorg på minoritetsspråk utanför förvaltningsområde

För samtliga kommuner gäller en skyldighet att erbjuda den som begär det möjlighet att få hela eller en väsentlig del av den service och omvårdnad som erbjuds inom ramen för äldreomsorgen av personal som behärskar finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska. Skyldigheten gäller om kommunen har tillgång till personal med sådana språkkunskaper. Kommunen är då skyldig att informera om möjligheten att få service på språket (18 a och 18 c §§ minoritetslagen). Bestämmelserna bör läsas ihop med kommunens skyldighet att verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i de fem språken där det behövs, enligt 5 kap. 6 § tredje stycket socialtjänstlagen.

3.6 Övriga insatser

Utöver det centrala minoritetspolitiska regelverket genomförs insatser för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken inom en rad områden av ett flertal aktörer. Styrningen sker på många olika

sätt. Det kan handla om särskilda regelverk, särskilda uppdrag till myndigheter och andra, fördelning av resurser och återrapporteringskrav i regleringsbrev.

Ett stort antal statliga myndigheter berörs av minoritetspolitiken. Utöver Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län är det tre myndigheter som har uppdrag i sin instruktion som mer uttryckligt omfattar de nationella minoriteterna: Skolverket, Kulturrådet och Institutet för språk och folkminnen. Utöver Länsstyrelsen i Stockholms län har Skolverket, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Boverket, Kulturrådet och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor haft uppdrag inom ramen för strategin för romsk inkludering.

Även myndigheter som inte har ett uttryckligt minoritetspolitiskt uppdrag kan beröras av politiken genom att deras grunduppdrag utgår från regelverk i vilka ingår bestämmelser om särskilda minoritetsrättigheter. Myndigheter kan också i övrigt beröras av minoritetspolitiken på så sätt att deras grunduppdrag ger dem särskilda möjligheter att bidra till att uppnå politikens mål inom ett eller flera av delområdena.

3.6.1 Skolväsendet

Skolväsendet ansvarar för en rad insatser som är centrala för minoritetspolitiken, utöver rätten till förskoleundervisning inom förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska. Det handlar bland annat om undervisning i minoritetsspråk och undervisning om de nationella minoriteternas kultur och historia. Berörda myndigheter är i första hand Statens skolverk (Skolverket) och Statens skolinspektion (Skolinspektionen).

Regelverk på området som rör nationella minoriteter

Modersmålsundervisning i minoritetsspråk

Rätten till modersmålsundervisning i grund- och gymnasieskolan gäller i hela landet. Bestämmelser om detta finns i 10 kap. 7 §, 11 kap. 10 §, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 §, 15 kap. 19 § och 18 kap. 19 § skollagen (2010:800), 5 kap. 9–12 §§, skolförordningen (2011:185) samt 4 kap. 15, 16, och 18–20 §§ gymnasieförordningen (2010:2039). Bestäm-

melserna innebär främst vissa lättnader för elever som tillhör de nationella minoriteterna i fråga om rätten till modersmålsundervisning.

Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken även om endast en elev på skolenheten ansöker om undervisning i språket. Elever i grundskolan som tillhör någon av de nationella minoriteterna behöver inte heller ha grundläggande kunskaper i sitt nationella minoritetsspråk för att huvudmannen ska vara skyldig att erbjuda modersmålsundervisning. I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan krävs däremot att eleven har goda kunskaper i språket i likhet med vad som gäller för modersmålsundervisning generellt. Det finns inte heller något undantag för de nationella minoritetsspråken från kravet på att det måste finnas en lämplig lärare.

Begränsningen att en elev bara kan få modersmålsundervisning i högst sju läsår om eleven får undervisningen utanför den garanterade undervisningstiden, är inte tillämplig för undervisningen i nationella minoritetsspråk. För romska elever som kommer från utlandet gäller enligt en särskild regel att de även kan få modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl.

Tvåspråkig undervisning

De nationella minoriteterna omfattas även av reglerna om tvåspråkig undervisning. I 9 kap. 12 § skolförordningen (2011:185) framgår att för elever som har annat dagligt umgängesspråk med föräldrarna än svenska får delar av undervisningen i årskurs 1–6 anordnas på detta språk. För finska gäller detta även årskurs 7–9. Av 1 och 2 §§ förordningen (2003:306) om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i grundskolan framgår att för elever som har ett annat språk än svenska som dagligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna får delar av undervisningen i årskurserna 7–9 anordnas på umgängesspråket.

Utbildning om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken

I läroplanerna och i kursplaner för de olika skolformerna finns mål som omfattar kunskap om de nationella minoriteterna. I exempelvis läroplanen för grundskolan (Lgr11) anges som ett övergripande mål

att skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola har fått kunskaper om de nationella minoriteternas kultur, språk, religion och historia. Motsvarande formulering finns i det övergripande målet i läroplanen för gymnasieskolan.

I nuvarande kursplaner för historia och samhällskunskap finns skrivningar som avser de nationella minoriteterna. Skolverket har lämnat förslag till reviderade kurs- och ämnesplaner till regeringen. I förslaget till kursplan för samhällskunskap ingår som centralt innehåll i årskurs 4–6 de nationella minoriteterna judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och tornedalingar: kultur, historia och rättigheter. Vidare ingår som centralt innehåll i årskurs 7–9 de nationella minoriteternas situation i Sverige samt den svenska minoritetspolitiken och dess framväxt, samt samernas ställning som urfolk.

Skolverket och andra skolmyndigheter

Den centrala aktören är Skolverket som är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Skolverkets ansvar gäller i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Utöver Skolverket finns bland annat de specialiserade skolmyndigheterna Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. På området finns även tillsynsmyndigheten Skolinspektionen.

3.6.2 Den högre utbildningen

Även den högre utbildningen är central för minoritetspolitiken. Här gäller inte särskilda regler. De universitet och högskolor som är statliga myndigheter ingår i det allmänna och omfattas därmed bland annat av grundskyddet enligt minoritetslagen och språklagen (se avsnitt 3.5.1). Utöver universitet och högskolor finns två statliga myndigheter som är centrala inom området: Universitets- och högskolerådet (UHR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Lärosäten med särskilda uppdrag

Ett flertal statliga universitet och högskolor har under åren haft särskilda uppdrag avseende utbildning i minoritetsspråk och utbildning av lärare i minoritetsspråk. Universitet och högskolor erbjuder och har erbjudit utbildning i språken även i övrigt. För en översikt på området, se UHR (2018). I det följande redovisas de särskilda uppdrag i regleringsbrev som gäller för närvarande.

Tabell 3.1 Universitet med särskilda uppdrag i fråga om minoritetsspråk

Lärosäte	Uppdrag
Umeå universitet	fortsätta utbyggnaden av ämneslärarutbildningen i samiska respektive meänkieli varje läsår erbjuda utbildning i meänkieli och samiska
Uppsala universitet	varje läsår erbjuda utbildning i finska
Stockholms universitet	fortsätta utbyggnaden av ämneslärarutbildningen i finska varje läsår erbjuda utbildning i finska
Södertörns högskola	fortsätta utbyggnaden av ämneslärarutbildningen i romani chib
Lunds universitet	varje läsår erbjuda utbildning i jiddisch

Källa: regleringsbrev för budgetåret 2020 för respektive lärosäte.

Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet

UHR ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. Bland annat handlägger och samordnar UHR antagningen till de flesta högskoleutbildningar i Sverige och ansvarar för att ta fram högskoleprovet.

UHR ska informera om högskoleutbildning i syfte att enskilda individer ska kunna göra välavvägda val i fråga om sådan utbildning. UHR ska stimulera intresset för högskoleutbildning, och främja breddad rekrytering till högskolan. UHR ska vidare inom högskolan motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett, bland annat, etnisk tillhörighet och religion eller

annan trosuppfattning. UHR ansvarar för uppföljning och analys av frågor inom myndighetens verksamhetsområde.

UHR har under flera år haft uppdrag i regleringsbrevet att följa upp, analysera och redovisa sina internt och externt riktade insatser utifrån minoritetspolitikens mål. I yttrande till utredningen anför myndigheten bland annat följande. Uppdragen berör myndighetens analys- och uppföljningsverksamhet, myndighetens främjandeverksamhet som även rör Den globala skolan, samt information på studera.nu och uhr.se. UHR bidrar via sitt analysuppdrag till att samla in, analysera och sprida resultat till olika intressenter, till regering, berörda myndigheter, lärosäten och skolor. UHR har en unik tillgång till antagningsdata, sökandestatistik och utbildningsutbud genom att myndigheten på uppdrag av lärosätena ansvarar för den samlade antagningen. UHR lyfter inom ramen för sitt främjandeuppdrag även frågor om de nationella minoriteterna på olika konferenser och seminarier. UHR har också tagit fram inspirationsfilmer relaterade till nationella minoriteters deltagande i högskolestudier på de nationella minoritetsspråken. Verksamheten Den globala skolan tar upp nationella minoriteter på seminarier med fokus på fortbildning i lärande för hållbar utveckling för personal inom förskola, grundskola och gymnasium samt för lärarstudenter, politiker, skolledare och chefer.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ansvarar för uppgifter i fråga om kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning, tillsyn och chefsutveckling.

3.6.3 Det allmänna biblioteksväsendet

I bibliotekslagen (2013:801) finns bestämmelser som gäller för det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet, vilket bland annat innefattar folkbiblioteken, skolbiblioteken och högskolebiblioteken. Bibliotekshuvudmän är staten, kommunerna, regionerna och, för vissa skolor, enskilda.

Enligt 5 § bibliotekslagen ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ägna särskild uppmärksamhet åt bland andra⁴ de natio-

⁴ Bestämmelsen omfattar även personer som har annat modersmål än svenska eller ett nationellt minoritetsspråk.

nella minoriteterna, bland annat genom att erbjuda litteratur på de nationella minoritetsspråken. Bestämmelsen innebär inte att alla bibliotek inom det allmänna biblioteksväsendet i de egna samlingarna måste kunna erbjuda litteratur på minoritetsspråken. För att uppfylla de krav som ställs kan biblioteken använda sig av fjärrlån och samverkan med andra bibliotek i syfte att erbjuda litteratur och information på språken (prop. 2012/13:147, s. 19).

Bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet är skyldiga att samverka i syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser (14 § bibliotekslagen). Kommuner och regioner är även skyldiga att anta biblioteksplaner (17 § bibliotekslagen).

Den statliga myndigheten Kungl. Biblioteket (KB) ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Myndigheten ska även tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används (18 § bibliotekslagen och 3 § förordningen [2008:1421] med instruktion för Kungl. Biblioteket).

Av KB:s yttrande till utredningen framgår att huvudparten av myndighetens arbete som rör nationella minoriteter utförs inom ramen för uppdraget att ha nationell överblick, till exempel genom olika utredningar, stödmaterial, föreläsningar och andra främjandeinsatser. Som nämnts följer myndigheten upp biblioteksplaner. Vidare finns frågor om antal titlar på nationella minoritetsspråk i den officiella biblioteksstatistiken. Myndigheten ska även tillhandahålla informationssystem och verka för utveckling och samordning av digitala tjänster inom det allmänna biblioteksväsendet. Inom ramen för den uppgiften har man bland annat gjort en förstudie om digitalt tillgängliggörande av böcker på minoritetsspråk.

I mars 2019 lämnade KB rapporten *Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi* till regeringen. I rapporten föreslås bland annat att urfolket samernas och de nationella minoriteternas bibliotek tilldelas uppdrag och resurser som resursbibliotek för sina språkområden. Detta inkluderar stöd till medieförsörjning och distribution av medier på de nationella minoritetsspråken. Rapporten har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

3.6.4 Språkvård och språkrevitalisering

Institutet för språk och folkminnen

Institutet för språk och folkminnen (Isof) har till uppgift att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och immateriella kulturarv i Sverige.

De nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib omfattas av Isofs språkvårdande uppdrag. Avdelningen Språkrådet har anställda språkvårdare för dessa språk. Myndigheten ska enligt sin instruktion även samla in, bevara, vetenskapligt bearbeta samt sprida kunskap och material om bland annat de nationella minoritetsspråken.

Isof fördelar därtill statsbidrag för revitalisering av finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska: insatser som syftar till att ge enskilda bättre förutsättningar att tillägna sig, utveckla och använda sitt nationella minoritetsspråk genom att stärka deras förmåga att förstå, tala, läsa eller skriva på minoritetsspråket (förordningen [2010:21] om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken).

Institutet ska enligt sin instruktion även följa tillämpningen av språklagen och verka för att den offentliga förvaltningen använder svenska som huvudspråk och de nationella minoritetsspråken enligt gällande lagar och förordningar.

Institutet har på uppdrag från regeringen tagit fram ett förslag till hur språkcentrum för finska, jiddisch, meänkieli och romani chib kan inrättas vid myndigheten.

Institutet har ett pågående uppdrag om att utarbeta ett förslag till ett långsiktigt och samlat handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken i de delar som avser finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Uppdraget ska redovisas den 15 maj 2020.

Sametinget

I Sametingets lagstadgade uppgifter ingår att fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet. Sametinget har bland annat under 2016 antagit ett språkpolitiskt handlingsprogram.

Sametinget bedriver vidare samisk språkvård. Vid myndigheten finns även de samiska språkcentrumen som bedriver utåtriktat och revitaliserande arbete.

Sametinget har ett pågående uppdrag om att utarbeta ett förslag till ett långsiktigt och samlat handlingsprogram för bevarande av de samiska språken (nord-, syd-, lule-, ume- och pitesamiska).

Sametingets uppdrag omfattar mer än språkvård. En redogörelse för uppdraget, såvitt det berör minoritetspolitiken, finns i avsnitt 3.6.5 och 4.2.

3.6.5 Kultur och kulturarv

Statens kulturråd (Kulturrådet) har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, verka för kulturens utveckling och tillgänglighet genom att fördela och följa upp statliga bidrag och genom andra främjande åtgärder.

Kulturrådet ska vidare enligt sin instruktion särskilt verka för konstnärligt och kulturpolitiskt värdefull utveckling inom verksamheter som, bland annat, rör samiska folkets och övriga nationella minoriteters kultur. Kulturrådet har i yttrande till utredningen anfört att det som ett komplement till Kulturrådets bidrag inom respektive konstområde därför finns två särskilda bidrag för nationella minoriteters organisationer/kulturaktörer: ett verksamhetsbidrag till löpande kulturverksamhet och ett projektbidrag till tidsbegränsade projekt.

Utöver att Kulturrådet fördelar bidrag till enskilda aktörer ansvarar myndigheten även för statens bidrag till regionerna inom ramen för Kultursamverkansmodellen. Kulturrådets styrelse fattar beslut om bidrag med regionernas kulturplaner som underlag. De statliga medlen betalas ut i samlad form till regionen som ansvarar för fördelningen till regionala kulturverksamheter. Kulturrådet ansvarar även för nationell uppföljning av medlen. Myndigheten ska enligt sitt regleringsbrev i sin bedömning och uppföljning av de regionala kulturplanerna särskilt uppmärksamma regionernas arbete för att främja de nationella minoriteternas och i synnerhet romers kultur och kulturarv.

I Kulturrådets instruktion har vidare tagits in en särskild bestämmelse om redovisning som rör de nationella minoriteterna. Enligt

7 a § i instruktionen ska myndigheten i årsredovisningen redovisa hur myndigheten verkat för det samiska urfolkets och övriga nationella minoriteters kultur i såväl kultursamverkansmodellen som övrig bidragsgivning och verksamhet. Redovisningen ska göras utifrån de nationella kulturpolitiska målen och de minoritetspolitiska målens delområden språk och kulturell identitet samt inflytande och delaktighet.

Under perioden 2017–2019 har Kulturrådet haft ett särskilt uppdrag att främja utgivning och spridning av litteratur på de nationella minoritetsspråken. Barn- och ungdomslitteratur är prioriterat. I uppdraget ingår också att genomföra läsfrämjande insatser tillsammans med den romska minoriteten (Ku2017/02332/DISK).

En annan central aktör är Sametinget. Sametinget ska enligt Sameingslagen verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Bland annat ska myndigheten besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Sameifonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande. Sametingets kulturnämnd beslutar om verksamhetsbidrag till samiska organisationer, institutioner och föreningar samt projektbidrag som rör samisk kultur.

Även Institutet för språk och folkminnets uppdrag berör nationella minoriteters kulturarv, bland annat inom ramen för uppdraget med att samordna och utveckla arbetet med tillämpningen av Unescos konvention om trygghet av det immateriella kulturarvet.

Exempel på andra myndigheter vars uppdrag kan beröras är Riksantikvarieämbetet, Riksteatern och Myndigheten för kulturanalys. Även Svenska filminstitutet (SFI), som inte är en myndighet utan en stiftelse, berörs. Bland annat fick institutet 2018 i uppdrag att främja film för barn och unga på de nationella minoritetsspråken och tilldelades en och en halv miljon kronor för detta.

3.6.6 Ortnamn

Enligt 1 kap. 4 § kulturmiljölagen (1988:950) gäller att god ortnamnsred ska iakttas vid statlig och kommunal verksamhet. Namn som godkänts av Lantmäteriet ska användas i sin godkända form i statlig och kommunal verksamhet. Enligt bestämmelsen innebär god

ortnamnsred bland annat att namn på svenska, samiska, finska och meänkieli så långt möjligt ska användas samtidigt på kartor samt vid skyltning och övrig utmärkning i flerspråkiga områden.

Inom Lantmäteriet finns Ortnamnsrådet som ger råd i frågor om ortnamn med företrädare för ortnamnsvårdande och namngivande intressenter. I rådet ingår representanter för Sametinget, Institutet för språk och folkminnen, Sveriges Kommuner och Regioner, Trafikverket och universiteten.

3.6.7 Medier

I sändningstillstånden för public service-bolagen, Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) som gäller för perioden 1 januari 2020–31 december 2025, finns villkor som avser nationella minoritetsspråk. Där anges att förstasändningar på vart och ett av de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch ska öka under tillståndspanoden jämfört med 2019 års nivåer. Det samlade programutbudet på samiska, finska, meänkieli och romani chib i programbolagens utbud sammantaget ska uppgå till minst 2019 års nivå. Det samlade programutbudet på jiddisch ska, i programbolagens utbud sammantaget öka under tillståndspanoden jämfört med 2019 års nivå. Programbolagen får sinsemellan fördela ansvaret för olika insatser avseende denna programverksamhet. En kontinuerlig dialog ska föras med de berörda grupperna.

I sändningstillstånden anges vidare att programbolagen ska ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn och unga som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper. Av betydelse för nationella minoriteter är villkoret om att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen. I villkoren för SR:s och SVT:s nyhetsverksamhet anges att nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska utgå från olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån geografiska, sociala och andra utgångspunkter. Den journalistiska bevakningen av svagt bevakade områden ska stärkas under tillståndspanoden.

Granskningsnämnden för radio och tv, som är ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för press, radio och tv, bedömer årligen i

efterhand utifrån programbolagens redovisningar, om de har uppfyllt villkoren i bland annat sändningstillstånd.

Propositionen *Journalistik i hela landet* beslutades av riksdagen i juni 2018 (prop. 2017/18:154, bet 2017/18:KU43, rskr. 2017/18:407). I propositionen föreslog regeringen dels att två nya former av mediestöd skulle införas, dels att det nuvarande presstödet skulle höjas och förlängas.

Stöd enligt presstödsförordningen (1990:524) lämnas till företag som ger ut dagstidningar och i vissa fall till företag som ger ut andra tidningar. Stöd lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd. Det finns vissa lättnader som har betydelse för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken när det gäller de krav som gäller för beviljas stöd.

För dagstidningar vars redaktionella innehåll i huvudsak är skrivet på samiska eller meänkieli gäller ett lägre krav på abonnerad upplaga för att beviljas allmänt driftsstöd (se 2 kap. 1 och 3–5 §§).

Begränsat driftsstöd kan bland annat lämnas till dagstidningar som har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska, samiska eller meänkieli om tidningens utgivningsort är en kommun som ingår i förvaltningsområdet för något av språken. En sådan tidning behöver inte uppfylla kravet på högsta täckningsgrad. Även tidningar med utgivningsort utanför förvaltningsområdena kan i vissa fall få sådant stöd (se 2 kap. 8 § förordningen).

Sedan 1 februari 2019 finns två nya former av mediestöd. Dessa är teknikneutrala och regleras i mediestödsförordningen (2018:2053). Av 1 § förordningen framgår att mediestöd lämnas dels för lokal journalistik, dels för innovation och utveckling. Det finns särskilda lättnader i vissa av de krav som gäller för stöd för allmänna nyhetsmedier som huvudsakligen är riktade till en eller flera målgrupper inom de nationella minoriteterna i Sverige (se 7 §). Dels räcker det att mediet publiceras eller sänds regelbundet, motsvarande minst 10 gånger per år i stället för 45 gånger per år, dels krävs enbart 750 regelbundna användare i målgrupperna i stället för 1 500 (jämför 4 §). För insatser med särskild betydelse för de nationella minoriteterna får så kallade innovations- och utvecklingsstöd lämnas för upp till 75 procent, i stället för 40 procent, av kostnaden för en insats eller förstudie (se 13–15 §§).

Mediestödsnämnden vid Myndigheten för press, radio och tv prövar frågor om presstöd och mediestöd.

3.6.8 Vård- och omsorg samt folkhälsa

Utöver skyldigheten för kommuner att erbjuda äldreomsorg på minoritetsspråk (avsnitt 3.5.2 och 3.5.4) görs insatser av ansvariga myndigheter på området, främst Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Folkhälsomyndigheten ska enligt sin instruktion verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta, genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador samt verka för ett effektivt smittskydd. Verksamheten ska stå på vetenskaplig grund. Särskild vikt ska fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa.

Folkhälsomyndigheten har i yttrande till utredningen anfört att minoritetspolitiken kan kopplas till en stor del av myndighetens breda verksamhet. Myndigheten konstaterar att särskild vikt ska fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa och att det inom flera av de nationella minoriteterna finns grupper som utifrån livsvillkor, levnadsvanor och hälsa riskerar ohälsa och sjukdom. Myndigheten har även pekat på sin uppgift enligt 3 § instruktionen att analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur bestämningsfaktorerna fördelas efter – bland annat – etnisk eller kulturell bakgrund.

Folkhälsomyndigheten har under ett flertal år haft i uppdrag att utveckla den långsiktiga dialogen med de nationella minoriteterna. De senaste åren har myndigheten även haft i uppdrag att vidta åtgärder för att implementera minoritetslagen inom sitt verksamhetsområde med utgångspunkt från det minoritetspolitiska målet och dess tre delområden. I regleringsbrevet har myndigheten även i uppdrag att utveckla långsiktiga former för att kontinuerligt följa de nationella minoriteternas situation inom myndighetens ansvarsområde.

Folkhälsomyndigheten har genom åren tagit fram rapporter som rör hälsotillståndet inom de nationella minoriteterna. I juni 2019 redovisades exempelvis rapporten *Hur mår personer med finländskt ursprung?*

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen har under ett flertal

år haft i uppdrag att redovisa sitt minoritetspolitiska arbete. De senaste åren har myndigheten haft i uppdrag att vidta åtgärder för att implementera minoritetslagen inom sitt verksamhetsområde med utgångspunkt från det minoritetspolitiska målet och dess tre delområden. Vidare har myndigheten de senaste åren haft i uppdrag att utveckla den långsiktiga dialogen med de nationella minoriteterna. I regleringsbrevet anges även att Socialstyrelsen ska utveckla långsiktiga former för att kontinuerligt följa de nationella minoriteternas situation inom myndighetens ansvarsområde.

Socialstyrelsen har i yttrande till utredningen anfört att merparten av myndighetens verksamhet berörs av minoritetspolitiken. Statistikverksamheten är undantagen eftersom myndigheten inte registrerar individuppgifter om etnicitet och språk. Av yttrandet framgår bland annat att minoritetspolitiken ger avtryck i myndighetens verksamhet exempelvis i framtagande av handböcker, kunskapsstöd och utbildningsmaterial företrädesvis riktade till socialtjänsten. Detta gäller särskilt äldreomsorgen som omfattas av flera bestämmelser, men också övrig socialtjänst som exempelvis den sociala barn- och ungdomsvården.

De senaste åren har Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten även haft i uppdrag att, med utgångspunkt i minoritetspolitikens mål och delområden, tillsammans utveckla samarbetet myndigheterna emellan.

Därutöver kan nämnas Inspektionen för vård och omsorg som ska svara för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Regionerna är viktiga aktörer i egenskap av ansvariga för utförandet av hälso- och sjukvården.

3.6.9 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt länsstyrelseinstruktionen bland annat verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. De ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. De ska även inom sin verksamhet

främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Vidare ska länsstyrelserna bland annat integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering.

Länsstyrelserna har varje år sedan 2015 haft i uppdrag att följa upp, analysera och redovisa hur minoritetslagen implementerats i myndighetens interna och externa insatser. Utredningen kan hänvisa till uppföljningsmyndigheternas årsrapporter för en genomgång av länsstyrelsernas arbete.

Av länsstyrelsernas generella regleringsbrev för 2020 framgår även att länsstyrelserna ska redovisa hur Sveriges rättsliga åtaganden om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering belyses, analyseras och beaktas inom respektive myndighets ansvarsområde. Länsstyrelserna ska redovisa samarbetet med andra berörda myndigheter och de åtgärder som har vidtagits för att stödja kommunernas arbete med dessa frågor. De åtgärder som har vidtagits för att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete för mänskliga rättigheter ska redovisas särskilt av respektive länsstyrelse.

3.6.10 Bemötande och service

Det är av stor betydelse att myndigheterna bemöter personer som tillhör de nationella minoriteterna på ett korrekt sätt. Detta gäller alla myndigheter. Bemötandefrågor är centrala inom vård- och omsorgsområdet. Även i andra fall finns myndigheter som har så omfattande kontakter med allmänheten och handlägger ett så stort antal ärenden att de blir särskilt betydelsefulla i detta hänseende. Detta kan gälla myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Polismyndigheten. Det samma gäller skyldigheten att erbjuda ärendehandläggning på finska, meänkieli och samiska (se avsnitt 3.5.2 och 3.5.4).

Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten har tidigare haft uppdrag i regleringsbrevet att utveckla dialogen med de nationella minoriteterna i syfte att stärka deras inflytande. Detta har medfört att myndigheterna tillsammans med Arbetsförmedlingen och Skatteverket under några år genomfört gemensamma samråd med de nationella minoriteterna. Ingen av de fyra myndigheterna har för

närvarande något generellt uppdrag inom minoritetspolitiken. Enligt uppgift har de genom en överenskommelse fortsatt att redovisa sitt minoritetspolitiska arbete i särskild ordning till regeringen. Arbetsförmedlingen har även haft uppdrag inom strategin för romsk inkludering.

Polismyndigheten har på senare år inte haft några specifika uppdrag eller återrapporteringskrav som avser nationella minoriteter. Myndigheten har deltagit i de samordnade samråd som Länsstyrelsen i Stockholms län har anordnat. Polismyndigheten är som brottsutredande myndighet även central när det gäller beivrandet av hatbrott (se avsnitt 3.7.2). När det gäller hatbrott är det av stor vikt att personer som tillhör de nationella minoriteterna känner till hur de kan rapportera sådana brott till polisen. För att nationella minoriteter ska ha tillgång till effektiva rättsmedel rörande hatbrott krävs också att polis, åklagare och domstolar har sådana kunskaper att de kan behandla anmälningar om hatbrott från personer som tillhör de nationella minoriteterna på ett effektivt sätt. Här är bland annat kunskaper om den situation som personer som tillhör de nationella minoriteterna befinner sig i, när det gäller hat och hot riktade mot dem, av stor betydelse.

3.7 Andra åtgärder och verksamheter som har betydelse för minoritetspolitiken

3.7.1 Diskrimineringslagen och Diskrimineringsombudsmannens uppdrag

Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller bestämmelser som skyddar många grupper mot diskriminering, inklusive de nationella minoriteterna. De diskrimineringsgrunder i lagen som kan vara aktuella i fråga om de nationella minoriteterna är ”etnisk tillhörighet” och ”religion eller annan trosuppfattning”. Språk utgör däremot inte en diskrimineringsgrund i sig, men särbehandling som har sin grund i vilket språk en person talar kan dock många gånger anses utgöra diskriminering på grund av etnisk tillhörighet (för en närmare diskussion om detta, se SOU 2017:88, s. 122–126).

Diskrimineringslagen omfattar ett stort antal områden i samhället, däribland arbetslivet, utbildning, anordnande av allmän sammankomst eller offentlig tillställning, medlemskap i vissa organisationer samt tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder utanför privat- och familjelivet.

Lagen innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier samt skyldighet för vissa aktörer att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier. Lagen ger möjlighet för enskilda att väcka talan i domstol om diskrimineringsersättning samt ogiltigförklaring av avtal. Diskrimineringsombudsmannen och vissa ideella föreningar får som part föra talan för en enskild som medger det.

Diskrimineringslagen innehåller även krav på arbetsgivare och utbildningsanordnare att vidta aktiva åtgärder i form av förebyggande och främjande arbete.

Diskrimineringsombudsmannens uppdrag

Diskrimineringsombudsmannen (DO) ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. DO har vidare som främjandeuppdrag att verka för att diskriminering som har samband med, bland annat, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning inte förekommer på några områden av samhällslivet. DO ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett bland annat, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning.

DO har genom åren lämnat ett antal rapporter som rör nationella minoriteter: *Diskriminering av romer i Sverige*, 2004, *Diskriminering av samer*, 2008, *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet*, 2008, och *Romers rättigheter*, 2012. Även rapporten *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering* från 2012 kan nämnas. Rapporten är en förstudie om metoder som kan användas som underlag i arbetet med att forma och följa upp arbetet mot diskriminering och arbetet för de nationella minoriteterna, så kallade jämlikhetsdata.

3.7.2 Bestämmelser i brottsbalken

Brottsbalken innehåller flera bestämmelser som indirekt skyddar nationella minoriteter.

För det första ska det särskilt beaktas som en försvårande omständighet om ett motiv för ett brott varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet (29 kap. 2 § 7 brottsbalken).

För det andra är det straffbart som hets mot folkgrupp att i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hota eller uttrycka missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på sådana omständigheter (16 kap. 8 § brottsbalken). För det tredje kan näringsidkare och vissa andra personer som diskriminerar någon på grund av sådana omständigheter dömas för olaga diskriminering (16 kap. 9 § brottsbalken).

3.8 Finansieringen av minoritetspolitiken

En del av de minoritetspolitiska åtgärderna finansieras i statsbudgeten genom två anslag under Utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Minoritetspolitikens tvärsektoriella karaktär innebär att den även genomförs i verksamheter som finansieras under andra utgiftsområden i statsbudgeten eller av kommuner och regioner. Det ena minoritetspolitiska anslaget under utgiftsområde 1 är anslag 7:1 Åtgärder för nationella minoriteter. Anslaget omfattar åtgärder för samtliga fem nationella minoriteter och minoritetsspråk. Det andra anslaget är 7:2 Åtgärder för den nationella minoriteten romer.

Anslag 7:1 Åtgärder för nationella minoriteter

Anslaget omfattar sammanlagt 116 miljoner kronor för budgetåret 2020. I tabellen nedan framgår hur regeringen fördelat anslaget.

Tabell 3.2 Anslag 7:1 Åtgärder för nationella minoriteter

Regleringsbrev för budgetåret 2020

Anslagspost	Belopp (tkr)
<i>Disponeras av Institutet för språk och folkminnen</i>	5 400
6. Språkvård för nationella minoritetsspråk (ram)	1 500
16. Revitalisering av nationella minoritetsspråk (ram)	3 900
<i>Disponeras av Kammarkollegiet</i>	841
18. Åtgärder för nationella minoriteter (ram)	841
<i>Disponeras av Sametinget</i>	37 130
12. Nationellt uppföljningsansvar (ram)	2 200
13. Statsbidrag till kommuner och landsting i förvaltningsområden, m.m. (ram)	27 530
14. Samiska språkcentrum (ram)	6 200
15. Hemsida om nationella minoriteter (ram)	1 200
<i>Disponeras av Länsstyrelsen i Stockholms län</i>	74 400
3. Statsbidrag till kommuner och landsting i förvaltningsområden, m.m. (ram)	64 580
9. Nationellt uppföljningsansvar (ram)	3 300
10. Stöd för nationella minoriteter (ram)	6 520

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslagen 7:1 och 7:2 inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Huvuddelen av medlen, sammanlagt cirka 92 miljoner kronor, är avsatta för statsbidraget till kommuner och regioner med anledning av de skyldigheter som gäller i förvaltningsområdena för finska, meänkieli och samiska (anslagspost 3 och 13). I summan ingår under år 2020 även stöd till organisationer som företräder minoriteter med närmare två miljoner kronor. I medlen som disponeras av länsstyrelsen, anslagspost 3, ingår även cirka en och en halv miljon kronor som i samråd med Sametinget får användas för samordning, kunskaphöjande insatser samt informations- och utbildningsinsatser.

Sammanlagt är fem och en halv miljon kronor avsatta för länsstyrelsens och Sametingets kostnader för uppföljning enligt minoritetsslagen, inklusive administrativa kostnader (anslagspost 9 och 12).

Länsstyrelsen disponerar cirka sex och en halv miljon kronor för fördelning enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter (anslagspost 10). Statsbidragen fördelas till organisationer som företräder de nationella minoriteterna romer, judar, sverigefinnar och tornedalingar.

Sametinget disponerar drygt sex miljoner kronor för de samiska språkcentrumen (anslagspost 14) och drygt en miljon kronor för genomförande och administration av webbplatsen minoritet.se i syfte att sprida kunskap om de nationella minoriteterna och Sveriges minoritetsåtaganden (anslagspost 15). Språkvårdande verksamhet för samiska finansieras genom Sametingets förvaltningsanslag.

Institutet för språk och folkminnen disponerar en och en halv miljon kronor för språkvårdande verksamhet för de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli, romani chib och jiddisch (anslagspost 6). Institutet disponerar även närmare fyra miljoner kronor för fördelning av statsbidrag till insatser för revitalisering av dessa språk enligt förordningen (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken (anslagspost 16).

Av beloppet om 841 000 kronor som disponeras av Kammarkollegiet (anslagspost 18) är 370 000 kronor avsatta för ett uppdrag till Skolverket att utarbeta en brobygggarutbildning för personer med romsk språk- och kulturkompetens (U2019/04372/S). Därtill är 470 000 kronor avsatta för ett uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län som avser strategin för romsk inkludering (se nedan).

Anslag 7:2 Åtgärder för den nationella minoriteten romer

Anslaget omfattar sammanlagt en och en halv miljon kronor för budgetåret 2020. Av beloppet ska 70 000 kronor användas av Boverket för ett uppdrag om att motverka diskriminering av romer på bostadsmarknaden (Fi2019/04115/SPN, Fi2019/04261/SPN). Resterande medel ska användas av Länsstyrelsen i Stockholms län för uppdraget att under 2020–2023 samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering (Ku2019/02101/CSM). För detta uppdrag får länsstyrelsen även använda 470 000 kronor under anslag 7:1, anslagspost 18.

4 De nuvarande uppföljningsmyndigheternas uppdrag och förutsättningar

4.1 Inledning

I detta avsnitt ges en beskrivning av Länsstyrelsens i Stockholms län och Sametingets förutsättningar för och arbete med det nationella uppföljningsuppdraget inom minoritetspolitiken respektive uppföljningen av strategin för romsk inkludering. Här beskrivs hur uppföljningsmyndigheterna preciserat sitt uppdrag, vilka prioriteringar man har gjort och hur resurserna är fördelade. I avsnittet ges också en beskrivning av hur uppföljningsmyndigheterna uppfattat att uppföljningen har fungerat. Länsstyrelsens uppföljningsuppdrag rörande strategin för romsk inkludering redovisas separat eftersom den endast berör den ena uppföljningsmyndigheten och delvis har ett annat uppbygg än det generella minoritetsuppdraget. Avsnittet bygger på information som lämnats av uppföljningsmyndigheterna och utredningens egna iakttagelser.

4.2 Uppföljningsmyndigheternas gemensamma uppdrag

Sammanfattningsvis har uppföljningsmyndigheterna i uppdrag

- att i samråd med varandra på olika sätt verka för och följa upp minoritetspolitiken och att rapportera om detta till regeringen, och
- att fördela statsbidrag till kommuner och regioner i förvaltningsområde.

Innehållet i uppföljningsmyndigheternas uppdrag regleras såväl i lag, som förordningar och regleringsbrev. Innehållet i dessa styrdokument går igenom i avsnitt 4.2.1–4.2.3. Därefter följer ett avslutande avsnitt med en sammanfattande bedömning av uppdragets innehåll.

Utöver det gemensamma uppdraget fördelar länsstyrelsen bidrag till de nationella minoriteternas organisationer såvitt gäller judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Sametinget fördelar bidrag till samiska organisationer och ansvarar för webbplatsen minoritet.se. Dessa uppdrag beskrivs i avsnitt 4.4.3. Länsstyrelsen ansvarar även för samordning och uppföljning av strategin för romsk inkludering. Detta beskrivs i avsnitt 4.5.

4.2.1 Lagreglering och uttalanden i förarbetena

Uppföljningsansvar

Sametingets och Länsstyrelsens i Stockholms läns uppföljningsansvar för minoritetspolitiken infördes samtidigt som lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen).

I förarbetena till lagen, propositionen *Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (prop. 2008/09:158) konstaterade regeringen att det var otillfredsställande att efterlevnaden av ramkonventionen och språkstadgan brast och att det saknades en tydlig uppföljning av minoritetspolitikens effekter. I förlängningen innebär detta enligt regeringen att det inte gick att avgöra om det statsbidrag som kommunerna fick för genomförandet används på ett effektivt och samhällsekonomiskt sätt. Regeringen ansåg även att det inte var tillfredsställande att statliga och kommunala myndigheter hade bristande kunskaper om de nationella minoriteternas situation på en rad områden.

Regeringen införde uppföljningssystemet för minoritetspolitiken, vilket beskrivs närmare i avsnitt 6. Regeringen ansåg att det fanns behov av att förbättra regeringens överblick av efterlevnaden av Europarådets minoritetskonventioner. Det fanns också ett behov av att förbättra myndighetsstyrningen på minoritetspolitikens område. Regeringen avsåg därför att ge relevanta myndigheter i uppdrag att med regelbundna intervaller särskilt analysera och rapportera vad som gjorts inom respektive ansvarsområde för att säkerställa efterlevnaden av den föreslagna lagen om nationella minoriteter och

minoritetsspråk. Uppföljningsrapporterna skulle sammanställas av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, som i sin tur skulle lämna en samlad bedömning av situationen till regeringen. Den samlade bedömningen skulle även innehålla en redovisning av hur kommunerna tillämpar lagstiftningen. Sametinget och länsstyrelsen redovisar sedan 2010 uppföljningsarbetet i en gemensam årlig rapport till regeringen.

Som en del i uppföljningssystemet infördes uppföljningsansvaret. Delar av uppdraget kom att regleras i minoritetslagen. Enligt 20 § minoritetslagen ska förvaltningsmyndigheters tillämpning av lagen följas upp. Enligt 21 § minoritetslagen ska vidare en myndighet med uppföljningsansvar dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet bistå andra förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av lagen.

Uppföljningsansvaret syftade enligt regeringen till att

- driva på genomförandet av de i minoritetslagen angivna rättigheterna och skyldigheterna på det kommunala planet,
- som en del av den stödjande verksamheten främja samordning mellan kommuner, samt
- ge regeringen underlag rörande efterlevnaden av minoritetslagen.

I propositionen diskuterade regeringen behovet av tillsyn, men stannade vid ett uppföljningsansvar. Om detta skulle visa sig otillräckligt fick dock enligt regeringen, frågan om införande av en operativ tillsyn på minoritetspolitikens område väckas på nytt. Lagrådet ansåg att det behövde klargöras var gränsen går mellan ett uppföljningsansvar och tillsyn. Regeringen anförde att syftet med uppföljningen skulle vara att undersöka hur minoritetslagen tillämpas. Däremot skulle det inte inom ramen för uppföljningen vara möjligt med myndighetsutövning i form av beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av en myndighet som har att tillämpa lagen. Uppföljningen skulle i stället innebära informationsinsamling som kan ligga till grund för en utvärdering som ska rapporteras till regeringen.

Samordningsansvar

Regeringen gjorde även bedömningen att Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget skulle ges ett samordningsansvar för de minoritetspolitiska målen. Regeringen konstaterade följande. Minoritetspolitiken är tvärspektoriell. En rad statliga myndigheter har uppdrag på minoritetspolitikens område och en del av dessa uppdrag har tydliga beröringspunkter med varandra. Därutöver hade ett antal myndigheter getts specifika regeringsuppdrag som rör minoritetsspråken eller de nationella minoriteternas situation. Inom förvaltningsområdena har även kommunerna och landstingen (numera regionerna) lagstadgade uppgifter.

Regeringen ansåg att formerna för samverkan över myndighetsgränserna behövde utvecklas för att effektivisera det minoritetspolitiska reformarbetet. Staten skulle vara ett föredöme och gå före i utvecklingen. Respektive myndighet verkade dock inom sitt verksamhetsområde och ingen myndighet hade ett helhetsgrepp om de nationella minoritetsspråkens eller minoriteternas situation.

Samordningsansvaret kunde enligt regeringen innebära sådant som att vidta samordnade åtgärder för att på olika sätt främja jämlikhet, öka möjligheterna till inflytande eller underlätta användandet av minoritetsspråk. Regeringen anförde att gemensamma kunskaps- och utbildningsåtgärder eller gemensamma tolk- och översättarlösningar till exempel skulle kunna vidtas för att underlätta myndigheternas arbete och för att de bättre ska leva upp till bestämmelserna i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Vidare konstaterade regeringen att om myndigheterna samarbetade med varandra i olika nätverk och utbytte erfarenheter borde måluppfyllelsen kunna bli effektivare på minoritetspolitikens område.

Kunskapshöjande insatser

Regeringen bedömde att kunskapen och medvetenheten om de internationella åtagandena och de nationella minoriteterna och minoritetsrättigheter behövde öka för att efterlevnaden skulle förbättras. Regeringen förklarade att Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget därför skulle ges i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser.

Bakgrunden till regeringens bedömning var internationella åtaganden¹, rekommendationer från Europarådet och minoritetspolitikens begränsade genomslag på den kommunala nivån utanför förvaltningsområdena. Regeringen ansåg att kunskapen och medvetenheten om minoritetsrättigheter behövde förbättras på lokal nivå. Regeringen anförde bland annat att det var viktigt att kunskapen om de nationella minoriteterna och deras historia ökade eftersom det skulle kunna motverka fördomar och diskriminering. Det skulle också öka förståelsen för varför det är så viktigt att majoritetssamhället bistår i strävan att bevara de nationella minoriteternas språk och kultur.

Regeringen bedömde att det behövdes statliga informations- och kompetenshöjande insatser. Syftet skulle vara att synliggöra de nationella minoriteterna och sprida kunskap om minoritetsrättigheterna till beslutsfattare, tjänstemän och allmänheten. Det fanns också ett behov av att sprida kunskap om de nationella minoritetsspråkens utsatta situation och påverka majoritetssamhällets förståelse för språkbevarande insatser. Regeringen ansåg även att det fanns ett behov av att se över behovet av informationsmaterial. Ambitionen skulle vara att översättning av material till de nationella minoritetsspråken bör ske i större utsträckning.

Webbplats rörande de nationella minoriteterna

Sametinget fick ansvar för att skapa och ansvara för en webbplats rörande de nationella minoriteterna (minoritet.se). Regeringen konstaterade att en webbplats om de nationella minoriteterna är ett effektivt sätt att öka kunskapen och sprida information både på svenska och på nationella minoritetsspråk. Genom att samla information på ett ställe skulle även arbetet inom förvaltningsområdena kunna underlättas. Webbplatsen skulle även underlätta för många skolor att leva upp till kravet i läroplanen att ge eleverna kunskap om de nationella minoriteterna och deras historia.

Bedömningen att Sametinget skulle få ansvaret för webbplatsen motiverades med att Sametinget redan drev en webbplats² om samer, inom ramen för Samiskt Informationscentrum. Den erfarenhet och kunskap som Sametinget förvärvat om kunskapsförmedling och den

¹ Artikel 6 i språkstadgan.

² www.samer.se.

unika kunskapen om att beskriva ett minoritets- och urfolksperspektiv borde tas tillvara. Lösningen var även kostnadseffektiv eftersom sakkunskap och teknik fanns på plats.

4.2.2 Reglering i förordning

I förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsförordningen) pekas Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län ut som ansvariga myndigheter för uppföljningen. Enligt förordningen ansvarar Sametinget för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av minoritetslagen när det gäller samer och samiska och länsstyrelsen för sådan uppföljning som inte omfattas av Sametingets ansvar, det vill säga uppföljning när det gäller övriga nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Minoritetsförordningen reglerar även Sametingets och länsstyrelsens uppgifter i fråga om statsbidraget till kommuner och regioner i förvaltningsområde. Systemet med förvaltningsområden och det därtill knutna statsbidraget beskrivs närmare i avsnitt 3.5.2 och 3.5.3.

Sametinget och länsstyrelsen ska enligt minoritetsförordningen pröva frågor om statsbidraget till kommuner och regioner. Sametinget ska pröva frågor om statsbidraget till kommuner i samiskt förvaltningsområde och till regionerna i ett antal angivna län. Länsstyrelsen ska pröva frågor om statsbidraget till övriga kommuner och regioner. Regleringen innebär att Sametinget ansvarar för bidraget i de fall en kommun i samiskt förvaltningsområde ingår även i förvaltningsområde för meänkieli eller finska.

Länsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om den ekonomiska redovisningen av statsbidraget och redovisningen av hur statsbidraget använts. Länsstyrelsen får även meddela ytterligare föreskrifter om kommunernas redovisning av de kartläggningar av behovet av åtgärder till stöd för minoritetsspråken som kommuner i förvaltningsområde är skyldiga att göra. Länsstyrelsen får även meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelsen i 10 a § om nedsättning av statsbidraget.

Minoritetsförordningen innehåller inga bestämmelser om innehållet i Sametingets och länsstyrelsens minoritetspolitiska uppdrag i övrigt.

Sametinget ska enligt sin instruktion följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av minoritetslagen när det gäller samer och samiska (se 2 § första stycket 2 instruktionen). Motsvarande uppdrag finns inte reglerat i länsstyrelseinstruktionen (som är gemensam för samtliga länsstyrelser).

4.2.3 Uppdrag i regleringsbrev

Även i uppföljningsmyndigheternas regleringsbrev finns formuleringar som avser innehållet i deras minoritetspolitiska uppdrag. Formuleringarna har utvecklats under åren. Det gemensamma uppdraget är för närvarande formulerat på följande sätt i Sametingets regleringsbrev för budgetåret 2020:

Med utgångspunkt i nationell lagstiftning och Sveriges internationella åtaganden ska Sametinget i samråd med Länsstyrelsen i Stockholms län verka för att minoritetspolitikens fastställda mål med tre utpekade delområden uppnås.

Sametinget ska i samråd med Länsstyrelsen i Stockholms län redovisa utvecklingen inom det minoritetspolitiska målets delområden; diskriminering och utsatthet, inflytande och delaktighet samt språk och kulturell identitet. Redovisningen ska bl.a. innefatta:

- hur medel från anslaget 7:1 Åtgärder för nationella minoriteter under utgiftsområde 1 Rikets styrelse har använts och bedöma det fortsatta behovet av medel,
- hur myndigheten har följt och utvärderat tillämpningen av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk,
- vilka stödjande och samordnande insatser som har gjorts, och
- genomförda kunskapshöjande insatser och behovet av ytterligare insatser.

Eventuella skillnader vad gäller kvinnor och män ska analyseras och kommenteras. En samlad rapport ska lämnas till regeringen (Kulturdepartementet med kopia till Finansdepartementet) senast den 6 april 2021.

Länsstyrelsens uppdrag är formulerat på likartat sätt.

4.2.4 Sammanfattande bedömning

Uppföljningsmyndigheternas gemensamma uppdrag finns som nämnts i såväl lag och i Sametingets instruktion som i uppföljningsmyndigheternas regleringsbrev. Formuleringarna i styrdokumentet bör även läsas mot bakgrund av förarbetsuttalanden.

Regleringsbreven innehåller den bredaste och mest fullständiga beskrivningen av uppdraget och kan därför utgöra en utgångspunkt. Det övergripande uppdraget är enligt regleringsbreven tudelat. För det första ska Sametinget och länsstyrelsen verka för att minoritetspolitikens fastställda mål med tre utpekade delområden uppnås. För det andra ska de redovisa utvecklingen inom de tre delområdena. Myndigheterna ska genomföra uppdraget i samråd med varandra.

Uppdraget att *verka för* det minoritetspolitiska målet är inte närmare utvecklat i regleringsbreven, men bör i vart fall innefatta delar av det som beskrevs under ”uppföljningsansvaret” i förarbetena, nämligen att driva på genomförandet av de i minoritetslagen angivna rättigheterna och skyldigheterna på det kommunala planet och att främja samordning mellan kommuner. Detsamma bör förstås gälla i förhållande till regioner.

I uppdraget att verka för det minoritetspolitiska målet bör vidare ingå det i förarbetena beskrivna samordningsansvaret, det vill säga att främja samordning inom staten och mellan staten och den kommunala nivån. I förarbetena pekas på behovet av gemensamma lösningar och av samverkan över myndighetsgränserna. Det bör således ingå i uppföljningsmyndigheternas uppdrag att verka för effektivitet och ökad måluppfyllelse genom sådana lösningar och sådan samverkan. Uttalandena i förarbetena får förstås så att det handlar både om rena effektivitetsvinster genom olika slags gemensamma lösningar som innebär att man undviker dubbelarbete, och om att åstadkomma andra slags fördelar genom samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna.

I uppdraget att verka för det minoritetspolitiska målet bör även ingå det i minoritetslagen reglerade uppdraget att genom rådgivning, information och liknande verksamhet bistå andra myndigheter vid tillämpningen av lagen.

Slutligen bör i uppdraget att verka för det minoritetspolitiska målet även ingå att genomföra kunskapshöjande insatser. Målgruppen för denna del av uppdraget är såvitt framgår av förarbetena stor:

beslutsfattare, tjänstemän och allmänheten. Bakgrunden är den i förarbetena konstaterade bristen på kunskap om de nationella minoriteterna och deras rättigheter på den kommunala nivån.

Den andra sidan av uppföljningsmyndigheternas uppdrag är att de i samråd med varandra ska *redovisa utvecklingen* inom det minoritetspolitiska målets tre delområden i en gemensam årlig rapport till regeringen. I Sametingets instruktion finns även den likalydande uppgiften att följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av minoritetslagen när det gäller samer och samiska.

I Sametingets regleringsbrev ställs fyra specificerade krav på innehållet i redovisningen, även om uppdraget är bredare, vilket framgår av uttrycket *bland annat*. De fyra specificerade kraven är följande. Länsstyrelsens regleringsbrev är enklare utformat än Sametingets och innehåller inte någon uttrycklig formulering motsvarande den första punkten nedan.

För det första ska myndigheterna redovisa hur medel från anslaget 7:1 Åtgärder för nationella minoriteter under utgiftsområde 1 Rikets styrelse har använts och bedöma det fortsatta behovet av medel. Anslaget finansierar i huvudsak följande: statsbidraget till kommuner och regioner i förvaltningsområde, Institutet för språk och folkminnets uppdrag avseende språkvård för och revitalisering av nationella minoritetsspråk, samiskt språkcentrum, webbplatsen minoritet.se, uppföljningsmyndigheternas kostnader för uppföljning och statsbidrag till de nationella minoriteternas organisationer.

För det andra ska uppföljningsmyndigheterna redovisa hur de har följt och utvärderat *tillämpningen av minoritetslagen*. Här finns en diskrepans i förhållande till hur uppdraget är formulerat i Sametingets instruktion. Enligt instruktionen ska myndigheten inte enbart följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om tillämpningen av minoritetslagen utan även om *utvecklingen av minoritetspolitiken*. Stora delar av minoritetspolitiken regleras inte i lagen. Bland annat har sedan den 1 januari 2019 regleringen som avser rätten till förskola på minoritetsspråk i förvaltningsområde flyttats över till skollagen. En utvärdering av utvecklingen av minoritetspolitiken i stort kan dock rymmas inom det gemensamma övergripande uppdraget att ”redovisa” utvecklingen, även om uttrycket ”utvärdering” är mer kvalificerat än ”redovisning”.

För det tredje ska uppföljningsmyndigheterna redovisa vilka stöd-
jande och samordnande insatser som gjorts.

För det fjärde ska uppföljningsmyndigheterna redovisa genom-
förda kunskaphöjande insatser och behovet av ytterligare insatser.

Utredningen konstaterar att uppdraget att redovisa minoritets-
politikens utveckling är förhållandevis öppet formulerat. Exempelvis
krävs inte att minoritetslagen utvärderas varje år, däremot ska upp-
följningsmyndigheterna redovisa *hur* de följt och utvärderat tillämp-
ningen av lagen.

Uppdraget bör tolkas mot bakgrund av de i förarbetena beskrivna
syftena. Av förarbetena framgår att avsikten var att uppföljnings-
myndigheterna på grundval av uppgifter från andra statliga myndig-
heter och från den kommunala nivån ska lämna en samlad bedöm-
ning till regeringen, framför allt när det gäller efterlevnaden av mino-
ritetslagen. De angivna syftena var att

- ge regeringen en förbättrad överblick av effekterna av minoritets-
politiken,
- förbättra regeringens överblick av efterlevnaden av Europarådets
minoritetskonventioner och ge regeringen underlag till rappor-
teringen till Europarådet, och
- förbättra myndighetsstyrningen på minoritetspolitikens område.

4.3 Uppföljningsmyndigheternas förutsättningar

4.3.1 Organisatorisk placering av minoritetsfrågor

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län är en myndighet med cirka 450 med-
arbetare. Organisationen är uppdelad på sex avdelningar med 22 en-
heter. Länsstyrelsen är van vid att hantera nationella uppdrag och
myndigheten har olika typer av främjandeuppdrag. Det nationella
uppföljningsansvaret för minoritetspolitiken respektive uppföljningen
av strategin för romsk inkludering är sedan den 1 januari 2020 pla-
cerade på enheten för rättighetsfrågor under avdelningen för hållbar
tillväxt. Enheten ansvarar även för en rad andra frågor. Hos Läns-
styrelsen i Stockholms län ligger frågor om mänskliga rättigheter

och minoritetsfrågor på samma enhet och det är, enligt länsstyrelsen, naturligt att samverka i frågorna.

Sametinget

Sametinget är både ett folkvalt parlament och en statlig förvaltningsmyndighet. Sametingets arbetsuppgifter är reglerade i sametingslagen (1992:1433) och i förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Sametinget är enligt 1 kap. 1 § sametingslagen en myndighet med uppgift att främst bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Enligt 2 kap. 1 § sametingslagen ska Sametinget verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Myndigheten ska enligt bestämmelsen bland annat fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet samt informera om samiska förhållanden. Enligt Sametingets instruktion ska myndigheten bland annat följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av minoritetslagen när det gäller sameer och samiska (se 2 § första stycket 2 förordning [2009:1395] med instruktion för Sametinget).

De folkvalda ledamöterna i Sametinget väljs av de som finns upptagna på Sametingets röstlängd, och ledamöterna i plenum utser inom sig Sametingets styrelse. Styrelsen ansvarar för Sametingets verksamhet och anställer dess kanslichef.

Sametingets styrelse ansvarar inte enbart för myndighetens verksamhet, utan agerar även som representant för urfolket sameer, vid samråd med regeringen och med andra statliga myndigheter. Statliga myndigheter kan även samråda direkt med samebyar och samiska civilsamhällesorganisationer. Sametinget samråder även med samebyar och samiska civilsamhällesorganisationer.

Sametinget har ett kansli med ett femtiotal tjänstepersoner och ett politiskt organ med 31 folkvalda ledamöter. Sametingets kansli har det dagliga ansvaret för att sköta myndighetsuppgifterna. Huvudkansliet finns i Kiruna och lokalkontor finns i Jokkmokk, Tärnaby och Östersund.

Uppföljningsuppdraget rörande minoritetspolitiken är placerat under avdelningen för språk. På samma avdelning finns även arbetet med språkcentrum, språkvård och nordiskt språksamarbete/Giellagáldu.

Den politiska nämnd som hanterar minoritetsfrågorna är språknämnden. Sametingets vice styrelseordförande är för närvarande ordförande i språknämnden.

Vid samråd med andra statliga myndigheter företräds Sametinget av Sametingets styrelse eller dess kanslichef och övriga tjänstepersoner på kansliet. Samordningen mellan de båda myndigheterna med nationellt uppföljningsansvar för minoritetspolitiken sköts av tjänstepersoner vid Sametingets kansli.

4.3.2 Myndighetsdialog med ansvarigt departement

Uppföljningsmyndigheterna beskriver den årliga avstämningen med Kulturdepartementet som en strukturerad dialog. Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget träffar Regeringskansliets tjänstepersoner på chefsnivå (departementsråd – enhetschef) och på handläggarnivå, både tillsammans och separat. Även uppdraget med uppföljning av strategin för romska inkludering tas upp vid detta tillfälle. Dialogen brukar genomföras i månadsskiftet maj–juni varje år.

Tjänstepersoner som arbetar vid länsstyrelsen och Sametinget uttrycker samstämmigt att de får begränsad återkoppling på den årliga uppföljningsrapporten från departementet. I dialogen har man från departementets sida uttalat att man önskar mer analys och mer underlag om effekterna av myndigheternas insatser på området.

När det gäller den del i årsrapporteringen som bygger på andra myndigheters rapporter, uppger länsstyrelsen att det finns ett visst dubbelarbete i rapporteringen eftersom övriga myndigheter även redovisar direkt till regeringen.

Uppföljningsmyndigheterna menar att det finns möjlighet att utveckla återkopplingen från Regeringskansliet. Regeringens styrning uppfattas som för begränsad.

4.3.3 Uppföljningsuppdragets omfattning har utvidgats

Uppföljningsmyndigheternas uppdrag har påverkats av utvecklingen i förvaltningsområdena. Antalet kommuner som ingår i förvaltningsområden har genom frivillig anslutning ökat från 38 kommuner och 8 landsting/regioner i januari 2010 till 84 kommuner och 15 landsting/regioner i april 2020. Detta har särskilt påverkat länsstyrelsens arbete eftersom de tillkommande kommunerna huvudsakligen ingår i förvaltningsområdet för finska.

Det stora antalet tillkommande kommuner har, enligt uppföljningsmyndigheterna, inneburit att myndigheterna kontinuerligt behövt lämna initialt stöd till nya kommuner. Det har också varit viss personalomsättning i de kommuner som ingått längre i förvaltningsområdena och även dessa nya medarbetare behöver kompetensutveckling. Det ökade antalet kommuner har, enligt länsstyrelsen, påverkat arbetsättet och myndigheten har tvingats prioritera bort andra insatser.

Från uppföljningsmyndigheternas sida hade man initialt sett framför sig en snabbare genomförandeprocess ute i kommunerna och regionerna. Ansvarigt departement delade denna syn, enligt länsstyrelsens bedömning. Det har tagit längre tid än man trodde att få igång arbetet. Enligt uppföljningsmyndigheterna kvarstår således behovet av fortsatt stöd bland många kommuner och regioner som ingår i förvaltningsområdena.

Det är, enligt länsstyrelsen, svårt att nå den politiska beslutsfattande nivån i kommunerna. Kontakterna sker primärt med tjänstepersoner som ansvarar för kommunens samordning av minoritetsarbetet. En del kommuner och regioner uttrycker att de skulle vilja ha mer stöd än vad länsstyrelsen mäktar med i dag. Det kontinuerliga trycket på fortsatt stöd har medfört att länsstyrelsens möjligheter och utrymme att arbeta med utvecklingsarbete har varit begränsat.

Länsstyrelsen uppger att de varit tvungna att prioritera och följande har bedömts som särskilt angeläget:

- Satsa på kommuner som ingår i förvaltningsområdena. I det arbetet har man kommit långt.
- Särskilt fokus har lagts på samordning med de 11 statliga myndigheter som fick särskilda regleringsbrevsuppdrag i samband med 2010 års reform.

- I den initiala fasen av reformarbetet har myndigheten haft särskilt fokus på olika kunskapshöjande insatser (produktion av handboks-material, arrangerat konferenser/utbildningar, genomfört informationskampanjer etcetera).
- Frågor som rör samråd och de nationella minoriteternas inflytande/delaktighet.

Sametinget uppger att de har haft en samsyn med Länsstyrelsen i Stockholms län om prioriteringar inom uppdraget. Sedan ett antal år lägger de mer kraft på kommuner utanför förvaltningsområdena. Kommunerna inom förvaltningsområde har fått en hel del stöd och utbildning. Utanför förvaltningsområdena återstår mycket arbete att göra. Sametinget beskriver att det har skett en utveckling där arbetet var mer krävande i början än det är nu. Då satsade de mer på besök ute i kommunerna, tillskrev ledningsfunktionerna med mera. De försöker nu släppa förvaltningsområdena mer och mer, men prioriterar nya kommuner och nya samordnare. Länsstyrelsen och Sametinget har försökt prioritera dem som vill ha utbildningsinsatser med anledning av revideringen av minoritetslagen den 1 januari 2019. Sametingets medarbetare upplever även att kollegorna på länsstyrelsen, liksom Sametinget själva, är underbemannade.

4.3.4 Ekonomiska förutsättningar

De ekonomiska ramarna för uppföljningsmyndigheternas arbete har varit desamma de senaste tio åren, med undantag för medlen för kunskapshöjande insatser, som minskat. Anslaget för nationellt uppföljningsansvar uppgår till 3,3 miljoner kronor för Länsstyrelsen i Stockholms län respektive 2,2 miljoner kronor för Sametinget.

Länsstyrelsens medel för samordning, kunskapshöjande insatser samt informations- och utbildningsinsatser uppgick 2010 till 4,7 miljoner kronor och har sedan successivt minskat till nuvarande 1,45 miljoner kronor. Dessa medel ska enligt regleringsbrevet nyttjas i samråd med Sametinget. Sametingets anslag för arbetet med webbplatsen minoritet.se uppgår till 1,2 miljoner kronor per år.

Länsstyrelsens anslag för arbete med den nationella minoriteten romer uppgick till 3,2 miljoner kronor 2019 och uppgår till 1,5 miljoner kronor från 2020.

Särskilda regeringsuppdrag har i regel medfört engångsmedel för uppdragets genomförande. Någon höjning av myndigheternas anslag på grund av kostnadsuppräknningar eller tillkommande kommuner inom förvaltningsområdena har inte skett.

Anslagen för nationellt uppföljningsansvar möjliggör en bemanning på 3,5 årsarbetskrafter hos länsstyrelsen respektive två årsarbetskrafter hos Sametinget. Därutöver bidrar länsstyrelsen med administrativt stöd inom en rad områden samt med lokaler, utrustning med mera. Detta gäller även för uppdraget inom romsk inkludering. Sametinget har även kunnat bemanna arbetet med webbplatsen minoritet.se med en årsarbetskraft.

Anslaget för arbete med strategin för romsk inkludering har möjliggjort bemanning med ytterligare 1,8 årsarbetskrafter hos länsstyrelsen.

Enligt uppgift från länsstyrelsen har myndigheten därutöver tidigare bekostat ytterligare en tjänst för det nationella uppföljningsuppdraget genom myndighetens ordinarie förvaltningsanslag.

Uppföljningsmyndigheterna uppger att de ekonomiska ramarna för uppdraget med nationellt uppföljningsansvar är för begränsade och har därför äskat ytterligare medel. Detta har framförts i de årliga rapporterna till Regeringskansliet. Länsstyrelsen har även under 2019 för första gången tagit upp frågan i myndighetens budgetäskande och budgetdialog. Som skäl för äskandena avseende 2020–2022 angav myndigheten att uppföljningsuppdraget utvecklats och utökats, framför allt med anledning av att förvaltningsområdena utvidgats. Efterfrågan på länsstyrelsens tjänster är hög då nya medarbetare tillkommer i kommuner och regioner och organisationers och statliga myndigheter engagemang på området ökat.

Sametinget har på motsvarande sätt äskat ytterligare medel för uppföljningsuppdraget. Uppföljningsmyndigheternas anslag för budgetåret 2020 är oförändrat.

4.3.5 Tillgång till specifik kompetens

Det nationella uppföljningsuppdraget innebär en rad kontakter med nationella minoriteter, kommuner, regioner och statliga myndigheter. För att kunna uppfylla uppdraget behöver uppföljningsmyndigheterna besitta specifik kompetens, bland annat kunskap om minori-

retslogen, Europarådets minoritetskonventioner, kunskap och förståelse för de nationella minoriteternas förutsättningar, utmaningar och identitetsskapande särdrag, kunskap om hur kommuner, regioner och Regeringskansliet arbetar, samt djupa kunskaper om hur effektiv offentlig uppföljning kan genomföras. För att kunna ge service på nationella minoritetsspråk och för att kunna bemöta nationella minoriteter på ett bra sätt behövs också språk- och kulturkompetens. Språkkompetens i minoritetsspråk är viktigt även för att kunna följa till exempel media på minoritetsspråk.

Att säkerställa språk- och kulturkompetens har varit en utmaning för Länsstyrelsen i Stockholms län. Vid rekryteringen av nya medarbetare framhålls dessa kompetenser som meriterande. Genom åren har det funnits medarbetare med finsk, samisk, romsk och resandetillhörighet i medarbetargruppen. För närvarande har gruppen en romsk och en finskspråkig medarbetare. Vid behov tar man även hjälp av kollegor från andra enheter, som har språk- eller kulturkompetens. Uppföljningsmyndigheten får också del av information via kommunala samordnare och minoritetsföreträdare.

Länsstyrelsen framhåller behovet av pedagogisk kompetens och kunskap om att driva processer i uppföljningsarbetet. I dag finns det samarbeten inom länsstyrelsen som gör det möjligt att ta del av andras idéer från arbetssätt med till exempel utbildning, processledning, samordning och metoder att nå civilsamhällets företrädare. Länsstyrelsen har många olika typer av främjandeuppdrag. Det finns upparbetade strukturer och arbetsmetoder från andra områden som kan användas även inom minoritetsarbetet. Det finns även bred kompetens inom en rad områden. Länsstyrelsen har till exempel sektorsövergripande uppdrag med integrering av mänskliga rättigheter, jämställdhetsintegrering, barnrättsperspektiv, antidiskriminering och folkhälsa. På länsstyrelsens webbplats finns en kort beskrivning av minoritetsuppdraget på respektive nationellt minoritetsspråk.

Hos Sametinget finns språk- och kulturkompetens i fråga om samiska och samiska förhållanden bland de medarbetare som arbetar med det minoritetspolitiska uppföljnings- och samordningsuppdraget. För vissa tjänster på Sametinget är det ett krav för anställning att kunna samiska. För andra tjänster, där det inte är ett uttalat krav, kan det ändå vara meriterande. Sametinget har genom åren också gett medarbetare möjligheter att utveckla sina kunskaper när det gäller samiska. Det är inte förenat med några svårigheter att vända sig till

myndigheten på samiska. En del av informationen på Sametingets webbplats finns på nord-, lule- och sydsamiska. Uppdraget att samordna uppföljningen av minoritetspolitiken är placerad på samma avdelning som de samiska språkfrågorna och språkkonsulenterna.

Sametinget bedriver, utöver språkvård, rådgivning och språkrevitalisering, även en omfattande verksamhet inom en rad områden som berör samhällsplanering, rennäring, rovdjur, samiska näringar, landsbygdsutveckling, ekosystemtjänster, miljö och klimat, traditionell kunskap, samisk kultur och kulturarv, repatriering, mänskliga rättigheter, urfolksfrågor samt information om samer och samiska förhållanden. Arbetet innebär täta kontakter med ett stort antal statliga myndigheter.

4.4 Uppföljningsmyndigheternas erfarenheter

I avsnittet ges en beskrivning av olika delar av uppdraget och hur arbetet på myndigheterna kommit att utvecklats efter hand.

4.4.1 Tudelat uppföljningsuppdrag

Regeringen har valt en modell med parallella likalydande uppdrag till två myndigheter som förväntas samarbeta och samordna uppföljningsarbetet. Regeringen har med den valda modellen velat nyttja Sametingets specifika kompetens när det gäller samiska frågor. Ett tudelat nationellt uppföljningsansvar förutsätter ett nära samarbete och en samsyn kring uppdraget.

Samverkan och samordning mellan uppföljningsmyndigheterna sker i dag på enhetsnivå på myndigheterna. Samarbetet med länsstyrelsen sköts av Sametingets kansli. Uppföljningsmyndigheterna uppger att det finns en gemensam aktivitetsplan för myndigheterna. De bestämmer även teman för tematiska uppföljningar tillsammans. Det finns även utmaningar i att komma överens och samarbeta med en annan myndighet. Det kan handla om praktiska frågor eller olika myndighetskultur.

Det finnas också utmaningar i de kommuner som ingår i flera förvaltningsområden, enligt länsstyrelsens medarbetare. Det kan till exempel handla om lokala diskussioner om hur statsbidraget ska nyttjas och fördelas mellan språken, prioriteringar i arbetet som

omfattar flera minoriteter samt redovisning av använda medel. Om en kommun ingår i det samiska förvaltningsområdet är det Sametinget som enligt förordningen, delar ut och följer upp statsbidraget för samtliga uppdrag med de olika språkens förvaltningsområden. I några fall har uppföljningsansvaret ursprungligen legat på länsstyrelsen, men efter att kommunen även anslutit sig till samiskt förvaltningsområde har ansvaret övergått till Sametinget. I kommuner som ingår i flera förvaltningsområden har uppföljningsmyndigheterna samarbetat i förhållande till kommunerna. Sametinget beskriver att det varit mycket viktigt för uppföljningsmyndigheterna att hitta former som fungerar, så att de exempelvis inte lämnar olika budskap till kommunerna.

4.4.2 Erfarenheter av samverkan

Sametingets medarbetare upplever att samarbetet med länsstyrelsen har fungerat väl. Sametinget har haft en samsyn med länsstyrelsen om prioriteringar inom uppdraget. Länsstyrelsens medarbetare beskriver att samarbetet mellan myndigheterna var tätare i början och att man agerade lika i arbetet gentemot kommunerna de första åren. Under den första tiden med färre kommuner kunde också uppföljningsmyndigheterna åka ut tillsammans vid kommunbesök. Det finns det inte längre resurser till.

Från länsstyrelsen framhåller man att det finns styrkor i denna samverkan. Genom den samlade kompetensen, bredden i kontakter och nätverk och genom att myndigheterna tillsammans representerar både storstads- och glesbygdsperspektiv har man kunnat effektivisera de begränsade resurserna och nå goda resultat under de tio år myndigheterna haft uppdraget. Geografiskt har myndigheterna även ett optimalt läge med säte i samtliga tre förvaltningsområden för finska, meänkieli respektive samiska.

4.4.3 Fördelning av organisations- och statsbidrag

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutar årligen om fördelning av organisationsbidrag till minoritetsorganisationer enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter. Administrationen innebär bedömning av vilka organisationer som anses berätti-

gade, utbetalning enligt den fördelningsnyckel som anges i förordningen samt redovisning av hur bidraget använts. På Länsstyrelsen i Stockholms län hanteras organisationsbidrag av myndighetens rättsavdelning.

Länsstyrelsen och Sametinget administrerar även bidrag till vissa minoritetsorganisationer respektive samiska organisationer enligt skrivningar i myndigheternas regleringsbrev.

Länsstyrelsen och Sametinget fördelar årligen statsbidrag till kommuner och regioner som ingår i förvaltningsområden, enligt förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Statsbidraget beräknas enligt en fast beräkningsnyckel. I administrationen ingår även att ta in redovisningar om hur bidraget använts.

4.4.4 Dialog med de nationella minoriteterna

Det som framkommer i den årliga uppföljningen av minoritetspolitiken ska bland annat ligga till grund för regeringens analys samt utformning och utveckling av den fortsatta minoritetspolitiken. För att uppföljningsmyndigheterna ska kunna göra en ändamålsenlig uppföljning behöver de även föra dialog med de nationella minoriteternas företrädare.

Länsstyrelsens dialog med minoriteternas företrädare sker i form av minst två årliga samråd och genom minoriteternas deltagande i referensgrupper. Vid dessa samråd har de nationella minoriteterna möjlighet att framföra synpunkter på hur de upplever att genomförandet av minoritetspolitiken fungerar och peka på områden där det fortfarande finns hinder mot att minoritetslagens bestämmelser ska förverkligas. Minoriteterna ges möjlighet att påverka de teman som myndigheten fokuserar på inom uppföljningen. Varje år inbjuds även organisationerna att utse representanter till en referensgrupp som under cirka sex månader följer uppföljningens olika delar: planeringen och upplägg, deltagande i genomläsning, analys och bedömningar av texter samt tillfrågas att komma med förslag på åtgärder. Därtill medverkar minoriteterna på olika sätt i uppföljningen genom enkätundersökningar, fokusgrupper eller annan metod. Tillfälliga arbetsgrupper tillsätts också kring olika frågor.

Sametinget genomför årligen gemensamt samråd med samebyar, sameföreningar, samiska organisationer och partier i plenum vad gäller minoritetspolitiska frågor.

4.4.5 Uppföljning av minoritetspolitiken

Minoritetspolitikens uppföljningssystem beskrivs i avsnitt 6. Som framgår där ska uppföljningsmyndigheterna enligt sina regleringsbrev årligen lämna underlag till regeringen. En samlad rapport från de båda myndigheterna lämnas till Kulturdepartementet i början av april varje år. I dialogen med Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget framkommer att myndigheterna lägger mycket tid och resurser på att få fram underlag och att skriva årsrapporten. I rapportarbetet samarbetar myndigheterna nära eftersom det är en gemensam uppgift. En upplevelse är att tidsutrymmet är mycket snävt. Arbetsuppgiften uppfattas som omfattande och att det utgör navet i uppföljningsuppdraget.

Länsstyrelsen beskriver att de tar fram sin analys av utvecklingen på kort tid och med begränsade resurser. Den faktiska tiden till förfogande för analys och skrivarbete är cirka två månader. Uppgiften är mycket resurskrävande vilket upplevs som utmanande för medarbetarna. Sametinget uppger att under hösten arbetar en medarbetare halvtid med årsrapporten, medan det under våren krävs att båda handläggarna arbetar heltid med årsrapporten.

Sametinget uppger att årsrapporten i första hand är skriven för regeringen. Det är möjligt att även företrädare inom de nationella minoriteterna kan använda den. Även myndigheter som lämnar upplysningar kan ha intresse av rapporten. Uppföljningsmyndigheterna har inte haft någon särskild dialog om form och innehåll i redovisningarna med sektorsmyndigheter som redovisar särskilda uppdrag till dem. Uppföljningsmyndigheterna skickar förslag på redovisningsupplägg till de myndigheter som önskar det.

4.4.6 Stöd till kommuner och regioner

En viktig del av uppföljningsmyndigheternas uppdrag att främja minoritetspolitikens genomförande är stöd till kommuner och regioner. Stödet kan bestå av olika typer av insatser såsom rådgivning, samord-

ning, kompetens- och kunskapshöjande insatser samt insatser för att synliggöra och öka kunskapen om de nationella minoriteterna.

Som nämnts tidigare upplever uppföljningsmyndigheterna att behovet av stöd till kommuner och regioner fortfarande är stort, även bland kommuner som ingått i ett förvaltningsområde ett tag.

Uppföljningsmyndigheterna har tagit fram olika typer av stödmaterial för kommuner och regioner, bland annat en handbok, olika typer av checklistor, ett antal broschyrer som beskriver minoritetsrättigheter, tematiska broschyrer om äldreomsorg, förskola etcetera.

Inför revideringen av minoritetslagen har uppföljningsmyndigheterna arbetat med sitt informationsuppdrag tillsammans med andra myndigheter såsom Skolverket och Socialstyrelsen och även Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

Att göra besök ute i kommuner är ett bra sätt att arbeta, enligt länsstyrelsen. Det höjer statusen på frågorna och det öppnar dörrar. I dag anser man sig av resursskäl inte ha den möjligheten.

Uppföljningsmyndigheterna har också genomfört informationskampanjer och deltagit i olika sammanhang där man informerat om minoritetsrättigheter eller frågor som berör nationella minoriteter. De har även genomfört annonskampanjer i dagstidningar vid två tillfällen för att nå allmänheten och på så sätt väcka en efterfrågan ute i kommunerna.

Sametinget har på regeringens uppdrag skapat webbplatsen minoritet.se, som bland annat innehåller information om minoritetsrättigheter, minoritetspolitikens utformning och information om de nationella minoriteterna. För att skapa aktualitet på webbplatsen publiceras med jämna mellanrum nyhetsartiklar på minoritetspolitiska teman. Webbplatsen är svenskspråkig. Sametingets medarbetare har årliga dialogmöten med de nationella minoriteterna om innehållet på webbplatsen. Uppföljningsmyndigheterna ger också ut ett nyhetsbrev fyra gånger per år, där man informerar om aktuella frågor.

Tidigare har det även funnits ett intranät för kommunala samordnare kopplat till webbplatsen minoritet.se. Där kunde de föra dialog sinsemellan och dela med sig av material. Intranätet lades ned då den, enligt uppföljningsmyndigheterna, inte användes i tillräcklig utsträckning. Det är oklart för utredningen varför samordnarna inte utnyttjade funktionen i tillräckligt hög grad.

En årlig konferens arrangeras primärt för kommuner och regioner, där man bland annat behandlar den aktuella uppföljningsrapport-

ten och olika teman. På konferenserna försöker man också lyfta goda exempel från kommuner och regioner, för att inspirera andra. Försök har gjorts med att spela in föredrag från konferenser för att bredare kunna dela erfarenheterna. För att nå beslutsfattare i högre utsträckning så har uppföljningsmyndigheterna skickat ut riktade inbjudningar till konferenser och utbildningar, dock utan någon större effekt.

Uppföljningsmyndigheterna har även arrangerat regionala konferenser tillsammans med andra länsstyrelser för att i högre utsträckning nå kommuner och regioner som inte ingår i något förvaltningsområde.

Uppföljningsmyndigheterna har framfört att de skulle vilja ta fram en verktyglåda för kommuner och landsting med till exempel webb-utbildningar. Myndigheterna har dock inte tilldelats några medel för ändamålet.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, verkar för att dess medlemmar ska få ett fungerande stöd från uppföljningsmyndigheterna i minoritetsfrågor. SKR erbjuder olika former av stöd till sina medlemmar inom olika politikområden såsom förskola, skola och äldreomsorg och har till exempel tagit fram material för att öka kunskapen om mänskliga rättigheter, bland annat genom en webbutbildning som översatts till de nationella minoritetsspråken. SKR driver även utvecklingsarbete för att integrera mänskliga rättigheter inom styrning och ledning.

Uppföljningsmyndigheterna uppger att de i olika sammanhang har initierat dialog och samverkan med SKR om de behov av stöd inom minoritetspolitiken som kommuner ger uttryck för. Länsstyrelsen upplever svårigheter med att åstadkomma dialog med kommunala företrädare, utöver kontakterna med de kommunala samordnarna. När det gäller de enkätundersökningar som uppföljningsmyndigheterna genomfört har man haft kontakt med SKR:s analysavdelning.

4.4.7 Arbete med grundskyddet

Många av uppföljningsmyndigheternas stöd- och kompetenshöjande insatser har riktat sig till kommuner inom förvaltningsområdena. När det gäller grundskyddet inom minoritetsrättigheterna har det visat sig betydligt svårare att nå kommuner utanför förvaltningsområdena.

För att öka takten i minoritetsarbetet utanför förvaltningsområdena infördes en ny bestämmelse från den 1 januari 2019 i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Enligt 5 b § ska kommuner och regioner numera anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Uppgifter om mål och riktlinjer ska på begäran lämnas till den myndighet som har uppföljningsansvar. Uppföljningsmyndigheterna har arbetat särskilt med denna nya bestämmelse bland annat genom att utveckla och revidera material, ta fram ett fråge- och svarsbatteri och en powerpointpresentation, samt utbildningar för förvaltningsområdeskommuner. För att nå övriga kommuner planerar uppföljningsmyndigheterna att gå via andra länsstyrelser för att arrangera regionala utbildningar. Att arrangera sådana utbildningar kräver dock extra resurser som myndigheterna upplever att de saknar. Uppföljningsmyndigheterna har lämnat förslag till Regeringskansliet om insatser för att öka tillämpningen av grundskyddet, bland annat genom webbutbildningar, i syfte att få utökade resurser.

4.4.8 Samordning av och samverkan med statliga myndigheter

Av förarbetena framgår att uppföljningsmyndigheterna även ska samordna insatser inom minoritetspolitiken. Som beskrivits tidigare har en rad statliga sektorsmyndigheter uppdrag inom politikområdet. Några myndigheter har även sektorsansvar för områden som särskilt ska följas upp i uppföljningsmyndigheternas arbete. Detta gäller särskilt frågor som rör förskola och äldreomsorg.

I det initiala arbetet med elva särskilt utpekade myndigheter ingick koordinering och dialog med dessa myndigheter i uppföljningsmyndigheternas uppdrag under de tre år som regeringsuppdraget omfattade. Under perioden 2013–2014 genomförde uppföljningsmyndigheterna ett utvecklingsprojekt med myndighetssamverkan där man kallade till möten med olika teman. Initialt fanns det intresse från övriga myndigheters ledningar att delta men under hand avtog intresset.

Av uppföljningsrapporten för år 2016 framgår att den sista årliga nätverksträffen med statliga myndigheter hölls det året. Enligt rapporten uttryckte deltagarna att nätverket initialt fyllt en viktig funktion för kontakter och informationsutbyten men att träffarna i dess

nuvarande form inte längre var lika relevanta. Det beslutades därför att göra ett uppehåll i arbetet.

När det gäller valet av teman i årsrapporternas fördjupning har detta, enligt länsstyrelsens medarbetare, inte diskuterats i förväg med sektorsmyndigheterna. Däremot har man samverkat med aktuell sektorsmyndighet under arbetets gång.

Länsstyrelsen menar att insatser från ansvariga sektorsmyndigheter i första hand initieras genom uppdrag från regeringen. Analys och generell uppföljning på minoritetsområdet har därmed i praktiken legat på uppföljningsmyndigheternas medarbetare. När det gäller koordineringen i dag så finns det utvecklingspotential. Samverkan sker med Skolverket och Socialstyrelsen genom att bland annat arrangera utbildningar där dessa myndigheter medverkar.

Länsstyrelsen menar att uppföljningsmyndigheterna i dag inte fungerar som ”spindel i nätet” för samordning och överblick av minoritetsområdet. I årsrapporterna rapporterar länsstyrelsen det som framkommer i andra myndigheters inrapporterade underlag. Länsstyrelsen har inte heller kunnat prioritera samordning med sektorsmyndigheter på grund av tidsaspekter och faktiska resurser. Länsstyrelsen skulle enligt uppgift välkomna att uppföljningsmyndigheterna fick ett tydligt mandat på området samverkan och samordning.

Ett gott exempel på samverkan är, enligt länsstyrelsen, myndighetens samordning av samrådsförfarande som under hösten 2019 samlade 26 myndigheter. De nationella minoriteterna har fått lämna önskemål om vilka myndigheter de önskar träffa för dialog och dessa bjuds sedan in till gemensamma samrådsdagar. Detta innebär ett omfattande och mycket resurskrävande samordningsarbete för länsstyrelsen. Sametingets folkvalda del deltar inte i dessa samordnade samråd. Uppföljningsmyndigheten Sametinget deltar inte heller. Däremot genomför den folkvalda delen av Sametinget årliga separata samråd med ett antal statliga myndigheter.

Länsstyrelsen har också främjat andra statliga myndigheters samrådsarbete genom rådgivning rörande principer för samråd. Arbetet är kopplat till den europeiska koden om idéburna organisationers medverkan i beslutsprocesser.

Länsstyrelsen och Sametinget driver ett nätverk för länsstyrelserna i landet där man årligen ger aktuell information, byter erfarenheter och utbildar. Minoritetsfrågorna har bland annat tagits upp i länsstyrelsernas chefsforum. Genom nätverket sker ett utvecklings-

arbete på länsnivå där länsstyrelserna ger stöd och samarbetar med kommuner, myndigheter och andra aktörer i länen. Med utökade resurser skulle länsstyrelsernas stöd till kommunerna kunna öka, både i uppdraget om kommuners skyldigheter att ta fram kartläggningar och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete och i övrigt arbete med grundskyddet.

Länsstyrelsen har valt ett arbetssätt där man deltar i andra länsstyrelserns möten och konferenser för att lyfta minoritetsfrågorna. Länsstyrelsen anser att det är ett bra tillvägagångssätt om länsstyrelserna kan samla aktörerna i de respektive länen för att stödja minoritetsarbetet på lokal och regional nivå, så som ofta sker inom andra länsstyrelseuppdrag. Minoritetsarbetet sker ofta inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag med mänskliga rättigheter eller övriga sektorsövergripande uppdrag enligt instruktionen. För att det regionala arbetet ska kunna växlas upp behöver länsstyrelserna tillföras resurser och ges tydligare uppdrag. Med ett utökat uppdrag och ytterligare resurser skulle uppföljningsmyndigheterna gärna utveckla och formalisera samarbetet mellan länsstyrelserna ytterligare.

4.5 Uppföljning av strategin för romsk inkludering

I avsnittet beskrivs förutsättningar och arbetssätt för länsstyrelsens uppföljning av strategin för romsk inkludering. Här beskrivs också hur myndigheten preciserat uppdraget, hur arbetet utformats och hur samverkan med olika aktörer sker.

4.5.1 Förutsättningar för uppdraget och arbetssätt

Omfattande uppdrag

Uppföljningsuppdraget för strategin för romsk inkludering omfattar i dag knappt två årsarbetskrafter på Länsstyrelsen i Stockholms län. En stor del av arbetet fokuserar på framtagandet av den årliga uppföljningsrapporten till regeringen rörande strategin för romsk inkludering. Medarbetarna hanterar också många samtal och svarar på frågor.

Förutom själva uppföljningsrapporten gör Länsstyrelsen en rad olika insatser inom arbetet med romsk inkludering. Bland annat har myndigheten tagit fram material om rättighetsbaserat arbetssätt och

artiklar om romska frågor till webbplatsen minoritet.se. För närvarande pågår ett arbete med dokumentering av gjorda insatser i utvecklingskommunerna.

Länsstyrelsen har lämnat två nulägesrapporter till regeringen, i enlighet med särskilda regeringsuppdrag. Det har bland annat rört sig om kvalitativa studier och intervjuer i pilot- och utvecklingskommuner. Länsstyrelsen har haft en viktig koordinerande roll i arbetet med nulägesrapporterna. Fem statliga sektorsmyndigheter har deltagit i arbetet. Även romer har varit delaktiga, bland annat genom romska sakkunniga och lokala romska företrädare. En viktig del i det arbetet har varit att hitta romska informanter i de berörda kommunerna.

Det är stort tryck på länsstyrelsens arbete inom strategin för romsk inkludering. Sårbarheten i arbetet är betydande och i samband med arbetstoppar blir läget mycket ansträngt. För att minska sårbarheten i arbetet arbetar man i team med uppföljnings- och samordningsuppdraget inklusive uppdraget inom romsk inkludering.

Länsstyrelsens relation till den romska minoriteten har varierat över tid. Det är inget enkelt uppdrag för medarbetarna eftersom det kan finnas misstro mot myndighetsföreträdare. Från romskt håll uppfattas det som viktigt att det finns en romsk medarbetare på myndigheten.

Kortsiktighet i arbetet

Strategin för romsk inkludering skapar en massa förväntningar men kortsiktigheten i arbetet är, enligt länsstyrelsen, ett problem. Särskilda regeringsuppdrag har lämnats med kort varsel. I en del fall har det inneburit tilldelning av anslagsmedel mot slutet av ett budgetår, vilket inneburit svårigheter att nyttja medlen effektivt. Det är korta ledtider och det är svårt att arbeta strategiskt. Kortsiktigheten medför också att arbetet blir svårplanerat. Det medför även svårigheter för kommunerna att bidra och när myndigheten initierar uppdrag under sommaren skapar det inte sällan irritation i kommunerna.

Graden av styrning från regeringen har varierat över tid. Från länsstyrelsens sida menar man att myndighetens uppdrag inom uppföljning av strategin för romsk inkludering skulle behöva förtydligas. För myndighetens uppföljnings- och samordningsuppdrag i sin hel-

het behövs ett tydligt mandat definierat i myndighetens instruktion. Det råder diskrepans mellan målen i strategin och faktiska förutsättningar för att kunna nå dessa mål.

4.5.2 Arbetet med pilot- och utvecklingskommuner

Strategin för romsk inkludering har hittills innehållit programperioder. Nuvarande period avser tiden maj 2016 – maj 2020. Under första programperioden ingick fem pilotkommuner i utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen bedömer att den kommunala aktiviteten i de romska frågorna har fortsatt i tre av dessa kommuner efter att pilotprojektet gick ut. Under nuvarande period arbetar man med fem nya kommuner, som kallas för utvecklingskommuner.

Regeringens tanke har varit att andra kommuner ska kunna använda sig av erfarenheter från pilotkommunerna. Detta har inte riktigt fungerat. Mycket av arbetet är inte dokumenterat vilket gör det svårt för andra kommuner att ta del av erfarenheterna. Arbetet behöver utgå från lokala förutsättningar och behov och det tar tid att hitta former för arbetet. Länsstyrelsen har bland annat tagit fram en broschyr om en del erfarenheter.

Länsstyrelsens medarbetare menar att fem år är för kort tid för att komma någon vart. Frågorna ligger ofta för långt ned i den kommunala hierarkin för att en reell förändring ska kunna ske. Man behöver också arbeta mer tvärsektoriellt.

Länsstyrelsen deltar i lärandeträffar som ordnas av utvecklingskommunerna. Det handlar framför allt om erfarenhetsutbyte mellan kommunerna. Medarbetarna åker också ut till kommunerna och stöttar med sakkunskap.

Frågor som rör strategin för romsk inkludering uppfattas ofta som särintressen ute i kommunerna, vilket gör det svårt att lägga resurser på dessa frågor. Många känner inte heller till minoritetspolitiken eller frågor som berör romer.

Länsstyrelsen bedömer att arbetet med att förverkliga strategin i dag befinner sig mycket långt från målet. Av 2017 års rapport framgår att knappa 20 kommuner i landet uppgav att de arbetar med strategin. Det behövs ytterligare resurser för att strategin för romsk inkludering ska få fart. Man behöver arbeta tvärsektoriellt och stra-

tegiskt med frågorna. I ett kommunalt sammanhang kan det vara svårt att åstadkomma ett sådant utvecklingsarbete.

Frågorna kring romsk inkludering tenderar att ses som projekt av olika slag, med tidsbegränsad finansiering och utanför ordinarie verksamhet. Länsstyrelsen menar att det krävs något mer långsiktigt, liknande det som finns för förvaltningsområden. Statskontorets utvärdering av strategin, som genomfördes under 2018, visar att det brister i kontinuitet i kommunernas arbete med strategin (Statskontoret, 2018). Sårbarheten är stor för verksamheten då relativt få personer arbetar med frågorna. Ansvarig förvaltning i respektive kommun har ofta svårigheter att få genomslag hos andra förvaltningar inom kommunen. Utvecklingsarbetet med strategin behöver också breddas till att omfatta fler kommuner. Det finns dock även exempel på väl fungerande verksamhet.

Den skrift som SKR tagit fram om samråd i romska frågor har en hög ambitionsnivå för arbetet som dock, enligt länsstyrelsen, är svårt att förverkliga ute i kommunerna.

4.5.3 Samverkan med statliga myndigheter

Länsstyrelsen arrangerar myndighetsgemensamma erfarenhetsdagar som andra myndigheter deltar i. Länsstyrelsen deltar även, i mån av tid, i andra myndigheters aktiviteter. Länsstyrelsen har dialog med andra myndigheter, beroende på vilka uppdrag de arbetar med, till exempel Socialstyrelsen, Skolverket och Folkhälsomyndigheten. Länsstyrelsen har även bistått andra myndigheter för att åstadkomma dialog med romska företrädare och man har samarbetat om gemensamma seminarier, samordnade samråd och bilaterala möten av olika slag.

Länsstyrelsen har uppfattat att sektorsmyndigheterna i första hand gör det som står i regleringsbrev. Om de tidigare haft uppdrag på området tenderar de att arbeta mer aktivt. Länsstyrelsen ser det som sin roll att introducera minoritetslagstiftningen för andra myndigheter. Ett sätt att komma vidare i arbetet skulle kunna vara att arbeta genom andra myndigheter, bland annat skulle man i andra län kunna nyttja länsstyrelsernas strukturer.

4.5.4 Årlig uppföljning

Den årliga uppföljningsrapporten ska lämnas till regeringen i mitten av april varje år. Den innehåller bland annat

1. information om hur det går i utvecklingskommunerna. Myndigheten ställer ungefär samma frågor varje år. Kommunerna lämnar in sina underlag senast i mitten av februari.
2. information om länsstyrelsens insatser på området. Särskilda regeringsuppdrag brukar dock redovisas separat.
3. en sammanställning av hur sektorsmyndigheter arbetat och analys av vad som sker på området. Dessa myndigheters datum för rapport till länsstyrelsen har beslutats av Regeringskansliet.

Tidsplanen är ansträngd och ger länsstyrelsen begränsad tid för analys då den faktiska tiden som står till förfogande mellan inlämnande av rapporter till länsstyrelsen och avrapportering till regeringen är kort. Länsstyrelsen menar att det är en utmaning att den i sin rapportering ska lyfta vad andra myndigheter gör. Det innebär också ett dubbelarbete då myndigheterna även rapporterar direkt till regeringen.

4.6 Utredningens iakttagelser

4.6.1 Otydligt uppdrag

Som beskrivits är uppföljningsmyndigheternas uppdrag utspritt i en rad olika styrdokument – minoritetslagen, Sametingets instruktion och uppföljningsmyndigheternas regleringsbrev. För att förstå vad som ingår i uppdraget behöver man dessutom gå till förarbetena till minoritetslagen, vilka är närmare tio år gamla. Det framgår exempelvis inte vilka uppföljningsverksamhetens målgrupper är. Uppdragets otydlighet framgår också tydligt vid en jämförelse med andra myndigheters uppdrag som avser liknande centrala samordnande och uppföljande funktioner inom tvärsektoriella områden, exempelvis Myndigheten för delaktighet och Jämställdhetsmyndigheten. Även tjänstepersoner vid uppföljningsmyndigheterna upplever brist på tydlighet i uppdraget. Sammantaget bedömer utredningen att uppföljningsmyndigheternas uppdrag har varit för otydligt.

Utredningen bedömer att otydligheten inte enbart får betydelse för hur uppföljningsmyndigheterna väljer att tolka sitt uppdrag och vad de väljer att prioritera. I praktiken har myndigheterna prioriterat dels arbetet med den årliga rapporten till regeringen, dels stöd till kommuner i förvaltningsområde. Uppdraget ger även uppföljningsmyndigheterna ett svagt mandat i förhållande till andra myndigheter. Att uppdraget är otydligt gör det därtill svårare för utomstående att förhålla sig till uppdraget och veta vad de kan förvänta sig av uppföljningsmyndigheterna. Detta kan ha bidragit till att skada förtroendet för myndigheterna hos de nationella minoriteterna (se avsnitt 5.2.3 och 5.2.4). Det otydliga uppdraget får även antas ha bidragit till att samordningen och samverkan mellan statliga myndigheter har varit begränsad (se avsnitt 7.3.2). Ett otydligt uppdrag gör det även svårare för regeringen, uppföljningsmyndigheterna och de nationella minoriteterna att föra en diskussion om prioriteringar och behov av resurser.

Att uppföljningsmyndigheternas uppdrag i huvudsak funnits i regleringsbrev och inte i instruktionen kan därtill ha bidragit till en kortsiktighet i arbetet (se avsnitt 4.2).

Ett argument för att hålla uppdragsformuleringarna generella och öppna kan vara att man vill ge uppföljningsmyndigheterna handlingsutrymme och möjlighet att själva definiera sitt uppdrag. Uppföljningsmyndigheterna har emellertid inte använt sig av den möjligheten. Utredningen anser inte heller att det finns någon motsättning mellan att ge myndigheterna handlingsutrymme och att formulera ett tydligare uppdrag.

4.6.2 Uppföljningsmyndigheternas tolkning av uppdraget

Utredningen bedömer att uppföljningsmyndigheternas tolkning av uppdraget varit relativt snäv och saknar en fördjupad analys av uppdraget och myndigheternas roll utifrån skrivningar i förarbeten och regleringsbrev. Skrivningarna i regleringsbrev har i stort sett varit desamma sedan myndigheterna fick uppdraget 2010. Myndigheterna förefaller i första hand ha fokuserat på dessa skrivningar.

Det har inte gått att få klarhet i vilka strategiska val uppföljningsmyndigheterna gjort eller hur arbetet med det minoritetspolitiska

frågorna integrerats i respektive myndighets övergripande strategiska arbete eller andra funktioners uppdrag.

Den gemensam aktivitetsplan som uppföljningsmyndigheterna upprättat innehåller bland annat en lista på aktiviteter som ska genomföras under året. Utredningen uppfattar aktivitetsplanen närmast som en form av verksamhetsplanering och inte en gemensam uppdragsbeskrivning kopplat till målen för uppföljningsarbetet.

En stor del av medarbetarnas arbetstid ägnas åt framtagandet av den årliga uppföljningsrapporten, att besvara frågor från kommuner och regioner samt att arrangera samordnade samråd för statliga myndigheter. Främjandeinsatserna förefaller i huvudsak bestå av framtagande av material av olika slag och genomförande av årliga konferenser som riktar sig till kommuner, regioner och nationella minoriteter.

4.6.3 Bristande resurser

Utredningen bedömer att de personella resurser som står till uppföljningsmyndigheternas förfogande för uppdraget har varit alltför begränsade i förhållande till regeringens ambitioner med verksamheten. Personalen är dessutom uppdelad på två myndigheter. Resurserna får anses vara för små för att i praktiken möjliggöra specialisering hos personalen, exempelvis fördelat på uppföljning och analys respektive utåtriktade insatser. Trots att myndigheterna under ett flertal år har påtalat resursbristen har deras resurser inte ökat sedan uppdraget inrättades.

5 De nationella minoriteternas roll inom uppföljning och främjande av minoritetspolitiken

5.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen använda ett rättighetsbaserat arbetsätt i sitt arbete. Detta innebär bland annat att personer som tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bidra med kunskap samt ges möjlighet till inflytande och delaktighet i relevanta delar av utredningens arbete.

Utredningen har därför utsett en referensgrupp med företrädare för de nationella minoriteterna som bistått under arbetet. Utredningen har genomfört fördjupade samtal med minoritetsorganisationer kring problemställningar, erfarenheter av nuvarande uppföljning och minoriteternas roll i det fortsatta arbetet. Utredningen har även samrått med minoritetsorganisationer om förslagen som lämnas.

Av direktiven framgår också att huvudsyftet för den fortsatta uppföljningsverksamheten ska vara att bidra till att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter (utgångspunkt 1). Uppföljningsverksamheten bör därför präglas av ett arbetssätt som utgår från de nationella minoriteternas rättigheter och som ger dem möjlighet att utöva egenmakt.

I detta avsnitt beskrivs närmare hur begreppen egenmakt och rättighetsbaserat förhållningssätt kan tolkas i det fortsatta uppföljningsarbetet. I avsnitt 5.2 redogörs för hur de nationella minoriteterna uppfattar den nuvarande uppföljningen och de utmaningar som finns i arbetet. I avsnitt 5.3 behandlas frågor som rör det samiska civilsamhället. I avsnitt 5.4 redovisas utredningens iakttagelser.

5.1.1 Ökad egenmakt

En grundläggande princip i svensk minoritetspolitik och i ramkonventionens bestämmelser är att de nationella minoriteterna ska ges möjlighet och förutsättningar att bidra och påverka i frågor som berör dem. Regeringen betonar vikten av att stärka de nationella minoriteternas utövande av egenmakt och att de nationella minoriteternas sakkunskap ska användas i högre utsträckning än i dag (prop. 2017/18:199, s. 26).

Med egenmakt avses, enligt regeringen, tillgång till verktyg och förutsättningar att forma sin egen framtid. Det ska framför allt ske genom att minoriteterna ges inflytande och ökad kunskap om minoritetsrättigheter (prop. 2008/09:158, s. 33–34). Enligt Europarådet innebär skrivningarna i ramkonventionen att de nationella minoriteterna ska ges möjlighet till effektivt deltagande som innebär att de har reella möjligheter att påverka utformningen och utvecklingen av minoritetspolitiken.

5.1.2 Tydligare rättighetsperspektiv ska eftersträvas

Huvudsyftet med uppföljningsmyndigheternas verksamhet ska, enligt regeringen, vara att bidra till att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter (prop. 2017/18:199, s. 22).

Ett rättighetsbaserat arbetssätt kan beskrivas, dels som ett förhållningssätt, dels en metod för att arbeta med förverkligande av mänskliga rättigheter. De universella mänskliga rättigheterna fungerar både som ett mål och som verktyg till förändring. Det rättighetsbaserade arbetssättet fokuserar på grundorsaker eller strukturer i samhället som hindrar enskilda från att få tillgång till sina mänskliga rättigheter eller som skapar utsatthet eller utanförskap för människor.

Genom att förändra grundorsaker eller strukturer kan man förbättra situationen för enskilda i utsatta situationer. Ett sätt är att bistå med verktyg som bidrar till förändring och att sträva efter delaktighet och jämlikhet mellan människor. Utsatthet på individnivå kan också kopplas till en kollektiv eller social nivå och en politisk nivå i samhället, så det räcker inte att bara arbeta på individnivå om man vill uppnå reell förändring.

Ett rättighetsbaserat synsätt utgår således från att enskilda individer är rättighetsbärare vars rättigheter ska respekteras och förverk-

ligas – i detta fall minoritetsrättigheter. De nationella minoriteterna ska behandlas som fullvärdiga subjekt som kan bidra till förändring och ökat genomförande av rättigheterna och inte endast objekt för olika insatser från det offentligas sida. Minoritetspolitiken ska genomföras tillsammans med och inte för de nationella minoriteterna. Det kan till exempel ske genom att minoriteterna bidrar genom samråd eller att minoriteterna ges möjligheter att själva agera för att främja språk och kultur. Människors egna resurser och inneboende förmåga till egenmakt kan, enligt detta synsätt, stärkas och de kan aktivt involveras och vara delaktiga i att förbättra sina livsvillkor och därmed bidra till att rättigheter förverkligas.

5.2 Utmaningar i minoritetsarbetet

I utredningens dialog med de nationella minoriteterna har en rad olika typer av utmaningar i genomförandet lyfts fram som påverkar uppföljning, främjande och samordning av minoritetspolitiken.

5.2.1 Svaga kommunala strukturer försvårar arbetet

De nationella minoriteternas företrädare ger uttryck för en rad utmaningar i förverkligandet av minoritetsrättigheterna. De upplever att genomförandet av rättigheter går långsamt i många kommuner och att arbetet är skört. Arbetet i kommunerna är i hög grad beroende av enskilda medarbetares engagemang och i många kommuner är strukturerna för arbetet svaga.

Minoritetspolitiska landvinningar riskerar lätt att gå förlorade. Det finns exempel på förvaltningsområdeskommuner där ett framgångsrikt arbete raserats på kort tid. När en duktig kommunal samordnare slutar eller den politiska makten skiftar i kommunen kan det lokala minoritetsarbetet tvingas börja om från början.

Om de lokala formerna för samråd med de nationella minoriteterna inte fungerar väl uppstår det lätt konflikter som riskerar att bidra till bristande förtroende och tillit. Förlorad tillit tar också tid att bygga upp på nytt.

En utmaning i arbetet är, enligt minoritetsföreträdare, att det ofta saknas återkoppling från det offentliga i frågor eller problem som minoritetsföreträdarna väckt i samråden.

5.2.2 Minoritetsorganisationernas förutsättningar

De nationella minoriteterna upplever att det ofta råder en maktobalans i det minoritetspolitiska arbetet och att de hamnar i underläge i förhållande till tjänstepersoner och beslutsfattare. Det offentliga sätter i regel agendan och villkoren för dialogen med minoriteterna. Dialogen i samråden förs mellan ideellt verksamma minoritetsföreträdare och ett antal specialiserade offentliga tjänstepersoner. Trots det förväntas minoriteterna kunna argumentera från en likvärdig och jämlik position.

De nationella minoriteterna är organiserade i olika grad, vilket påverkar deras förutsättningar att vara delaktiga. Vissa minoriteter företräds av några få organisationer som även kan vara organiserade under paraplyorgan, vilket gör att de kan tala med en röst. Andra minoriteter företräds av ett stort antal mindre organisationer. Minoritetsorganisationerna har i regel små resurser till sitt förfogande och endast några få organisationer har egna kanslier som kan samordna arbetet. Det är därmed svårt för flera av de nationella minoriteterna att bedriva ett strategiskt och samordnat påverkansarbete. Det finns i regel inga förutsättningar för eget minoritetspolitiskt analys- och utredningsarbete. Möjligheterna att stödja enskilda eller arbetet i lokala organisationer kan variera men är i regel begränsade.

Kunskaperna hos lokala minoritetsföreträdare om minoritetsrättigheter och gällande regelverk kan också vara begränsade. Detta kan leda till felaktiga förväntningar på det offentliga. Ibland leder okunskapen och frustrationen till att samråden fungerar sämre och att dialogen mellan kommunen och minoriteterna låser sig.

5.2.3 Relationen till uppföljningsmyndigheterna

Företrädare för de nationella minoriteterna upplever en viss otydlighet och osäkerhet kring vad uppföljningsmyndigheternas nuvarande roll innebär. Det är oklart vad minoriteterna kan förvänta sig av uppföljningsmyndigheterna vilket riskerar att leda till frustration, irritation och bristande tillit. De har även många gånger haft svårt att uppfatta hur uppföljningsmyndigheterna tolkat sin roll och hur myndigheterna definierat sitt uppdrag. Man efterlyser en tydligare dialog kring de nödvändiga prioritering som bland annat den föreliggande resursbristen leder till.

Minoritetsföreträdare framför också att de i hög utsträckning saknar en pådrivande funktion – en motor – i minoritetsarbetet.

5.2.4 Bristande delaktighet

Från minoritetshåll upplever man att minoritetsorganisationernas faktiska kunskaper och erfarenheter av lokala förhållanden och utmaningar inte utnyttjas i tillräckligt hög grad och att de endast har marginella möjligheter att påverka uppföljningsarbetet och vilka prioriteringar som görs. Företrädare för minoriteterna uttrycker behov av att kunna påverka uppföljningsmyndigheternas arbete i större utsträckning än i dag. Bland annat uttrycker den sverigefinska minoriteten en önskan om att ges möjlighet att vara delaktiga under hela uppföljningsprocessen – förberedelse, genomförande, analys och utvärdering.

En minoritetsorganisation framför att man i den referensgrupp som Länsstyrelsen i Stockholms län tillsatt för uppföljningsarbetet får ta del av tidsplaner och material för tematiska uppföljningar men inte har tillräckligt stort inflytande på arbetets inriktning. De önskar till exempel ta del av den slutliga årsrapporten innan den sänds till regeringen.

5.2.5 Behov av rådgivning

Enskilda som tillhör de nationella minoriteterna och företrädare för deras organisationer har behov av att kunna vända sig till någon instans för att kunna ställa frågor som rör minoritetsrättigheter och skyldigheter. Minoritetsföreträdarna efterfrågar en sådan instans och i minoritetspolitikens anda efterlyser man dessutom råd och vägledning på minoritetsspråken.

Att ta emot och besvara samtal och annan korrespondens på minoritetsspråk kräver både rutiner och språk- och kulturkompetens inom respektive språkområde. Sametinget har i dag möjlighet att erbjuda rådgivning på samiska medan länsstyrelsen, främst av resursskäl, inte har samma möjligheter.

5.2.6 Verktyg saknas vid bristande efterlevnad

Europarådet har i sin granskning av svensk minoritetspolitik påtalat ett problem med att minoriteterna varken har någon instans att vända sig till eller tillgång till något rättsligt verktyg när rättigheter inte efterlevs och påtalar det som en allvarlig brist. De nationella minoriteterna bekräftar i hög utsträckning den bilden.

Utredningen noterar att inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter i framtiden skulle kunna fånga upp sådan problematik som minoritetsföreträdarna framför. Den nationella institutionen förslås inte pröva anmälningar från enskilda och inte heller utöva någon tillsyn. Institutionen kan dock, om den prioriterar frågan, genomföra en oberoende folkrättslig granskning av om Sverige efterlever Europarådets minoritetskonventioner.

5.3 Det samiska civilsamhället och Sametinget

Av utredningens direktiv (utgångspunkt 6) framgår att Sametinget ska ansvara för samiska rättigheter och det samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Regeringen menar att genom ett tydligt rättighetsfokus, och med tillitsbaserad styrning, bör Sametinget ges större frihet att utforma och bedriva den berörda verksamheten inom gällande regelverk. Utredningen uppfattar regeringens direktiv så att Sametingets grad av självständighet inom det minoritetspolitiska arbetet ska öka. Detta framförs även av Sametingets företrädare.

Urfolket samernas situation skiljer sig något från de övriga nationella minoriteternas. Sametinget är, som beskrivits i avsnitt 4.3.1, dels uppföljningsmyndighet för minoritetsrättigheter, dels folkvalt organ för samerna som urfolk. Uppföljningen av minoritetspolitiken görs av medarbetare vid Sametingets kansli. Det folkvalda organ som behandlar minoritetsfrågorna är Sametingets språknämnd. Språknämnden är tillsatt av Sametingets plenum och består av folkvalda från olika samiska partier. Sametingets språknämnd samråder i minoritetspolitiska frågor med det samiska civilsamhällets företrädare såsom samebyar, sameföreningar och samiska organisationer. Dialog förs med Sametingets företrädare i en rad olika samhällsfrågor som berör samer och samers situation. Under utredningens arbete har det inte

framkommit något missnöje med nuvarande ordning bland det samiska civilsamhällets företrädare.

Många av de samiska synpunkter som kommer från fältet fångas i dag upp direkt av Sametingets kansli inom det ordinarie uppföljnings- och främjandearbetet. Enskilda ute i kommunerna kan vända sig till kansliet på samiska eller svenska och få rådgivning. Sametinget som myndighet har också en mycket god bild av den samiska befolkningens levnadsförhållanden, situationen ute i kommunerna och de utmaningar och hinder man brottas med.

Utredningen konstaterar mot bakgrund av det som framkommit att samer har goda förutsättningar att påverka Sametingets arbete med minoritetspolitiska frågor, genom politiskt valda organ, kontinuerlig dialog med civilsamhället och enskildas direktkontakter med Sametinget som uppföljningsmyndighet.

5.4 Utredningens iakttagelser

5.4.1 Rättighetsbaserat arbetssätt

Mot bakgrund av regeringens uttalanden om rättighetsbaserat arbetssätt och utifrån det som minoriteterna framfört gör utredningen följande iakttagelser.

Ett mer rättighetsbaserat arbetssätt innebär, enligt utredningens bedömning, ett förändrat förhållnings- och arbetssätt inom ramen för uppföljningen och främjandet av minoritetspolitiken. Det förutsätter, dels ett ökat inflytande för de nationella minoriteterna, dels att gruppernas sakkunskap tas till vara mer systematiskt och i högre utsträckning i arbetet med uppföljning och främjande.

I ett rättighetsbaserat förhållningssätt ingår att aktivt identifiera och sträva efter att undanröja hinder mot förverkligandet av dessa rättigheter. I det ingår också att bidra till att stärka de nationella minoriteternas möjligheter att nyttja sina rättigheter. Detta gäller samtliga minoritetsrättigheter som Sverige åtagit sig att skydda. För de nationella minoriteterna kan det röra sig om sinsemellan olika rättigheter och uppföljningen behöver också vara lyhörd för det. För någon minoritet kan de språkliga rättigheterna stå i centrum och för andra minoriteter kan fokus ligga på rätten till kultur eller rätten att fritt kunna visa sin identitet utan att behöva känna rädsla eller riskera diskriminering. Det främsta verktyget för att uppnå detta är del-

aktighet och inflytande och att ta tillvara den kunskap och de erfarenheter som minoriteterna besitter. Uppföljningsmyndigheterna kan också agera som *möjliggörare* eller *facilitator* bland annat genom att synliggöra frågor som berör minoriteterna eller ge grupperna möjlighet att själva beskriva utmaningar de brottas med. Då agerar inte uppföljningsmyndigheten som talesperson för minoriteterna utan som ”dörröppnare” i olika sammanhang där frågorna kan diskuteras och synliggöras.

För att uppföljningsmyndigheterna ska kunna arbeta på ett sådant sätt behövs, enligt utredningens bedömning, ett aktivt angreppssätt, en djup förståelse för de folkrättsliga åtagandena som rör de nationella minoriteternas rättigheter samt ett brett perspektiv på minoritetsfrågorna och de nationella minoriteternas situation. Med ett aktivt angrepps- och arbetssätt avser utredningen bland annat att i högre utsträckning systematiskt identifiera och motverka rättsliga, strukturella och praktiska hinder som försvårar genomförandet av rättigheter. Detta bör ske i dialog med företrädare för kommuner och regioner och i samarbete med de nationella minoriteterna. Att uppföljningsmyndigheterna ska arbeta rättighetsbaserat bör tydligt framgå av uppföljningsmyndigheternas fortsatta uppdrag.

5.4.2 Det fortsatta arbetet

För att uppnå regeringens intentioner med delaktighet och ett rättighetsbaserat arbetssätt bör de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande på uppföljning och främjande av minoritetspolitiken stärkas såvitt avser de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Kunskaper och erfarenheter bland företrädare för dessa minoriteter bör i högre utsträckning tas till vara för att identifiera hinder för förverkligandet av minoritetsrättigheter samt utveckla arbetet med uppföljning och främjande.

Genom att ta tillvara minoriteternas sakkunskap och lokala och regionala kännedom om genomförande av minoritetspolitiken, kan uppföljning och utformning av de statliga främjande- och samordningsinsatser som riktas till kommuner, regioner och statliga myndigheter förbättras. Minoriteterna kan till exempel utifrån sina erfarenheter lyfta goda exempel och framgångsfaktorer från kommuner och regioner. Minoriteterna kan även påtala specifika problem eller hin-

der i kommunernas eller regionernas hantering som bör bemötas med kunskapshöjande insatser eller fortsatt dialog. Uppföljningsmyndigheterna kan också lyfta sådana hinder som identifierats, i sin fortsatta dialog och samverkan med andra statliga myndigheter.

Utredningen bedömer att nuvarande uppföljning inte i tillräcklig omfattning speglar de nationella minoriteternas situation. Från minoriteternas sida har därför inte heller uppföljningsrapporterna uppfattats som tillräckligt relevanta.

Minoriteternas möjligheter att lyfta problematiska frågor bör underlättas och de judiska, romska, sverigefinska och tornedalska minoriteternas roll i uppföljningsarbetet bör förtydligas. Det behövs därför tydliga kanaler för inflytande på strategisk nivå i uppföljningsmyndigheten för att kunna påverka arbetets inriktning och bidra till utveckling av verksamheten.

6 Minoritetspolitikens uppföljningssystem

6.1 Inledning

I avsnittet analyserar utredningen effektiviteten och ändamålsenligheten i det nuvarande uppföljningssystemet för minoritetspolitiken samt ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter, kommuner och regioner inom systemet. Utredningen tar även ställning till behovet av förändringar i utformningen av och ansvarsfördelningen inom uppföljningssystemet. I detta avsnitt gör utredningen övergripande bedömningar av hur systemet bör utformas, medan förslagen om hur förändringarna ska genomföras lämnas i avsnitt 8.

Avsnittet inleds med en bakgrund (avsnitt 6.2). Den innehåller en genomgång av regeringens huvudsakliga styrverktyg generellt samt en diskussion om de utmaningar för styrningen och uppföljningen som finns inom minoritetspolitiken. Därefter redovisas en föreställningsram för hur man kan se på effekter av minoritetspolitiken, en diskussion om begreppen uppföljning, utvärdering och tillsyn samt en redovisning av utredningens utgångspunkter och definitioner.

I avsnitt 6.3 beskrivs det nuvarande uppföljningssystemet för minoritetspolitiken. Utredningen redovisar därefter sina iakttagelser och bedömningar av det nuvarande uppföljningssystemets effektivitet och ändamålsenlighet i avsnitt 6.4. Därefter gör utredningen i avsnitt 6.5 en fördjupad bedömning av de olika syftena med uppföljningssystemet samt regeringens behov av underlag.

I avsnitt 6.6 slutligen tar utredningen ställning till behovet av förändring av uppföljningssystemet samt till vilken övergripande inriktning det bör ha fortsättningsvis.

6.2 Bakgrund och utgångspunkter

6.2.1 Förutsättningar som påverkar styrning och uppföljning av minoritetspolitiken

Regeringens huvudsakliga styrverktyg

Regeringen har ett antal instrument till sitt förfogande för att påverka myndigheterna att handla på ett visst sätt, och styrningens beståndsdelar är både formella och informella. Själva ärendehandläggningen kan till exempel vara reglerad i lag eller förordning, och en rad författningar ställer också mer generella krav på myndigheterna. Myndigheterna styrs också genom bland annat instruktion, beslut om regleringsbrev och andra regeringsbeslut, mål, resultatkrav, regler, resurser, val av styrformer, organisering, informella kontakter, chefstillsättningar (utnämningmakten) och granskning.

Ett viktigt styrmedel är regler meddelade av riksdagen och regeringen. Till att börja med finns ett omfattande generellt regelverk som gäller för alla eller flertalet myndigheter. Delar av regelverket finns i lag, exempelvis förvaltningslagen (2017:900) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Andra regler finns i förordning. Ett viktigt allmänt regelverk är myndighetsförordningen (2007:515), som bland annat innehåller bestämmelser om de tre vanliga ledningsformerna¹, samt myndighetsledningens ansvar, uppgifter och beslutsförhet. Bestämmelserna gäller om inte en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förordningen.

Regeringen beslutar normalt dessutom om förordningar med instruktion för respektive myndighet. I instruktionen regleras eventuella undantag från myndighetsförordningen, samt bland annat myndighetens uppdrag och uppgifter, ledningsform, anställningar och eventuella rätt att meddela föreskrifter.

Utöver regelstyrningen styr regeringen myndigheterna med ekonomiska styrmedel. Myndigheterna är skyldiga att årligen lämna in en årsredovisning samt ett budgetunderlag till regeringen. I årsredovisningen ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Myndighetens budget-

¹ Det finns enligt myndighetsförordningen tre huvudsakliga ledningsformer för myndigheter under regeringen: enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter.

underlag ska bland annat innehålla förslag till finansiering av verksamheten under de tre närmast följande budgetåren.

Budgetunderlaget används av regeringen i arbetet med att ta fram en budgetproposition till riksdagen med förslag till anslagsbeslut. I regeringens årliga beslut om regleringsbrev tilldelas myndigheten anslag och andra finansiella befogenheter samt villkor för användningen av dessa under aktuellt budgetår. Regleringsbrevet kan också innehålla mål, återrapporteringskrav och uppdrag till myndigheten.

Regeringen kan därutöver när som helst under året besluta om ytterligare uppdrag eller om ändring av regleringsbrevet. Regeringen kan även ge myndigheter uppdrag genom beslut vid regeringssammanträde, det vill säga utan att uppdraget anges i myndighetens instruktion, annan förordning eller regleringsbrev.

Myndighetsstyrningen innehåller även informella inslag. Departementsledningen och myndighetsledningen genomför årligen en myndighetsdialog med syfte att följa upp myndighetens verksamhet, ge återkoppling och bedömning av resultatet samt diskutera verksamheten i ett framåtblickande perspektiv. I anslutning till dialogtillfället ges även möjlighet för myndighetschefen respektive ordföranden att ha ett enskilt samtal med departementsledningen. Myndighetsdialogen är inte författningsreglerad. Utöver myndighetsdialogen kan det förekomma löpande kontakter under året mellan myndighetsledningen och regeringen. Vilken frekvens och inriktning dessa kontakter har beror på verksamheten och politikområdet.

Regeringen kan med hänsyn till den kommunala självstyrelsen inte på motsvarande sätt styra kommuner och regioner. Skyldigheter för dem måste enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas genom lag. Riksdagen kan dock enligt 3 §, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkning.

Tillitsbaserad styrning

Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen

är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna. Tillitsdelegationen tillsattes 2016 och har haft ett uppdrag att främja tillitsbaserad styrning både i förhållande till kommuner och regioner och till statliga myndigheter. Delegationen har lämnat flera betänkanden och i oktober 2019 lämnades betänkandet *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (SOU 2019:43).

I betänkandet anför delegationen bland annat att tillitsbaserad styrning och ledning är ett förhållningssätt eller en inriktning – inte ett färdigt koncept eller en specifik metod för styrning. Tillitsbaserad styrning och ledning innebär en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur, ledarskap och hela system. Begreppet tillit betonar betydelsen av det informella, det vill säga kultur, värderingar och attityder.

Delegationen har tagit fram sju vägledande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning: tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet.

Utmaningar för styrningen och uppföljningen av minoritetspolitiken

Minoritetspolitiken är utpräglad tvärspektoriell. Som framgår av avsnitt 3 förverkligas den inom verksamheter som finansieras under flera anslag utöver de två minoritetspolitiska anslagen i statsbudgeten (utgiftsområde 1). De formella och informella styrmedel som finns till regeringens förfogande skiljer sig i teorin inte inom minoritetspolitiken, jämfört med andra mer ”sektoriella” politikområden. Minoritetspolitikens karaktär innebär emellertid i praktiken särskilda utmaningar, som den delar med andra tvärspektoriella politikområden, när det gäller styrningen och uppföljningen.

Många aktörer och svårt att följa effekter av offentliga insatser

En utmaning är att många olika verksamheter, såväl på statlig nivå som på kommun- och regionnivå, förväntas bidra till uppfyllelse av politikens mål och förverkligandet av de nationella minoriteternas rättigheter. Samtidigt utgör minoritetspolitiken för det stora flertalet av dessa verksamheter endast en av många frågor och mål att ta

hänsyn till. De olika verksamheterna har dessutom skilda förutsättningar och förvaltningskultur. De sorterar under flera olika departement, utöver Kulturdepartementet som har det huvudsakliga ansvaret för minoritetspolitiken. De många aktörerna interagerar med varandra, och med företrädare för de nationella minoriteterna på lokal, regional och nationell nivå. Antalet inbördes kopplingar och relationer gör systemet komplext och svårt att överblicka.

Till detta kommer att de olika aktörernas bidrag till minoritetspolitiken dels sällan eller aldrig kan följas hela vägen fram till politikens övergripande mål, dels skiljer sig åt sinsemellan på ett sätt som gör det svårt att jämföra och prioritera mellan olika insatser. Detta gäller särskilt inom delområdena diskriminering och utsatthet respektive språk och kulturell identitet.

Därtill beror de förändringar man vill åstadkomma genom politiken även på omständigheter utanför det allmännas kontroll eller som det allmänna endast indirekt kan påverka. Möjligheten att nå politikens mål är beroende av attityder och värderingar såväl bland befolkningen i stort som inom de nationella minoriteterna. Huruvida enskilda tillägnar sig sitt minoritetsspråk kan exempelvis antas bero på ett komplex av såväl individuella som samhälleliga faktorer. Inom de nationella minoriteterna kan det exempelvis finnas negativa föreställningar om minoritetsspråket, grundade i historiska erfarenheter, vilket leder till att man väljer att inte föra språket vidare till sina barn. Fördomar bland allmänheten kan leda till diskriminering av de nationella minoriteterna. Sådana negativa attityder och värderingar kan vara djupt rotade, ta lång tid att förändra och påverkas av exempelvis politiska strömningar och händelser i omvärlden.

Vidare tar det typiskt sett lång tid för de slutliga effekter eller samhällseffekter som eftersträvas inom minoritetspolitiken att inträda. Ett exempel är språköverföringen mellan generationer som bland annat är beroende av utbildningsinsatser som inte får fullt genomslag förrän på längre sikt.

Särskilda svårigheter att följa effekterna av minoritetspolitiken

En uppföljning i syfte att beskriva utvecklingen inom ett politikområde kan ske genom kvantitativa mätningar av olika fenomen över tid. I minoritetspolitikens fall är det emellertid i flera hänseenden svårt att kvantitativt mäta effekter i förhållande till politikens mål.

För det första tar politiken sikte på sådant som i sig kan vara svårt att kvantifiera, exempelvis begrepp som ”kulturell identitet”. Försök att ändå kvantifiera dem kan riskera att leda till snedvridningar i styrningen genom att det läggs för stort fokus på de mätbara aspekterna.

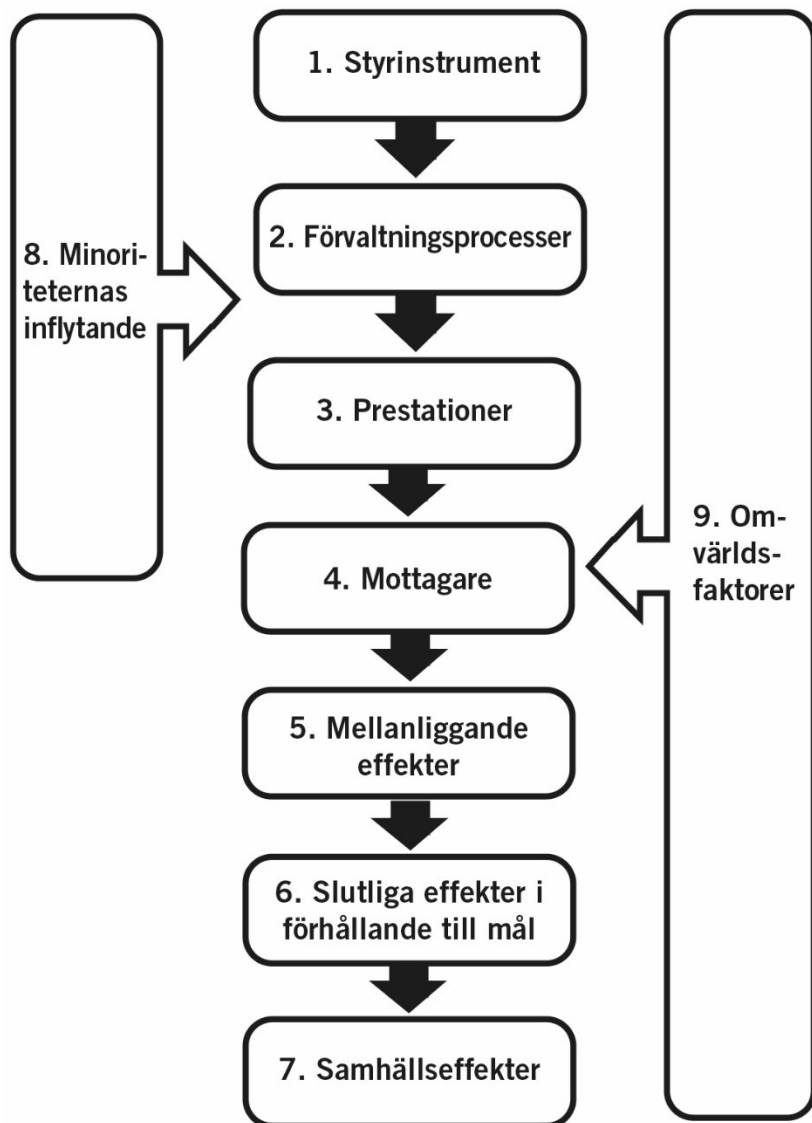
För det andra är det svårt att genomföra kvantitativa undersökningar – riktade till minoriteterna eller i undersökningar till befolkningen i stort – som leder till slutsatser som är möjliga att generalisera på gruppnivå i förhållande till de nationella minoriteterna eller i förhållande till minoritetsspråkstalarna (se om detta exempelvis i SOU 2017:88, s. 153 f.). I detta avseende innebär minoritetspolitiken en ytterligare svårighet i styrnings- och uppföljningshänseende som skiljer den från en del andra tvärssektoriella områden. Inom exempelvis jämställdhetspolitiken och ungdomspolitiken är möjligheterna att inhämta sådana data väsentligt bättre.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att genomförandet av minoritetspolitiken till stor del är beroende av insatser på kommun- och regionnivå. Behovet av styrning och uppföljning från riksdagens eller regeringens sida behöver därför alltid balanseras mot den kommunala självstyrelsen. En kraftfullare styrning och uppföljning från den nationella nivån kan dessutom även minska de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande på kommun- och regionnivå.

6.2.2 En gramteoretisk ram

Med hänsyn till frågornas komplexitet behöver diskussionen om uppföljningssystemet utgå från en modell av verkligheten i syfte att göra den greppbar. Utredningen kommer att använda sig av nedanstående modell.

Figur 6.1 Flödesschema över minoritetspolitikens genomförande och effekter



Uppställningen bygger på den typ av modeller som brukar kallas ”programteori”, ”interventionsteori” eller ”verksamhetsteori” (Vedung, 2009, s. 47), eller ”verksamhetslogik” (ESV 2016:31). Utredningens syfte med denna programteoretiska bakgrund är att möjliggöra en diskussion om behovet av uppföljning och utvärdering i olika delar av minoritetspolitiken. Uppställningen bygger på en tänkt kedja av orsakssamband från regeringens och riksdagens styrinstrument till olika led av effekter. Det finns anledning att kommentera varje del av modellen.

1. Styrinstrument

Med *styrinstrument* avser utredningen styrmedel beslutade av riksdag eller regering: föreskrifter (exempelvis minoritetslagen), beslut om resursfördelning, särskilda uppdrag och återrapporteringskrav till myndigheter och så vidare. Även olika slags målformuleringar utgör en del av styrinstrumenten.

2. Förvaltningsprocesser

Med *förvaltningsprocesser* avser utredningen statliga myndigheters, kommuners och regioners interna processer som avser bland annat beslut om hur arbetet med minoritetsfrågorna organiseras, hur föreskrifter och direktiv från regeringen tolkas och så vidare. I förvaltningsprocesserna ingår även nätverk och samarbete mellan dessa aktörer.

3. Prestationer

Med *prestationer* avser utredningen de aktiviteter eller produkter som ”lämnar” förvaltningen till följd av styrinstrumenten: till exempel fördelning av statsbidrag till minoritetsorganisationer, undervisning i minoritetsspråk och så vidare.

4. Mottagare

Med *mottagare* avses mottagare av prestationerna. Det kan till exempel röra sig om civilsamhällesorganisationer som får statsbidrag och elever som får undervisning i minoritetsspråk. Även allmänheten kan utgöra en mottagare, till exempel av information om de nationella minoriteterna. Från mottagarna leder prestationerna vidare till olika slags effekter. Ett exempel på det är om en civilsamhällesorganisation som får statsbidrag för revitalisering av minoritetsspråk anordnar språkkurser.

5. Mellanliggande effekter

Med *mellanliggande effekter* avser utredningen en tänkt kedja av effekter som länkas samman av orsakssamband som leder från mottagandet av förvaltningens prestationer (punkt 4 och 5) och fram till slutliga effekter i förhållande till politiska mål (punkt 6). Som exempel kan nämnas undervisning i minoritetsspråk. En mellanliggande effekt av den skulle kunna vara att eleverna lär sig språket. En effekt av det skulle kunna vara att eleverna talar språket i olika sammanhang utanför skolan, vilket får ytterligare effekter, exempelvis att andra personer uppmuntras att tala språket och så vidare.

6. Slutliga effekter i förhållande till politiska mål

Mellanliggande effekter enligt föregående punkt leder vidare till *slutliga effekter i förhållande till politiska mål*. I exemplet från föregående punkt skulle effekten av undervisningen i minoritetsspråk i slutändan kunna få effekter i förhållande till politikens övergripande mål bland annat på så sätt att minoritetsspråket ”stöds” enligt formuleringen i det riksdagsbundna målet.

Vad som är en slutlig effekt i förhållande till ett politiskt mål beror på hur målet är definierat och hur det tolkas. En företeelse kan även utgöra både en mellanliggande effekt i förhållande till ett politiskt mål (eller en aspekt av ett mål) och samtidigt en slutlig effekt i förhållande till ett annat politiskt mål. Ett exempel från minoritetspolitiken är när myndigheter samråder enligt minoritetslagen. Det inflytande som samrådet innebär är en slutlig effekt inom delområ-

det inflytande och delaktighet. Om samrådet rör myndighetens insatser för att stödja ett minoritetsspråk leder samrådet, i bästa fall, även vidare till slutliga effekter inom delområdet språk och kulturell identitet.

7. *Samhällseffekter*

Med *samhällseffekter* avser utredningen de förändringar i samhället i stort som minoritetspolitiken i förlängningen är avsedd att bidra till. De politiska målen är ofta formulerade som strävansmål, det vill säga staten eller det allmänna ska bidra till att uppnå förändringar i samhället. I strikt mening är det således *bidraget till samhällsförändringen* som utgör den slutliga effekten (punkt 6) i förhållande till det politiska målet. I exemplet med undervisning i minoritetsspråk ovan är det riksdagsbundna målet att *stödja* minoritetsspråken så att de hålls levande. Huruvida språken hålls levande, det vill säga själva samhällseffekten, kan även bero på faktorer utanför statens omedelbara kontroll.

I praktiken torde det många gånger vara svårt att i uppföljningen skilja mellan samhällseffekter (denna punkt) och slutliga effekter i förhållande till politiska mål, det vill säga det allmännas bidrag till samhällseffekterna (punkt 6). Utredningen har ändå ansett att det finns anledning att göra en sådan distinktion i diskussionen om uppföljningssystemet.

8. *De nationella minoriteternas inflytande*

De nationella minoriteternas inflytande kan påverka i princip hela kedjan från styrinstrumentens utformning och fram till att förvaltningen levererar sina prestationer till slutmottagarna (punkt 4). Inflytande för minoriteterna är även i sig ett övergripande mål för politiken och återkommer således som en önskvärd slutlig effekt (punkt 6).

9. *Omvärldsfaktorer*

Med *omvärldsfaktorer* avser utredningen faktorer utanför det allmännas omedelbara kontroll som påverkar genomförandet av politiken i de olika leden. Exempel på sådana faktorer skulle kunna vara

svängningar i konjunkturen eller globala trender i fråga om attityder till minoriteter som smittar av sig på uppfattningen bland allmänheten i Sverige.

Övriga kommentarer till modellen

Det bör framhållas att ju längre ner i ”effektkedjan” man rör sig desto mer komplexa och diffusa blir orsakssambanden typiskt sett. Snarare än en effektkedja skulle man kunna tala om ett nät eller en väv av effekter. Ju längre ner i effektkedjan man rör sig desto svårare blir det också typiskt sett att tydligt härleda effekter tillbaka till olika insatser från staten eller kommuner och regioner. Delområdet delaktighet och inflytande skiljer sig något eftersom området till stor del är inriktat på effekter som ligger inom det allmännas direkta kontroll.

Hur detaljerad man väljer att göra modellen beror på syftet. En programteori skulle till exempel kunna ställas upp för vart och ett av minoritetspolitikens tre delområden eller för att beskriva en enskild del av politiken, såsom förvaltningsområdena. Var och en av elementen (rutorna) kan vidare expanderas och utforskas i uppföljningsarbetet. För utredningens syfte är denna övergripande modell emellertid tillräcklig.

6.2.3 Uppföljning, utvärdering och tillsyn

Utvärdering

Det har tagits fram olika definitioner av begreppet utvärdering avsedda för politiken och den offentliga förvaltningen.

Statskontoret konstaterar att den språkliga grundläggande betydelsen av att utvärdera är att fastställa, bedöma värdet eller resultatet av något, men att innebörden varierar beroende på i vilka sammanhang och för vilka syften utvärderingen genomförs (Statskontoret 2014:7, s. 17).

Vedung (2009) definierar utvärdering som noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänkes spela en roll i praktiska beslutssituationer. Vedungs definition användes av Analys-

och utvärderingsutredningen i betänkandet *Analyser och utvärderingar för en effektiv styrning*. Utredningen använde sig även av en enklare definition där utvärdering beskrivs som ”systematisk undersökning av någontings värde” (SOU 2018:79, s. 24 f.).

Karlsson Vestman (2011) definierar utvärdering som en verksamhet som syftar till att systematiskt beskriva och bedöma en pågående eller avslutad intervention eller aktivitet. Beskrivningen ska ligga till grund för en bedömning som är relaterad till redovisade kriterier. Målet med utvärderingen är att presentera ett utlåtande om utvärderingsobjektets inneboende kvaliteter och nytta för omvärlden. Karlsson Vestman lyfter fram att det förekommer att utvärderaren förväntas ge rekommendationer på vad som bör åtgärdas utifrån resultatet av utvärderingen. Det innebär att utvärderaren fastställer värdet hos något i förhållande till en viss uppsättning värdekriterier.

Gemensamt för definitionerna är att utvärdering handlar om att göra en systematisk bedömning av något och att bedömningen innebär att utvärderaren tar ställning till värdet av detta något. Man kan utvärdera många olika företeelser.

Utvärderingen har ofta en *framåtsyftande karaktär*. I Vedungs (2009, s. 33) definition kommer detta till uttryck på så sätt att utvärderingen tänkes ge vägledning framöver i praktiska beslutssituationer. Enligt Vedung är denna framåtsyftning så central att den bör tas in i definitionen av ”utvärdering”. Däremot anser han att man inte bör närmare specificera vilken slags roll utvärderingen kan spela, då den kan ha många olika syften, däribland främjande och kontroll.

En utvärdering sker alltid i förhållande till *värderingskriterier*. Dessa kan vara av många olika slag beroende på utvärderingens syfte. Exempelvis kan utvärderingen ske mot uppsatta mål, i förhållande till brukares eller intressenters krav eller i förhållande till beprövad erfarenhet och yrkeskunskap (se om olika typer av utvärderingar och värderingskriterier Karlsson Vestman, 2011, s. 53 ff. och Vedung, 2009, s. 69 ff.).

Uppföljning

Mot ”utvärdering” kan ställas begreppet ”uppföljning”. Den senare termen är mångtydig och inte helt enkel att skilja från utvärdering.

En utvärdering sker vid särskilda tillfällen och innebär en djupare analys och bedömning. Uppföljning är däremot en löpande aktivitet som är präglad av fasta rutiner och det handlar då om att granska hur en verksamhet utvecklas i ett eller flera avseenden. För att det ska handla om utvärdering måste det därmed finnas någon form av värdering. Men även information från en uppföljning behöver bearbetas och innehålla en värdering i någon form för att kunna användas. Det är bland annat detta som skapar svårigheten med att särskilja uppföljning från utvärdering (Lindgren, 2006, s. 9).

Svårigheten att skilja utvärdering från uppföljning har också att göra med att det finns två begrepp för uppföljning. Med ”uppföljning” avses vanligen datainsamling och statistikproduktion om en enskild aktivitet, så kallad *enkel uppföljning*. Det förekommer med andra ord ingen analys av orsakssamband eller någon bedömning av information i förhållande till interventioner (offentliga insatser) eller värderingskriterier.

Ett exempel på enkel uppföljning inom minoritetspolitiken skulle kunna vara insamling och redogörelse av användningen av statsbidraget som lämnas till kommuner och regioner i förvaltningsområdena. En sådan redogörelse utgör en enkel uppföljning så länge den inte innehåller någon bedömning eller värdering av hur statsbidraget används, utan inskränker sig till en ren redovisning av de förbrukade beloppen fördelade på olika poster.

En annan form av uppföljning benämns i litteraturen bland annat *kvalificerad uppföljning*, *processutvärdering* eller *monitorering*. Den innebär till skillnad från den enkla uppföljningen inte enbart datainsamling, utan även ett ”felsöknings- och reparationsarbete” i stadium efter stadium av förvaltningsprocessen och fram till slutprestationsledet. Den kvalificerade uppföljningen innebär ett sökande efter bromsklossar och hinder i processen och en analys av orsaker till dem (Vedung, 2009, s. 35 f.). Enkelt uttryckt handlar det om att undersöka och undanröja hinder i myndigheters och andra offentliga aktörers *genomförande* av politiken.

Kvalificerad uppföljning skiljer sig från utvärdering på så sätt att den inriktar sig på processen fram till att myndigheten eller den

offentliga aktören levererar sin slutprestation till slutmottagaren. Till skillnad från utvärderingen tar den inte sikte på *effekterna* av prestationerna.

Ett exempel på en kvalificerad uppföljning inom minoritetspolitikens område vore en undersökning av myndigheternas genomförande av skyldigheten i minoritetslagen att samråda med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem. Uppföljningen skulle då ta sikte på en tänkt ”genomförandekedja” från lagstiftningens innehåll via processer i myndigheterna som innefattar myndighetens tolkning av bestämmelsen, myndighetens interna organisering och ansvarsfördelning av samrådsskyldigheten och fram till de faktiska ”prestationerna” och deras innehåll. Prestationerna och deras innehåll skulle i det här fallet exempelvis kunna vara hur ofta myndigheterna samråder med minoriteterna och hur samråden är utformade.

En kvalificerad uppföljning av genomförandet av samrådsskyldigheten skulle exempelvis kunna ta sikte på om samråden utformas i enlighet med lagstiftningen och lagstiftarens intentioner. Den kvalificerade uppföljningen skulle däremot inte ta sikte på effekterna av samråden, det vill säga hur samråden tas emot av minoriteterna och vilket reellt inflytande de får. Med andra ord skulle det inte ingå i en kvalificerad uppföljning att bedöma om samråd som sådana är effektiva och ändamålsenliga verktyg för att uppnå inflytande och delaktighet för de nationella minoriteterna. Bedömningen skulle endast avse om samråden genomförs i enlighet med minoritetslagen. En bedömning av effekter i förhållande till politikens mål skulle snarare utgöra en utvärdering.

Uppföljning bör skiljas från *bevakning av ett område*. Många myndigheter har i uppgift att ”följa utvecklingen” på ett område. Utredningen menar att en sådan bevakning bör skiljas från uppföljningsbegreppet. Uppföljning bör till skillnad från bevakning vara förenad med krav på en strukturerad redovisning till en extern uppdragsgivare.

Tillsyn

Uppföljningsbegreppet kan även sättas i relation till tillsynsbegreppet. ”Tillsyn” tar i princip sikte på kontroll av efterlevnaden av krav enligt lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsyn kan innehålla

såväl främjande, utvecklande inslag som olika former av sanktioner mot den som inte följer föreskrifterna.

Regeringen har i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) gjort bedömningen att begreppet främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Begreppet ”uppföljning” har i minoritetspolitiska propositioner och skrivelser använts med skiftande betydelse. Bland annat har angetts att uppföljningen ska ”driva på”, det vill säga utgöra en del av främjandet av, politikens genomförande. Använt i den betydelsen närmar det sig begreppet ”tillsyn”. Tanken torde vara att om de som verkställer politiken behöver redovisa *hur* de har gjort det och *vad* de har gjort leder det till en drivkraft hos dem att åstadkomma resultat. Till skillnad från tillsynsbegreppet är ”uppföljning” i denna bemärkelse inte förknippat med sanktioner. Ett exempel på denna typ av uppföljning skulle kunna vara så kallade öppna jämförelser där resultatet hos enskilda verksamhetsutövare, exempelvis kommuner, redovisas sida vid sida med varandra.

6.2.4 Utredningens utgångspunkter och definitioner

Utredningens uppdrag tar sikte på minoritetspolitikens uppföljningssystem. Med *uppföljningssystemet* avser utredningen den övergripande ordningen för hur information om minoritetspolitikens genomförande och effekter tas fram, analyseras och redovisas. Informationen kan vara såväl av kvantitativt som av kvalitativt slag. Kommuner, regioner och statliga myndigheter kan för egen del ha behov av att internt följa upp sina minoritetspolitiska insatser. Utredningens uppdrag är emellertid avgränsat till uppföljningen på central, statlig nivå.

Med ”uppföljningssystemet” avser utredningen ordningen för uppföljning av *den generella minoritetspolitiken*. Till minoritetspolitiken hör även strategin för romsk inkludering. Uppföljningen av insatser inom strategin sker dock i särskild ordning. Regeringen har i december 2019 gett Länsstyrelsen i Stockholms län ett fyraårigt uppdrag att bland annat utveckla ett uppföljningssystem för strategin (Ku2019/02101/CSM). Utredningen har bedömt att det därmed inte

ingår i utredningsuppdraget att ta ställning till hur uppföljningen av strategin bör utformas. Utredningen har inte uppfattat att uppföljningen av strategin för romsk inkludering ingår i ”uppföljningssystemet”. En beskrivning av den nuvarande uppföljningen av strategin finns i avsnitt 4.

Begreppet *uppföljning* är som framgår av avsnitt 6.2.3 inte entydigt, men utredningen använder det i den vidare bemärkelsen insamling, analys och redovisning av information om minoritetspolitikens genomförande och effekter.

Med *indikatorsystem* avser utredningen en på förhand bestämd struktur för att återkommande samla in och redovisa kvantitativa, eller kvantifierade, uppgifter i syfte att belysa en utveckling inom området. Utvecklingen belyses genom att de kvantitativa uppgifterna, *indikatorerna* (se nedan), sätts i relation till en *effektkedja*.

Med *effektkedja* avser utredningen en tänkt kedja av orsak och verkan som leder från riksdagens och regeringens beslut och fram till de förändringar som utgör de slutliga målen för politiken. Besluten på högsta nivå – om resursfördelning, mål och regelverk – omsätts via processer inom statliga myndigheter, kommuner och regioner till olika slags prestationer (exempelvis bidrag till minoritetsorganisationer, information om minoriteterna riktad till allmänheten, undervisning i minoritetsspråk). Kedjan av effekter som avslutas med dessa prestationer tänks därefter, direkt eller via ytterligare en kedja av orsak och verkan, leda fram till slutliga effekter.

Det utredningen kallar för *slutliga effekter* är effekter i förhållande till politikens mål. Det som benämns ”mål” inom olika politikområden innehåller ofta såväl beskrivningar av aktiviteter eller åtgärder som önskade tillstånd. Ett mål i egentlig mening är emellertid endast ett önskvärt tillstånd medan aktiviteter är ett medel för att uppnå tillståndet (ESV 2006:7, s. 11 f.). Det handlar med andra ord om ett önskemål, exempelvis att något ska öka, minska, förbättras, vara lågt/högt eller bibehållas (ESV 2012:41, s. 14). Exempelvis anges i det riksdagsbundna målet för minoritetspolitiken bland annat att minoritetsspråken ska hållas ”levande”, vilket är ett önskemål om att ett tillstånd ska bibehållas.

Politiska mål utformas ofta som så kallade *strävansmål*, det vill säga staten eller det allmänna ska ”bidra till” eller ”främja” en viss effekt. Att målen är utformade så kan bero på att det man eftersträvar är förändringar i samhället i stort som politiken endast indirekt eller delvis

kan påverka. Strävansmål är ett erkännande av statens begränsningar. Ibland är de politiska målen i stället av *utopisk* eller *visionär* karaktär.

Utveckling – med andra ord förändring i riktning mot eller från ett önskvärt tillstånd, ett mål – kan bland annat beskrivas med hjälp av återkommande redovisning av *indikatorer*. Med en indikator avser utredningen ett kvantitativt eller kvantifierat mått som används för att mäta något som inte låter sig mätas direkt. Att det fenomen som indikatorn mäter inte kan mätas direkt kan bero på att det är ett komplext, mångfacetterat fenomen, exempelvis ”kulturell identitet”. Att fenomenet inte går att mäta kan också bero på exempelvis att en direkt mätning är för dyr eller att det finns etiska eller rättsliga hinder. Inom minoritetspolitiken är det, på grund av att Sverige inte registrerar etnicitet eller språkkunskaper, inte möjligt att rikta urvalsbaserade enkätundersökningar till de berörda grupperna. Eftersom indikatorer mäter något indirekt behöver de tolkas och värderas i förhållande till det fenomen de indikerar.

Indikatorer kan användas för att beskriva slutliga effekter – förändringar i det tillstånd som omfattas av ett mål. Man brukar benämna dessa *resultatindikatorer*.

Indikatorer bör skiljas från *bedömningsgrunder*. En bedömningsgrund är den samlade empiri – fakta – som ska ligga till grund för en bedömning av måluppfyllelse. Indikatorer kan vara en del av en bedömningsgrund.

6.3 Det nuvarande uppföljningssystemet för den generella minoritetspolitiken

6.3.1 Uppföljningssystemets övergripande delar

Det nuvarande uppföljningssystemet lades fram i propositionen *Från erkännande till egenmakt* (prop. 2008/09:158). Systemet skulle enligt regeringen bestå av fyra delar:

- konkretisering av minoritetspolitikens mål till de tre delområdena,
- uppföljningsansvar i förhållande till kommuner och regioner,
- samordning av statliga myndigheter samt
- återrapporering till regeringen.

Regeringen konstaterade även att det fanns behov av vissa kunskaps-
höjande insatser. Dessa utgör enligt förarbetenas terminologi inte en
del av uppföljningssystemet.

De tre delområdena beskriver utredningen närmare i nästa avsnitt.
Uppföljningsansvaret, som gavs till Länsstyrelsen i Stockholms län
och Sametinget, syftade enligt regeringen till att

- driva på genomförandet av de i lagen angivna rättigheterna och skyldigheterna på det kommunala planet,
- som en del av den stödjande verksamheten främja samordning mellan kommuner, samt
- ge regeringen underlag rörande efterlevnaden av minoritetslagen.

Regeringen angav även att Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms
län skulle ges ett samordningsansvar för de minoritetspolitiska målen
i förhållande till andra statliga myndigheter.

Slutligen skulle uppföljningen bygga på en återrapportering till
regeringen. Regeringen bedömde att Länsstyrelsen i Stockholms län
och Sametinget skulle ges ansvar att till regeringen redovisa en sam-
lad bedömning av efterlevnaden av lagen om nationella minoriteter
och minoritetsspråk, samt att andra relevanta myndigheter skulle lämna
underlag till dessa myndigheter.

Utredningen har valt att begreppsmässigt skilja på främjande-
respektive uppföljningsfunktionen. ”Uppföljning” har utredningen
definierat som insamling, analys och redovisning av politikens genom-
förande och effekter. En del av det som i förarbetena beskrivs som
en del av uppföljningssystemet blir med utredningens sätt att se på
begreppen snarare en del av främjandefunktionen, exempelvis till-
handahållande av stöd till kommuner. Annat, exempelvis myndig-
hetssamordning, kan ingå som ett led i båda funktionerna. Utred-
ningens redovisning nedan utgår från detta synsätt.

6.3.2 Minoritetspolitikens tre delområden

De tre delområdena beskrivs i förarbetena på följande sätt.

Första delområdet: Diskriminering och utsatthet

Att ge skydd åt de nationella minoriteterna innebär att diskriminering på grund av etnicitet eller tillhörighet till nationell minoritet ska bekämpas och att de nationella minoriteterna ska ges förutsättningar att delta i samhällslivet på lika villkor.

Enligt ramkonventionens bestämmelser har Sverige åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att inom alla områden av det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet främja fullständig och effektiv jämlikhet mellan personer som tillhör en nationell minoritet och personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Det innebär att de nationella minoriteterna fullt ut ska kunna utveckla sin potential och ha samma förutsättningar i samhället som majoritetsbefolkningen. Samhället ska därför motverka missgynnande och utsatthet av de nationella minoriteterna.

Andra delområdet: Inflytande och delaktighet

Att stärka de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande innebär att formerna för samråd ska förbättras och de nationella minoriteter ska ges reellt inflytande i frågor som berör dem. Politiskt deltagande ska uppmuntras, såsom deltagande i Sametingsvalen. Utarbetande av olika former för inflytande inom de nationella minoriteterna bör främjas. Det kan t.ex. handla om deltagande i olika brukarråd eller andra samverkansformer. Kvinnors och ungas deltagande ska främjas. De nationella minoriteterna ska ges tillgång till olika nationella, regionala och lokala dialogforum på likvärdiga villkor som majoritetsföreträdare. Strukturella hinder mot inflytande ska, så långt det är möjligt, undanröjas.

Tredje delområdet: Språk och kulturell identitet

Att stödja de nationella minoritetsspråken så att de hålls levande innebär att de nationella minoriteterna ska ges möjligheter att tillägna sig, bruka och utveckla sitt modersmål och utveckla en egen kulturell identitet. De nationella minoriteterna ska kunna överföra sitt minoritetsspråk och sin kultur till nästa generation. De nationella minoritetsspråken, som utgör en del av det svenska kulturarvet, ska kunna bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige.

Skälet till att delområdena infördes var att regeringen ansåg att effekterna av vidtagna insatser inte gick att följa upp tillräckligt väl i förhållande till det övergripande minoritetspolitiska målet som närmast var att se som ett slutmål. Hur långt arbetet hade kommit för att nå detta slutmål var svårare att avläsa. Regeringen uttalade att delområ-

dena skulle följas upp särskilt och att regeringens egen och myndigheters uppföljning, analys och redovisning av arbetet för att främja det övergripande minoritetspolitiska målet särskilt skulle belysa insatserna och effekterna av sådana insatser inom delområdena.

Utredningen om en stärkt minoritetspolitik bedömde i betänkandet *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60) att delområdet språk och kultur skulle prioriteras särskilt. Regeringen delade emellertid inte den bedömningen. I samband med den senaste reformen uttalade regeringen att de nationella minoriteternas rättigheter bildar en helhet och att de tre delområdena är delar av denna helhet. Regeringen ansåg att det inte är möjligt att prioritera mellan de tre delområdena, men bedömde att språk och kultur är kärnan i de nationella minoriteternas identitet, och att en fungerande överföring av språk och kultur mellan generationer därför är en central uppgift för minoritetspolitiken (prop. 2017/18:199, s. 24).

6.3.3 Årlig rapportering till regeringen

Uppföljningen av minoritetspolitiken är uppbyggd kring den gemensamma rapport som Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län, i enlighet med regleringsbrevsuppdrag, lämnar varje år i början på april. I enlighet med förarbetsuttalandena ålägger regeringen även regelmässigt myndigheter med återrappporteringskyldighet på området enligt regleringsbrev, eller med särskilda minoritetspolitiska uppdrag, att lämna sin redovisning även till Sametinget och länsstyrelsen.

Bakgrund till den nuvarande rapporteringen

I samband med reformen 2010 anförde regeringen att det fanns behov av att förbättra dess överblick av efterlevnaden av Europarådets minoritetskonventioner. Det fanns också ett behov av att förbättra myndighetsstyrningen på minoritetspolitikens område. Regeringen avsåg därför att ge relevanta myndigheter i uppdrag att med regelbundna intervaller särskilt analysera och rapportera vad som gjorts inom respektive ansvarsområde för att säkerställa efterlevnaden av den föreslagna lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. I denna redovisning skulle utvecklingen inom relevanta

utpekade delområden för det minoritetspolitiska målet följas upp och redovisas särskilt.

Uppföljningsrapporterna skulle sammanställas av Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, som i sin tur skulle lämna en samlad bedömning av situationen till regeringen. Den samlade bedömningen skulle även innehålla en redovisning av hur kommunerna tillämpar lagstiftningen. Därmed kunde regeringen få en bättre överblick över minoritetspolitikens effekter och efterlevnaden av de internationella åtagandena i Sverige. Regeringen konstaterade även att uppföljningsrapporterna skulle komma att utgöra ett viktigt underlag för regeringens redovisning i samband med Europarådets regelbundna övervakning av efterlevnaden av åtagandena.

Inför år 2013 fick Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att analysera hur uppföljningssystemet skulle kunna utvecklas så att resultat och effekter tydligare skulle kunna mätas och följas. Uppdraget resulterade i att myndigheterna i rapporten för det året utarbetade ett uppföljningssystem med indikatorer baserade på enkätsvar och statistik (indikatorsystemet).

De årliga rapporterna

Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län har lämnat en årlig rapport om minoritetspolitikens utveckling för varje år från och med 2010. Årsrapporten består av flera olika delar. Utöver ett bakgrunds- och metodavsnitt samt en sammanfattning och ett analysavsnitt innehåller den följande återkommande delar:

- en redovisning av fördelningen av statsbidrag till kommuner och regioner i förvaltningsområde och av hur de har använt bidraget,
- en redogörelse för Sametingets och länsstyrelsens stödjande, samordnande och kunskapshöjande insatser, och
- en sammanfattning av andra myndigheters redovisningar av sina uppdrag.

Därtill innehåller rapporterna en del vars innehåll varierar från år till år. Vart tredje år från och med 2014 innehåller rapporten en bredare uppföljning baserad på indikatorsystemet. Åren däremellan görs tema-

tiska uppföljningar inom olika områden. Några av indikatorerna redovisas varje år.

Rapporterna innehåller även förslag till åtgärder ställda till regeringen.

6.3.4 De tematiska uppföljningarna

De år då det inte sker någon bred indikatorbaserad uppföljning gör Sametinget och länsstyrelsen i stället tematiska uppföljningar. Teman beslutas från år till år baserat bland annat på vad uppföljningsmyndigheterna uppfattar är angelägna frågor i kontakter med minoritetsföreträdare och tjänstepersoner.

Underlaget till den tematiska delen bygger på specifika frågor i den årliga uppföljningsenkäten, statistikinhämtning, intervjuer, fokusgrupper och information som framkommit i dialogen med en särskilt utsedd referensgrupp där företrädare för de nationella minoriteterna ingår.

Teman har hittills varit

- Barns rätt till sitt nationella minoritetsspråk inom förskola, förskoleklass och skola (2015),
- Service och omvårdnad inom äldreomsorgen på nationella minoritetsspråk (2016),
- Inflytande och delaktighet – en fördjupning (2018) och
- Mål och riktlinjer (2019).

I en bilaga till årsrapporten 2017 finns även en särskild fördjupning som rör kommuners arbete med minoritetslagens grundskydd.

6.3.5 Indikatorsystemet

Som nämnts sker en uppföljning med indikatorsystemet vart tredje år. Senaste gången var således i rapporten för år 2017 och nästkommande gång blir i rapporten för år 2020. År 2013, när systemet användes första gången, redovisades 38 indikatorer. I den senaste rapporten ingår 22 indikatorer. Dessa är fördelade på minoritetspolitikens tre delområden diskriminering och utsatthet (fem indikatorer), inflytande och delaktighet (tre indikatorer), språk och kulturell identi-

tet (tolv indikatorer) samt på det övergripande området ”organisering” (två indikatorer). Indikatoröversikten från rapporten finns som *bilaga 3* till betänkandet.

Under respektive indikator redovisas en eller, oftast, flera variabler. I det fall det är möjligt redovisas även förändringen av variabelns mätvärde i förhållande till föregående indikatorbaserade uppföljning.

Sju indikatorer bygger på statistik och uppgifter som samlas in av andra aktörer. Tre av dessa indikatorer, nr. 1–3, bygger på uppgifter och bedömningar från Diskrimineringsombudsmannen. Indikator nr. 4 bygger på uppgifter ur hatbrottsstatistiken från Brottsförebyggande rådet. Indikator nr. 16 bygger på tillgänglig statistik från Skolverket om antal elever som är berättigade till respektive deltar i modersmålsundervisning på minoritetsspråk. Indikator nr. 17 bygger på tillgänglig statistik om antal sökande och antagna till språk- och/eller kulturkurser på minoritetsspråk vid universitet och högskolor. Indikator nr. 20 bygger på de uppgifter om sändningstid på de nationella minoritetsspråken finska, meänkieli, romani chib och samiska som redovisas av public service-bolagen.

Övriga indikatorer bygger på svar på Sametingets och länsstyrelsens enkäter till kommuner, regioner, statliga myndigheter, företrädare för nationella minoriteterna på lokal nivå, riksorganisationer och Sametingets politiker.

Sex av indikatorerna redovisas varje år. Dessa är:

- Antalet insatser för att förebygga och motverka diskriminering av nationella minoriteter (nr. 5)
- Former för inflytande och delaktighet (nr. 6)
- Möjligheter till påverkan på beslut och inriktning (nr. 7)
- Nationella minoriteters förutsättningar/kapacitet för inflytande och delaktighet (nr. 8)
- Insatser för att skydda och främja nationella minoriteters språk och kultur (nr. 9) och
- Information om rättigheter på nationella minoritetsspråk (nr. 13).

6.3.6 Regeringens redovisning i budgetpropositionen

Regeringen har under Utgiftsområde 1, området *Nationella minoriteter* avseende anslag 7:1 *Åtgärder för nationella minoriteter* respektive 7:2 *Åtgärder för den nationella minoriteten romer* återkommande använt sig av ett antal bedömningsgrunder. I budgetpropositionerna från och med budgetåret 2017 har följande centrala bedömningsgrunder använts:

- kommuners, regioners och myndigheters efterlevnad av minoritetslagen och Sveriges internationella åtaganden inom området,
- informations- och kunskapshöjande insatser för att förstärka efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter,
- Diskrimineringsombudsmannens (DO) och andra aktörers arbete mot diskriminering och utsatthet,
- utvecklingen av samråd med och inflytande för de nationella minoriteterna,
- språk- och kulturaktiviteter för och av de nationella minoriteterna, och
- insatser för att stärka de nationella minoritetsspråken.

Insatser som berör de nationella minoriteterna redovisas även under flera andra utgiftsområden i budgetpropositionen.

6.4 Utredningens iakttagelser

6.4.1 Övergripande

I utredningens uppdrag ingår att analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i det nuvarande uppföljningssystemet. I förarbetena till minoritetslagen har regeringen bland annat anfört att ett syfte är att ge regeringen en bättre överblick över minoritetspolitikens effekter och efterlevnaden av de internationella åtagandena i Sverige. Uppföljningen skulle även ge underlag till regeringens rapportering till internationella granskningsorgan (prop. 2008/09:158, s. 51).

Regeringen har utvecklat syftet något under 2018 genom att anföra att uppföljningen ska möjliggöra för riksdagen, regeringen, inter-

nationella organ, myndigheter, de nationella minoriteterna och andra intresserade att följa och analysera utvecklingen. Vidare framgår att regeringen tänker sig att uppföljningen ska göra det möjligt att kontinuerligt justera inriktningen för politikområdet (skr. 2017/18:282, s. 29).

Utredningen bedömer att det nuvarande uppföljningssystemet har ökat regeringens överblick över minoritetspolitikens effekter jämfört med situationen före 2010. Detta gäller dock framför allt effekterna av systemet med förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska. Uppföljningsmyndigheterna har även bidragit med analys av problem i genomförandet av politiken. Utredningen kan samtidigt konstatera att det finns tydliga utvecklingsbehov, vilka beskrivs närmare i de följande avsnitten.

På ett övergripande plan saknas en analys av vad som är en effekt av politiken och hur man kan strukturera och beskriva politikens effekter (jfr. avsnitt 6.2.2). Utredningen menar att detta bland annat kommer till uttryck i att systemet med andra myndigheters rapporteringsskyldighet inte har fungerat. Uppföljningsrapporterna innehåller, när det gäller de andra statliga myndigheterna, i princip endast sammanfattningar av de övriga myndigheternas redovisningar av åtgärder (se avsnitt 6.4.3). Uppföljningen av effekterna av minoritetspolitiken i fråga om annat än förvaltningsområdena ger en fragmentiserad bild. Även uppföljningen av effekterna av förvaltningsområdena kan utvecklas. Avsaknaden av en övergripande analys återspeglas, menar utredningen, även i oklarheter kopplade till indikatorsystemet (se avsnitt 6.4.4).

En grundläggande iakttagelse från utredningens sida är att det över huvud taget saknas en strukturerad analys av uppföljningssystemets syfte och de informations- och analysbehov det är tänkt att tillgodose. Uttalanden i förarbetena är vaga. Det närmare ändamålet med uppföljningssystemet behöver således förtydligas. En sådan analys gör utredningen i avsnitt 6.5.

6.4.2 Politikens tre delområden

Minoritetspolitikens tre delområden infördes för att regeringen ansåg att effekterna av vidtagna insatser inte gick att följa upp tillräckligt väl i förhållande till det övergripande minoritetspolitiska målet.

Regeringen bedömde att målet behövde konkretiseras och brytas ned i ett antal delområden då effekterna av vidtagna insatser inte gick att följa upp tillräckligt väl mot målet. Uppföljning, analys och redovisning av arbetet för att främja det övergripande minoritetspolitiska målet skulle särskilt belysa insatserna och effekterna av sådana insatser inom delområdena. Delområdena utgör således en central del av uppföljningssystemet och det är därför av stor betydelse att de är ändamålsenligt utformade.

Utredningen bedömer emellertid att delområdena inte är fullt ut ändamålsenliga. Delområdena består av rubriker, till exempel ”diskriminering och utsatthet”, under vilka redovisas en blandning av exempel på åtgärder och vad som skulle kunna utgöra egentliga mål, det vill säga önskvärda tillstånd (se avsnitt 6.2.2 och 6.2.4). De ”effekter” regeringen eftersträvar går inte att tydligt utläsa av den förklarande texten under respektive delområde. I stället behöver man gå till det riksdagsbundna målet för politikområdet, ett mål som regeringen själv har bedömt behövde konkretiseras. Över huvud taget är det oklart *hur* delområdena ska användas i uppföljningen utöver att möjliggöra en grov sortering av olika slags åtgärder och effekter.

Delområdenas oklara status får vidare till följd att de i praktiken ofta uppfattas som *delmål*, vilket utredningen har erfarit i kontakter med tjänstepersoner och andra berörda. Ett exempel är uppföljningsmyndigheternas rapport *Minoritetspolitikens utveckling år 2015. Barns rätt till sitt nationella minoritetsspråk inom förskola, förskoleklass och skola*. Rapporten analyserar de aktuella verksamheterna på ett sätt som om delområdena vore mål som ska förverkligas.

Utredningen konstaterar att det i praktiken inte går att göra någon skarp åtskillnad mellan å ena sidan styrning (mål) och å andra sidan uppföljning (delområden). Exempelvis kan målformuleringar fastställda av riksdag och regering sätta ramar för uppföljningen. Regeringen hänvisar därtill regelmässigt till det riksdagsbundna övergripande målet för minoritetspolitiken och de tre delområdena i återrappporteringskrav i statliga myndigheters regleringsbrev. Sådana återrappporteringskrav kan i sig ha en styrande verkan.

Utöver att delområdena generellt är otydliga bedömer utredningen att delområdet diskriminering och utsatthet är särskilt problematiskt. Begreppet ”utsatthet” beskrivs inte i texten under rubriken och det är över huvud taget oklart vad som omfattas av området utöver insatser mot diskriminering. Vidare är det oklart vad som

skiljer de specifikt minoritetspolitiska insatserna inom delområdet från insatser som genomförs och följs upp inom andra områden, såsom inom politiken mot diskriminering och i arbetet med den nationella planen mot rasism och hatbrott. Ett möjligt exempel på en sådan särskild minoritetspolitisk insats är arbetet inom strategin för romsk inkludering. Det är dock inte uttalat hur strategin förhåller sig till minoritetspolitikens delområden.

6.4.3 Andra myndigheters redovisning till uppföljningsmyndigheterna

Som en del i uppföljningssystemet ingår att andra statliga myndigheter med uppdrag inom minoritetspolitiken ska redovisa dessa uppdrag inte bara till regeringen, utan även till uppföljningsmyndigheterna. Tanken enligt förarbetena var att uppföljningsmyndigheterna skulle göra en "samlad bedömning av situationen". Den samlade bedömningen skulle även bygga på uppgifter om den kommunala nivåns arbete.

Regeringen har i huvudsak följt upplägget på så sätt att de myndigheter som fått särskilda minoritetspolitiska uppdrag, exempelvis i regleringsbrev, har ålagts att redovisa sina uppdrag till uppföljningsmyndigheterna, i regel med anvisning att redovisa "effekter" inom minoritetspolitikens tre delområden. En notering som utredningen gör är dock att regeringens uppdrag till de andra myndigheterna inte specifikt har inriktats på att myndigheterna ska bidra med underlag till någon samlad bedömning. Systemet har inte heller lett till en sådan bedömning.

Utredningen konstaterar att uppföljningsmyndigheterna i de tidiga rapporterna gjorde bedömningar som mer uttalat rörde de övriga statliga myndigheterna. I rapporten för år 2011 redovisas kortfattade iakttagelser under rubriken "Sammanfattning och slutsatser". I rapporten för år 2012 har de statliga myndigheternas insatser sammanställts under de tre delområdena. Därefter har uppföljningsmyndigheterna i princip inskränkt sig till att, i sin årliga rapport, sammanfatta innehållet i de övriga myndigheternas redovisningar. Sett ur regeringens perspektiv torde sammanfattningar utan någon analys inte ge något mervärde.

De nuvarande uppföljningsmyndigheterna har inte analyserat sitt uppdrag tillräckligt i denna del. Enligt uppgift till utredningen till-

handahåller de en mall för de andra myndigheternas redovisning till de myndigheter som så önskar. Uppföljningsmyndigheterna har således inte arbetat med att utforma ett system för de andra myndigheternas redovisningar utifrån behovet av uppgifter för uppföljningen.

Utredningen anser emellertid att ett grundläggande problem är att det närmare syftet med den efterfrågade samlade bedömningen är oklart. Det är än mer oklart hur bedömningen ska gå till. Regeringen efterfrågar återkommande redovisning av ”effekter” från myndigheterna, vilket talar för att det är något mer än en ren redovisning av åtgärder som avses. Som konstaterats i avsnitt 6.2.1 kan de olika aktörernas bidrag till minoritetspolitiken emellertid sällan eller aldrig följas hela vägen fram till politikens övergripande mål. Insatserna är därtill av så olika karaktär att det är svårt att jämföra och prioritera mellan dem.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att ordningen att statliga myndigheter redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheterna inte har fungerat.

6.4.4 Indikatorsystemet

Utredningen anser att systemet med indikatorer utgör ett steg framåt i förhållande till den tidigare rapporteringen, då systemet möjliggör vissa jämförelser över tid. Uppföljningsmyndigheterna drar i de årliga rapporterna slutsatser avseende en del av indikatorerna.

Utredningen saknar emellertid en grundläggande föreställningsram och analys av det närmare syftet med indikatorsystemet och de olika indikatorerna. Många av indikatorerna är svåra att värdera och tolka. Det är svårt att bedöma hur de förhåller sig till innehållet i minoritetspolitiken. Det är till exempel inte tydligt hur indikatorerna förhåller sig till politikens övergripande mål och hur olika mätvärden på indikatorerna ska tolkas och värderas. Indikatorerna behöver sättas in i ett sammanhang, exempelvis relateras till en effektkedja.

Flera av indikatorerna består därtill av många olika variabler som inte vägs samman till en övergripande bedömning. De är därmed snarast att se som indikatorområden. Den stora mängden information som redovisas under flera av indikatorerna gör det svårt att dra slutsatser om betydelsen av de olika mätvärdena.

Utredningen bedömer att en del av svårigheterna hänger samman med delområdenas otydlighet eftersom områdena inte tydligt pekar ut vilka slutliga effekter som ska följas upp. Som konstaterats i avsnitt 6.2.1 är emellertid förutsättningarna att kvantitativt mäta minoritetspolitikens slutliga effekter svåra, framför allt inom delområdena språk och kulturell identitet respektive diskriminering och utsatthet. Om sådana effekter ska beskrivas kan indikatorer således endast utgöra en del av bedömningsgrunden tillsammans med annan information. I synnerhet gäller detta delområdet diskriminering och utsatthet där problemet med mörkertal torde innebära att statistik som avser anmälningar och stämningsansökningar och så vidare, har ett begränsat värde som kunskapskälla. Uppföljningsmyndigheternas tematiska rapporter bör ses som ett steg i rätt riktning för att åstadkomma mer allsidiga beskrivningar av politikens långsiktiga effekter.

6.4.5 Uppföljningsmyndigheternas årliga rapporter

Som framgår av avsnitt 6.3.3 sker uppföljningen numera i treårsintervaller. En bredare uppföljning görs vart tredje år genom indikatorsystemet. Åren däremellan genomförs tematiska undersökningar samt redovisas ett mindre antal indikatorer. Utredningen anser att uppföljningsmyndigheterna korrekt har bedömt att det inte är lämpligt att redovisa alla indikatorer varje år. Insamlingen av underlag till indikatorerna innebär en börda för uppgiftslämnarna. Denna börda måste ställas i relation till förändringstakten när det gäller de förhållanden som indikatorerna ska belysa. Det är således centralt att hitta en lämplig periodicitet i uppföljningen.

Utredningen konstaterar vidare att de tematiska undersökningarna har tillfört ett djup i uppföljningen som inte går att åstadkomma genom en renodlat kvantitativ uppföljning. De tematiska undersökningarna utgör en ambitiös ansats och uppföljningsmyndigheterna har lyckats åstadkomma mycket med begränsade resurser.

Utredningen bedömer emellertid att syftet med de tematiska undersökningarna kan bli tydligare. Det saknas en tillräcklig analys av syftet med undersökningarna. En bakgrund till varför man valt aktuell inriktning på undersökningen finns i regel i rapporterna. Exempelvis kan det handla om att kommunala tjänstemän eller olika grupper

inom de nationella minoriteterna har påtalat brister. Syftet med rapporterna redovisas emellertid kortfattat och i allmänna termer såsom att man avser att få ”större kunskap om de faktiska förhållandena” inom ett område för att kunna lämna förslag till lämpliga åtgärder. Det saknas således preciserade frågeställningar för undersökningen. Hur mottagaren av rapporterna, regeringen, ska använda rapporterna är inte heller uttalat. Det är oklart om undersökningarna till exempel ska utgöra *utvärderingar* (se avsnitt 6.2.3) av delar av minoritetspolitiken, och vilka kriterier man i så fall utvärderar mot. Det är även oklart varför de tematiska undersökningarna behöver redovisas med ettårsintervall.

Utredningen bedömer att iakttagelserna ovan kan förklaras av att uppföljningsmyndigheterna haft ett brett och otydligt uppdrag i kombination med att de inte har gjort en tillräcklig strategisk analys av uppdraget (se avsnitt 4.6).

Ett par av de tematiska undersökningarna är vidare inriktade på områden som ligger inom sektorsmyndigheters ansvarsområden vilket väcker gränsdragningsfrågor: rapporten avseende år 2015 rör rätt till minoritetsspråk inom förskola, förskoleklass och skola, och rapporten avseende år 2016 rör service och omvårdnad inom äldreomsorgen på nationella minoritetsspråk. Gränsdragningsproblematiken i dessa fall torde dock hänga samman med hur minoritetspolitiken är organiserad och finansierad snarare än hur uppföljningsmyndigheterna har tolkat sitt uppdrag. Kommunernas skyldigheter att erbjuda förskola och äldreomsorg i förvaltningsområdena finansieras under det särskilda anslaget för minoritetspolitiken medan övriga åtgärder som rör de nationella minoriteterna i fråga om utbildning och vård- och omsorgsområdet hör till verksamheter som redovisas under andra anslag.

Uppföljningsmyndigheterna har vidare lämnat ett stort antal åtgärdsförslag i de årliga rapporterna och flera synes ha följts av åtgärder från regeringens sida. Vid en genomgång av förslagen konstaterar utredningen emellertid att många av dem är otillräckligt underbyggda med analys och faktauppgifter. Motiveringarna är ofta summariska – något stycke långa – och det går inte alltid att följa hur motiveringen förhåller sig till de enkätsvar och andra insamlade faktauppgifter som redovisas i rapporten. Det är även svårt att få en uppfattning om hur prioriterade de olika föreslagna åtgärderna är inbördes. Detta inne-

bär att det bör vara svårt att använda förslagen som beredningsunderlag inom Regeringskansliet.

En väsentlig förklaring till de otillräckligt underbyggda åtgärdsförslagen är en kombination av resurs- och tidsbrist samt otillräcklig analys av det egna uppdraget från uppföljningsmyndigheternas sida. Regeringens styrning, där uppföljningsmyndigheterna årligen förväntas redovisa ”behovet av fortsatta åtgärder”, kan även antas ha bidragit.

6.4.6 Uppföljningens relevans för de nationella minoriteterna

Utredningen har i kontakter med företrädare för de nationella minoriteternas organisationer erfarit att de anser att uppföljningsmyndigheternas årliga rapporter inte beskriver de olika nationella minoriteternas situation eller förutsättningar i tillräcklig omfattning. Det saknas en djuplodning eller samlad bedömning av situationen för respektive minoritet. Företrädare menar att det är förståeligt att regeringen behöver en redogörelse för hur statliga medel används, vilket motiverar att tyngdpunkten i uppföljningen läggs på förvaltningsområdena. Särskilt företrädare för den judiska minoriteten anför att gruppen på många sätt fortfarande är ganska osynlig i samhället och så även inom minoritetspolitiken. Den judiska minoriteten har inget förvaltningsområde och inte heller någon strategi som den romska minoriteten. Därmed görs ingen specifik uppföljning alls rörande frågor som rör den judiska minoriteten.

Utredningen konstaterar att nuvarande system leder till att de frågor som varken rör förvaltningsområdena eller strategin för romsk inkludering inte följs upp med samma detaljeringsgrad eller inte alls. Sådana insatser inom olika politikområden framgår främst av de olika sektorsmyndigheternas redovisning av uppdrag. Den redovisningen ger dock inte en samlad bild av situationen för de olika minoriteterna (jfr. avsnitt 6.4.3). Vidare är strukturen i rapporteringen, exempelvis enkätfrågor, i stor utsträckning enhetligt utformad. Ur de nationella minoriteternas synvinkel vore det önskvärt med en uppföljning som var mer anpassad till de olika minoriteterna. Som beskrivits i avsnitt 5 behöver också de nationella minoriteternas erfarenheter av genomförandet av minoritetspolitiken i kommuner och regioner fångas upp i större utsträckning än i dag.

6.5 Bedömning av syftet med uppföljningssystemet

6.5.1 Syften med uppföljning av minoritetspolitiken

Av skrivelsen *Nystart för en stärkt minoritetspolitik* framgår att regeringen tänker sig att uppföljningen ska möjliggöra för riksdagen, regeringen, internationella organ, myndigheter, de nationella minoriteterna och andra intresserade att följa och analysera utvecklingen. Vidare framgår att regeringen tänker sig att uppföljningen ska göra det möjligt att kontinuerligt justera inriktningen för politikområdet (skr. 2017/18:282, s. 29).

Begreppet uppföljning är som framgår av avsnitt 6.2.3 ovan inte entydigt, men utredningen använder det i den vidare bemärkelsen insamling, analys och redovisning av information om minoritetspolitikens genomförande och effekter. En sådan uppföljning skulle kunna fylla flera olika syften.

För det första kan uppföljningen utgöra ett redskap för att främja politikens genomslag. När de som verkställer politiken – kommuner, regioner och statliga myndigheter – får lämna uppgifter om vad de gör och vilka effekter det får kan det i vissa fall antas driva på genomförandet. Vidare kan uppföljningen ge underlag som belyser behovet av samverkan och samarbete i olika frågor mellan de verkställande aktörerna. Dessa aspekter behandlas närmare i avsnitt 7.

För det andra kan uppföljningen producera olika former av besluts- och avstämningsunderlag. Detta får anses utgöra uppföljningens huvudsyfte, vilket utredningen i den fortsatta framställningen kommer att koncentrera sig på. De underlag som produceras kan användas i många olika sammanhang. Utredningen har identifierat följande behov och användningsområden:

1. Underlag till *den allmänna politiska diskussionen* om minoritetspolitiken och minoritetsrättigheter. Målgruppen kan, utöver de nationella minoriteterna, vara politiker, media och den politiskt intresserade allmänheten, såväl på lokal och regional som nationell nivå.
2. Underlag till regeringen för dess *redovisning till internationella folkerättsliga granskningsorgan*, främst Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen och expertkommitté för språkstadgan. Målgruppen är regeringen och, indirekt, ledamöterna i sådana kommittéer. Även de nationella minoriteterna är en indirekt mål-

- grupp eftersom de har möjlighet att lämna uppgifter och synpunkter inom ramen för den internationella granskningsprocessen.
3. Underlag till regeringen för dess *redovisning till riksdagen* i den årliga budgetpropositionen och i andra sammanhang, exempelvis i särskilda skrivelser. Regeringen ansvarar inför riksdagen att de medel som avsatts för minoritetspolitiken används ändamålsenligt och effektivt. Målgruppen är regeringen och, indirekt, riksdagen.
 4. Underlag till regeringen inför de återkommande *samråd om minoritetspolitikens utfall och inriktning* som hålls med företrädare för de nationella minoriteterna. Målgruppen är regeringen och företrädare för de nationella minoriteterna på nationell nivå, bland annat från de nationella minoriteternas riksorganisationer.
 5. Underlag för regeringen i dess *styrning och organisering* av minoritetspolitiken, inklusive styrningen av statliga myndigheter. Målgruppen är främst regeringen och statliga myndigheter.
 6. Underlag till regeringen för *förändringar av minoritetspolitikens innehåll och inriktning* på kort såväl som på längre sikt. Målgruppen är alla de aktörer på nationell nivå som nämnts i föregående punkter, med regeringen som primär mottagare av underlagen.

Användningsområdena är överlappande, vilket innebär att ett och samma underlag, exempelvis en rapport, skulle kunna fylla flera syften. Förändringar av politikens innehåll (punkt 6) kan exempelvis genomföras genom nya eller förändrade uppdrag till statliga myndigheter (punkt 5). Bedömningen av behovet av förändringar och inriktningen på förändringarna (punkt 6) behöver ske i samråd med de nationella minoriteterna (punkt 4).

Utredningen bedömer att behovet enligt punkt 1 (den allmänna politiska diskussionen) kan tillgodoses genom bearbetning av den information och de analyser som görs för de övriga syftena. Detta användningsområde får således ses som sekundärt.

Utredningen konstaterar följande när det gäller behovet enligt punkt 2 (redovisning till folkrättsliga granskningsorgan). Den nationella ordningen, exempelvis lagstiftning och bidragssystem, ska vara utformad i enlighet med folkrättsliga förpliktelser i förhållande till nationella minoriteter. En bedömning av om så är fallet görs inom

ramen för de internationella granskningsprocesserna. I den nationella uppföljning av minoritetspolitiken som det nu är fråga om ska det således inte ingå att analysera om Sverige lever upp till sina folk-rättsliga åtaganden. Detta är primärt en uppgift för den föreslagna institutionen för mänskliga rättigheter (Ds 2019:4).

Givetvis bör uppföljningen så långt möjligt anpassas till det informationsbehov som kan finnas i förhållande till den internationella granskningen. Men eftersom det är inom Regeringskansliet som rapporterna till internationella granskningsorgan tas fram betraktar utredningen även syftet enligt punkt 2 som sekundärt.

Utredningen kommer i nästa avsnitt att koncentrera sig på behovet av underlag i förhållande till de återstående, primära syftena (punkt 3–6).

6.5.2 Underlag för redovisning till riksdagen

Kravet på resultatredovisning enligt budgetlagen

Regeringen ansvarar för sin styrning inför riksdagen. För att riksdagen ska kunna granska regeringen behöver riksdagen underlag. Riksdagens granskning sker på olika sätt, men i det följande koncentrerar sig utredningen på det behov av underlag som regeringen har för att kunna redovisa politikens resultat inom ramen för den så kallade mål- och resultatstyrningen.

Den huvudsakliga resultatredovisningen sker inom ramen för budgetprocessen. Regeringen ska årligen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 3 § budgetlagen [2011:203]).

I förarbetena till budgetlagen framgår vad som avses med ”uppnådda resultat” (prop. 2010/11:40, s. 101 f.). Bland annat anfördes följande. Med uppnådda resultat avses i första hand de resultat som uppnåtts genom statens verksamhet och resursinsatser. Det är således effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna inneburit som bör redovisas i förhållande till de mål riksdagen har beslutat om. Hur detta förhållande ser ut beror på hur målen är formulerade.

I förarbetena anfördes vidare att redovisningen bör ha en tydlig koppling till de förslag om exempelvis anslag och ekonomiska åtagan-

den som lämnas i budgetpropositionen, samt att redovisningen ska motivera varför medel fortsatt ska avsättas för verksamheten.

I fråga om så kallade sektorsövergripande mål anfördes att dessa bör följas upp samlat under de utgiftsområden där de huvudsakliga medlen anvisas men också där det är relevant inom olika utgiftsområden. Vidare anfördes att det även bör uppmärksammas att statliga medel hanteras av exempelvis kommunsektorn och att de resultat som uppnås där också är av intresse. Regeringen konstaterade att det genomgående är centralt att visa på hur de statliga insatserna bidragit till målluppfyllelse, då effekter på en mer övergripande nivå kan vara svåra att påvisa.

Slutligen anfördes i förarbetena följande beträffande 10 kap. 3 § budgetlagen. Bestämmelsen utesluter självfallet inte att resultatredovisningar lämnas även i andra sammanhang. Tvärtom kan det vara naturligt att regeringen redovisar fördjupade analyser av olika verksamheter i skrivelser och i särpropositioner (det vill säga i annat än budgetpropositionen; utredningens anm.). Ett exempel på när det kan vara särskilt motiverat är sektorsövergripande områden där verksamheten bedrivs och finansieras från flera olika utgiftsområden.

Behovet av underlag i fråga om minoritetspolitiken

Det som ska redovisas i den årliga resultatredovisningen är sammanfattningsvis effekterna av statens verksamhet och de bidrag som insatserna inneburit i förhållande till det riksdagsbundna målet. Som konstaterats i avsnitt 6.2.1 tar det många gånger lång tid för slutliga effekter av minoritetspolitiken att inträda. Det är även svårt eller omöjligt att följa olika verksamheters bidrag till sådana effekter. De underlag som tas fram för den årliga resultatredovisningen bör därför fokusera på effekter som är mer närliggande såväl i tid som i den tänkta effektkedjan.

Minoritetspolitiken utgör dessutom enligt utredningens mening ett typexempel på ett område där regeringens årliga resultatredovisning kan behöva kompletteras med särskilda redovisningar, exempelvis i skrivelser till riksdagen. Ett exempel på en sådan särredovisning skulle kunna vara den nulägesbild som finns i regeringens skrivelse *Nystart för en stärkt minoritetspolitik* (skr. 2017/18:282, s. 5 ff.), även om den nulägesbild är inriktad på att beskriva åtgärder snarare än

effekter. Ett syfte med en särskild redovisning skulle kunna vara just att beskriva samhällsförändringar och mer långsiktiga effekter av minoritetspolitiken.

Eftersom resultatredovisningen är inriktad på effekter av insatta ekonomiska resurser är regeringens behov av underlag i det sammanhanget störst i fråga om effekter av de medel som avsatts under anslag 7:1 och 7:2 under utgiftsområde 1 (se avsnitt 3.8). Under anslagen finansieras emellertid även uppföljningsmyndigheternas samordnande och stödjande arbete och detta arbete är tänkt att ge effekter inom verksamheter som finansieras under andra anslag. Effekter av uppföljningsmyndigheternas arbete på andra statliga myndigheter, kommuner och regioner kan behöva beskrivas.

Den ekonomiska tyngdpunkten i de minoritetspolitiska anslagen är statsbidraget till kommuner och regioner. I regleringsbrevet för Anslag 7:1 Åtgärder för nationella minoriteter för budgetåret 2020 har regeringen avsatt cirka 92 miljoner kronor till statsbidraget och till vissa mindre kostnader kopplade till dem. Detta kan ställas i relation till det samlade anslaget som uppgår till cirka 118 miljoner kronor. Det finns därför skäl att, som är fallet i dag, ha en mer utförlig redovisning i den delen.

Det är en grannliga fråga hur olika statliga och kommunala verksamheters *årliga bidrag till* minoritetspolitikens mål ska kunna beskrivas på ett meningsfullt sätt. Det riksdagsbundna målet för minoritetspolitiken (se avsnitt 3.2.1) är abstrakt och visionärt formulerat. Varken det målet eller politikens tre delområden ger tillräcklig ledning i frågan. En ren uppräkningslista av vidtagna åtgärder torde många gånger inte ge en tillräcklig information. Samtidigt talar kostnadsaspekter, behovet av långsiktighet och den tillitsbaserade styrningen för att regeringen använder ett enkelt och schabloniserat system för den årliga uppföljningen.

6.5.3 Underlag för samråd om politikens utfall och inriktning

De nationella minoriteternas inflytande och delaktighet är centralt för minoritetspolitiken. Regeringen samråder återkommande med företrädare för de nationella minoriteterna på nationell nivå. Såväl regeringen som de nationella minoriteterna behöver tillgång till relevanta och tillförlitliga underlag för att dessa samråd. Det finns ett

värde i att underlaget produceras utanför Regeringskansliet, eftersom regeringen i samråden kan ses som de nationella minoriteternas motpart.

Eftersom minoritetspolitiken utgår från de nationella minoriteternas rättigheter behöver underlagen vara inriktade på de frågor som är mest angelägna ur minoriteternas och minoritetsspråkstalarernas perspektiv. Underlagen behöver även vara anpassade till de nationella minoriteternas delvis olika förutsättningar och behov. Det behöver även beaktas att det inom de olika minoriteterna finns särskilda grupper med sinsemellan olika behov. Underlagen behöver uppfattas som trovärdiga av minoriteterna. Detta kräver bland annat att processen för att ta fram underlagen är transparent och förtroendegivande och att man i uppföljningen tar hänsyn till de olikheter som finns mellan de olika nationella minoriteternas kulturer och att de frågor som är viktiga för dem skiljer sig åt.

Ur de nationella minoriteternas synvinkel är det inte heller i sig av betydelse hur insatser kategoriseras av staten, exempelvis till vilket utgiftsområde de hör. Det är i stället de samlade insatserna för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken som är av intresse. Vid framtagandet av underlagen behöver därför insatser inom flera olika politikområden beaktas. Exempel på sådana områden är kulturpolitiken, utbildningspolitiken, politiken mot diskriminering och politiken för det civila samhället.

Underlagen bör göra det möjligt för de nationella minoriteterna och regeringen att föra en dialog om hur utvecklingen har sett ut. Liksom när det gäller underlagen för redovisningen till riksdagen är det ett dilemma att de förändringar eller effekter man vill se kan ta lång tid, samtidigt som regeringen i princip årligen samråder med minoriteterna.

Underlagen bör även göra det möjligt för regeringen och minoriteterna att föra en dialog om politikens utvecklingsbehov, inriktning och prioriteringar. Dialogen bör så långt möjligt ske på jämbördiga villkor. Detta kräver att underlagen speglar inte enbart det allmännas syn på politikens utfall, utan även de nationella minoriteternas perspektiv. Man behöver därvid beakta att de frågor som är viktiga för respektive nationella minoritet skiljer sig åt, samt att det finns grupper inom minoriteterna med sinsemellan olika behov.

Vid utformningen av underlagen behöver man också beakta att de nationella minoriteterna är i ett resurs- och kunskapsmässigt

underläge i förhållande till staten. Det kan inte förutsättas att de nationella minoriteternas företrädare har ingående kunskaper om den statliga styrningen och organiseringen, det regelverk som gäller för kommuner och regioner och de olika myndigheternas uppdrag. För urfolket samerna är situationen något annorlunda i och med att Sametinget inrättats.

6.5.4 Underlag för beslut om organisering och annan styrning

Regeringen behöver underlag för beslut om organisering och annan styrning av minoritetspolitiken. Behovet av underlag måste bedömas utifrån de förutsättningar som politikens karaktär innebär för styrningen (se avsnitt 6.2.1). Även om regeringen i teorin har tillgång till samtliga styrverktyg som används inom mer sektoriellt präglade politikområden är det i praktiken svårt eller omöjligt att använda många av dem i den tvärsektoriella styrningen.

Utrymmet för att föra upp minoritetspolitiska frågor i myndighetsdialoger med sektorsmyndigheter är ofta ytterst begränsat. Utnämningmakten kan regeringen i praktiken inte använda för att utkräva ansvar i frågorna. Det kan även vara svårt att motivera att ett ansvar ska skrivas in i myndighetsinstruktioner när det handlar om en av många andra frågor som ska beaktas av en myndighet. Frågornas komplexitet gör det även svårt att styra genom detaljerade regler i föreskrifter.

Regeringen har med viss framgång styrt minoritetspolitiken genom särskilda återrapporteringskrav i regleringsbrev och tidsbegränsade särskilda uppdrag till myndigheter. En risk med den typen av styrning är emellertid att den leder till kortsiktighet och ett fokus som stannar vid den egna verksamhetens ansvarsområde.

Som konstaterats av bland annat Styrtredningen för funktionshinderspolitiken är det svårt att styra tvärsektoriella politikområden med mål- och resultatstyrning. Det är svårt att tillämpa en traditionell top-downorienterad styrningsmodell. Styrtredningen konstaterade att ett tema i senare tids förvaltningsforskning är att den statliga styrningen gått från *government* till *governance*. Government syftar på den traditionella top-downorienterade styrningsmodellen. Med *governance* avses en förhandlings- och samverkansbaserad styrning där beslutsfattandet decentraliseras och i högre grad äger rum i

nätverk med aktörer från offentlig och privat sektor. Styrning genom nätverk blir mindre hierarkisk och kontrollerande och i stället mer horisontell genom att den i högre grad baseras på förhandling, dialog, ekonomiska incitament och normbildning. Lyckade nätverk utmärks enligt forskare av att man involverar berörda aktörer i styrningen och att man skapar utrymme för probleminentifiering, problemlösning och informationsutbyte. Här får staten en ny roll: *facilitation* (där man ska stödja och främja snarare än att styra i detalj) och *interaction*. Det vill säga man styr inte de individuella aktörerna utan snarare mot interaktionen eller samspelet mellan dem (SOU 2019:23, s. 90–91 och 114 ff., med hänvisningar). Styrtredningen förordade för funktionshinderspolitikens del en inriktning mot governance, eller samhällsstyrning som utredningen benämnde den.

Denna utredning konstaterar att minoritetspolitikens karaktär, med ett stort antal mer eller mindre centrala aktörer, som interagerar med varandra innebär en komplexitet och en svårighet för regeringen att följa genomförandet av politiken och att sätta in styrsignaler och resurser där det behövs. De iakttagelser som Styrtredningen gjorde avseende funktionshinderspolitiken har bäring även på minoritetspolitiken.

Behov av en bred bevakning

Utredningen bedömer att det regeringen behöver för det första är en bred bevakning av genomförandet av politiken inom de olika sektorerna som fångar upp problem i genomförandet. Det är särskilt angeläget att identifiera problem som inte tydligt faller inom en enskild statlig myndighets ansvarsområde eller som kräver samverkan mellan flera statliga myndigheter eller med kommuner och regioner. Ett exempel på en fråga som inte tydligt faller inom någon myndighets ansvarsområde är bristen på läromedel för minoritetsspråk. Läromedel produceras numera av marknaden, men efterfrågan på läromedel för minoritetsspråk är inte så stor att de är lönsamma att producera. Bristen på läromedel försvårar undervisningen i kommunerna och elevernas möjligheter att tillägna sig minoritetsspråket.

Nämnda bevakning bör leda till att problemen identifieras, beskrivs och analyseras i sådan utsträckning att regeringen har möjlighet att vidta åtgärder, om inte de berörda aktörerna löser frågan själva. De

åtgärder regeringen kan vidta skulle kunna avse sådant som att peka ut ansvar och fördela resurser till myndigheter. Underlagen i denna del bör vara genomarbetade i sådan utsträckning att regeringen kan bedöma hur prioriterat ett visst problem är i förhållande till andra behov.

Uppföljningen behöver även kartlägga och beskriva sambanden mellan olika aktörer och verksamheter samt befintliga nätverk som finns inom området och behovet av att utveckla samverkan i olika frågor. Ett syfte med det är att möjliggöra för regeringen att vid behov stödja eller driva på bildandet av sådana nätverk, exempelvis genom att tillskjuta resurser för olika samarbeten, ge särskilda uppdrag eller ansvar för att utveckla och driva nätverken eller fatta beslut som formaliserar samverkan.

Behov av analyser av myndigheter och verksamheter

Utredningen bedömer att regeringen behöver analyser av hur olika myndigheter och verksamheter bidrar till, respektive bättre kan bidra till, att uppnå minoritetspolitikens mål.

Regeringen har i olika sammanhang, bland annat under 2018, uttalat att de nationella minoriteternas rättigheter bör vara en integrerad del av den offentliga verksamheten inom berörda sektorer (prop. 2017/18:199, s. 28). Sådan så kallad *sektorsintegrering* torde bland annat bygga på tanken att det är de berörda myndigheterna som bäst känner sin egen verksamhet och kan bedöma hur den kan bidra till politikens mål. Därtill är det varken lämpligt eller möjligt för regeringen att detaljstyra alla verksamheter. Om minoritetsperspektivet är integrerat i ordinarie styrsystem inom verksamheterna torde även behovet av styrsignaler från regeringen minska.

Principen om sektorsintegrering innebär emellertid inte att det saknas behov av styrning från regeringens sida. Integreringen som sådan kan kräva styrsignaler för att komma till stånd. För att regeringen ska kunna ge sådana styrsignaler behövs i sin tur underlag som beskriver nuläge och utvecklingspotential avseende olika myndigheters möjlighet att bidra till minoritetspolitiken. Sådana underlag skulle kunna föranleda uppdrag till myndigheter att analysera och utveckla sin verksamhet så att de bättre kan bidra till politikens mål. Underlagen skulle även kunna möjliggöra för regeringen att invol-

vera myndigheter som inte tidigare har arbetat med frågorna. Myndigheters analys av hur de kan bidra till politikens mål torde underlättas om politikens mål är tydliga och om det finns tillgång till en sektorsövergripande analys av behoven på området.

Enskilda sakfrågors vikt skiljer sig även mellan minoriteterna, bland annat beroende på vad som har störst betydelse för att de ska kunna bevara och utveckla sin kultur. Det kan leda till att möjligheten för en viss myndighet att bidra till politikens mål kan skilja sig åt i förhållande till de olika nationella minoriteterna. En myndighet vars verksamhet är särskilt betydelsefull ur en minoritets synvinkel kan vara ointressant i förhållande till en annan minoritet.

Behov av utvärderingar och analyser av politikens verktyg

Regeringen behöver även i övrigt utvärderingar och framåtsyftande analyser av verktygen för att nå minoritetspolitikens mål. Med ”verktyg” avser utredningen de styrmedel och ”styrmedelspaket” som staten använder sig av. Ett exempel på styrmedelspaket är förvaltningsområdena, som bygger på ett ekonomiskt styrmedel (statsbidrag) i kombination med reglering, och i vissa delar tillsyn (avseende förskola och äldreomsorg). Ett annat exempel på ett verktyg är statsbidraget till organisationer som företräder nationella minoriteter. Ett tredje exempel är bestämmelsen om samråd och inflytande enligt 5 § minoritetslagen.

Analyserna behöver beakta strukturella faktorer

Avslutningsvis konstaterar utredningen att politikens genomslag är beroende av många faktorer såväl utom som inom statens kontroll. Sambandet mellan sådana faktorer och vad de innebär för förutsättningarna att genomföra politiken behöver beskrivas och analyseras. Ett exempel på en strukturell faktor är tillgången till personal med kunskaper i minoritetsspråk inom olika yrken.

6.5.5 Underlag för förändringar av politikens innehåll och inriktning

Inledningsvis konstaterar utredningen att det inte helt går att skilja behovet av underlag för styrning och organisering av minoritetspolitiken (se föregående avsnitt) från behovet av underlag för förändringar av politikens innehåll och inriktning. De två användningsområdena går i varandra men är emellertid inte identiska. Det finns därför ett värde i att diskutera dem var för sig.

Med förändringar av minoritetspolitikens innehåll och inriktning avses förändringar och omprioriteringar som svarar mot behov som inte täcks av den nuvarande ordningen. Det kan exempelvis handla om behov av att utveckla nya statsbidrag eller lagstadgade skyldigheter för det allmänna. Det kan handla om att åtgärda mer kortsiktiga behov såväl som att genomföra mer övergripande förändringar av politiken, såsom att förändra målformuleringar för politikområdet.

För att det ska vara möjligt att bedöma behovet av förändringar av politikens innehåll och inriktning behövs underlag. Utredningen bedömer att svårigheten inte är att identifiera olika behov på kort sikt, utan att åstadkomma en bred och sammanvägd analys av de långsiktiga behoven inom olika sektorer i samhället. För att det ska vara möjligt att göra en sådan analys behövs en bedömning av vilken effekt minoritetspolitiken har haft inom berörda sektorer – om man inte vet något om effekten är det svårt att uttala sig om behoven. En jämförelse mellan behov och resultat (effekt) inom olika områden kan sedan ligga till grund för prioriteringar.

Bedömningen av vad som utgör långsiktiga effekter i förhållande till olika samhällssektorer bör vidare bygga på minoritetspolitikens mål. En analys och värdering av långsiktiga behov och effekter sektorsvis förutsätter att målet bryts ned eller tolkas i förhållande till relevanta sektorer – exempelvis politikområdesvis, utgiftsområdesvis eller i förhållande till olika verksamheter såsom utbildningssektorn, kultursektorn och vård- och omsorgssektorn.

Det finns flera komplikationer med en sådan nedbrytning. En komplikation är att minoriteterna har olika behov – inom vissa grupper är språkfrågor i fokus, inom andra diskrimineringsfrågor och så vidare.

En ytterligare komplikation är svårigheterna att mäta övergripande effekter och att det många gånger tar lång tid för sådana effekter att inträda (se avsnitt 6.2.1). Till detta kommer att det övergri-

pande riksdagsbundna målet är abstrakt formulerat. Om man vill redovisa effekter i förhållande till målet behöver det *operationaliseras*, det vill säga brytas ned till aspekter som är mätbara. Då kan en eller flera indikatorer knytas till respektive aspekt.

Indikatorer kan emellertid vara mer eller mindre väl anpassade för att visa effekterna. Om exempelvis antalet anmälningar om diskriminering används som indikator på omfattningen av den faktiska diskrimineringen kan ett lågt värde på indikatorn – ett litet antal anmälningar – bli missvisande exempelvis om anmälningsbenägenheten är låg. Långsiktiga effekter av minoritetspolitiken, i förhållande till dess mål, behöver enligt utredningens bedömning beskrivas genom ett allsidigt underlag, där indikatorer kan ingå som en del av bedömningsgrunden tillsammans med annan information, exempelvis olika kvalitativa undersökningar. En sådan bedömning utifrån ett allsidigt underlag kräver mer analysresurser, i synnerhet om den ska göra bedömningen ska ta ställning till om det skett en förändring över tid.

Slutligen konstaterar utredningen att politikens genomslag är beroende av många faktorer, varav en del omfattas av andra politikområden, såväl utom som inom statens kontroll. Sambandet mellan sådana faktorer och deras betydelse för möjligheten att genomföra politiken behöver beskrivas och analyseras. Det finns bland annat ett behov av att följa långsiktiga trender som visar på förändringar i omvärldsfaktorer.

Ett exempel på en långsiktig trend är allmänhetens kunskaper om, och inställning till, de nationella minoriteterna och minoritetsspråken. Undersökningar om detta har genomförts 2010 av Språkrådet respektive 2015 av Språkrådet och uppföljningsmyndigheterna. En ny undersökning är planerad till hösten 2020. Den typen av trender pekar på en faktor – befolkningens attityder och värderingar – som både påverkar politikens förutsättningar och visar på dess generella genomslag. Ett annat sätt att belysa en sådan faktor skulle kunna vara en regelbunden analys av hur minoriteterna beskrivs i det offentliga samtalet, så kallad diskursanalys.

6.6 Behovet av förändring och övergripande inriktning för uppföljningssystemet

Bedömning: Uppföljningssystemet ska fortsättningsvis bygga på följande delar:

- En förtydligad målstruktur.
- Ett förtydligt, mer strategiskt inriktat och resursmässigt förstärkt uppföljningsuppdrag.
- En bred löpande bevakning av genomförandet av politiken, inklusive utvecklingen inom de politikområden som minoritetspolitiken överlappar eller berör.
- En periodisk uppföljning som i sin tur bör bestå av en årlig rapportering samt en eller flera rapporteringar med längre intervall.
- Särskilda utvärderingar och andra djupare analyser.

Ordningen att statliga myndigheter även redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheterna kan avskaffas. Indikatorsystemet bör omprövas och ses över.

6.6.1 En förtydligad målstruktur

Mål i en vidare bemärkelse kan användas i många olika sammanhang för att styra och följa upp en offentlig verksamhet. I ena änden av spektrat kan man placera tidsatta och relativt specifika mål som beslutas inom ramen för en verksamhet, exempelvis myndigheters mål om hur många ärenden som ska avgöras under ett år. I andra änden finns långsiktiga, visionära mål för olika politikområden beslutade riksdagen. Sådana övergripande mål behöver typiskt sett brytas ner till mer konkreta nivåer om de ska fungera i styrningen och uppföljningen av politiken.

Konkretiseringen av målen kan ske på flera olika nivåer av olika aktörer – bland annat kan målen tolkas av olika statliga myndigheter samt av kommuner och regioner i förhållande till den egna verksamheten när de planerar och följer upp sin verksamhet. Regeringen kan som ett led i styrningen och uppföljningen av en enskild myndighet

besluta om mål för verksamheten, exempelvis i form av årliga återrapporteringskrav i regleringsbrev. Mer långsiktiga mål för enskilda myndigheter kan finnas i myndighetens instruktion. Myndigheter som har i uppdrag att särskilt följa upp en viss politik för regeringens räkning kan även tolka och konkretisera målen, exempelvis för att utforma indikatorer som ska belysa utvecklingen i förhållande till målen. Ett exempel på det senare är Myndigheten för Kulturanalys (2016, s. 12 f.) målanalys av de kulturpolitiska målen.

Inom många tvärssektoriella politikområden har dessutom regeringen valt att bryta ner övergripande mål till en nivå som kan sägas befinna sig mellan det övergripande målet för området och mål för enskilda verksamheter. Detta gäller till exempel jämställdhetspolitiken och funktionshinderpolitiken. Även minoritetspolitikens delområden utgör en sådan ansats.

Nedbrutna övergripande mål kan fylla flera olika funktioner i styrningen och uppföljningen av politiken. Målen kan peka ut prioriterade områden. De kan möjliggöra avvägningar och prioriteringar inom ett politikområde genom att måluppfyllelsen bedöms i förhållande till de olika delmålen. De kan sätta ramar för uppföljningen, bland annat så att de ger vägledning i analysen av vilka prestationer, mellanliggande och slutliga effekter av politiken (se avsnitt 6.2.2.) som det är önskvärt att beskriva. De kan ge ledning vid regeringens beslut om olika insatser. De kan även ge vägledning för olika aktörer, exempelvis myndigheter, för planering, beslut och uppföljning i den egna verksamheten. Sådana mål kan därmed även utgöra ett verktyg för regeringen när den styr myndigheterna. Bland annat kan regeringen ge myndigheter i uppdrag att analysera hur verksamheten kan bidra till delmålen på lång sikt. En uppdelning i delmål skulle även kunna möjliggöra en mer preciserad och verksamhetsanpassad styrning genom att myndigheter knyts till olika mål baserat på respektive verksamhets möjlighet att bidra till att förverkliga målen.

Minoritetspolitikens tre delområden utgör en central del av uppföljningssystemet. Utredningen har i avsnitt 6.4.2 dragit slutsatsen att områdena inte är fullt ut ändamålsenliga. Det finns behov av att se över dem.

Utredningen konstaterar att uppföljningsmyndigheterna visserligen skulle kunna tolka och operationalisera det övergripande målet och delområdena och på så sätt göra dem tydligare. Men om målstrukturen ska fungera som en bas för en tvärssektoriell uppföljning,

där även andra än uppföljningsmyndigheterna ska bidra med uppgifter, är det särskilt viktigt att det är regeringen som pekar ut vilka slutliga effekter som myndigheternas verksamheter ska bidra till.

Regeringen bedömde så sent som 2018 bland annat att delområdena skulle behållas (prop. 2017/18:199, s. 24). Detta ställningstagande skulle kunna uppfattas som att frågan om delområdenas ändamålsenlighet är utredd och prövad. Regeringens bedömning byggde emellertid inte på någon sådan utredning. Bedömningen var snarast ett svar på förslaget från Utredningen om en stärkt minoritetspolitik om bland annat att delområdet språk och kulturell identitet skulle ges särskild tyngd och prioriteras. Regeringens bedömning 2018 bör inte hindra en översyn och omprövning av delområdena, men de uttalanden som gjordes i anslutning till bedömningen behöver beaktas.

Ett mer ändamålsenligt och effektivt uppföljningssystem behöver bygga på en förtydligad målstruktur. Utredningen lämnar förslag om detta i avsnitt 8.2.1.

6.6.2 Ett förtydligat, mer strategiskt inriktat och resursmässigt förstärkt uppföljningsuppdrag

Systematik och långsiktighet är enligt regeringens bedömning två av de tre nyckelfaktorer i det fortsatta genomförandet av minoritetspolitiken (prop. 2017/18:199, s. 26 f.). Regeringen har även bland annat uttalat att uppföljningssystemet bör utvecklas och möjligheten att på ett systematiskt och långsiktigt sätt följa och analysera utvecklingen inom alla berörda sektorer bör förbättras. Ett mer strategiskt förhållningssätt till myndighetsstyrning bör enligt regeringen vidare tillämpas inom minoritetspolitiken (skr. 2017/18:282, s. 23–30).

Utifrån regeringens bedömningar och utredningens iakttagelser och bedömningar i avsnitt 6.4 och 6.5 anser utredningen att uppföljningen av minoritetspolitiken behöver bli mer långsiktig och strategiskt inriktad. Uppföljningen är basen för regeringens styrning. Om uppföljningen är kortsiktig riskerar även styrningen att bli kortsiktig. Fokus i uppföljningen behöver förskjutas från den årliga rapporteringen till ett mer långsiktigt perspektiv. Detta kan kräva att uppföljningens målgrupper anpassar sina förväntningar på den årliga rapporteringen.

Ett första steg mot en mer långsiktig och strategisk uppföljning är att ge den eller de myndigheter som ska ansvara för den centrala,

samlade uppföljningen av minoritetspolitiken ett förtydligt och mer strategiskt inriktat uppdrag. Detta innebär att de tydligare än inom nuvarande uppdrag bör ges ansvar för att göra en kontinuerlig analys av det samlade informations- och analysbehovet på nationell nivå inom minoritetspolitiken. I ansvaret bör ingå att verka för att utveckla den samlade informationsinsamling och analys som görs inom staten och av andra aktörer i fråga om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Detta bör ske genom att uppföljningsmyndigheterna samråder och samverkar med andra aktörer och genom att den lämnar förslag till regeringen. Av detta följer att uppföljningsmyndigheterna behöver ha en grundläggande överblick över statens analys- och utvärderingsresurser. De bör även följa, ta till vara och uppmuntra eventuell forskning på området.

Vidare bör en utgångspunkt vara att den centrala, samlade uppföljningen av minoritetspolitiken ska bygga på den befintliga informationsinsamling och analys som sker inom olika sektorer. Om det finns behov av förbättrad informationsinsamling och analys bör den i första hand utvecklas inom respektive sektor.

Uppföljningsmyndigheten bör endast ägna sig åt insamling av så kallad primärdata inom områden som inte kan täckas av insamling inom olika sektorer. Med primärdata avser utredningen data som samlas in under en undersökning och som inte har funnits sammanställd innan undersökningens utförande. Exempelvis är det lämpligare att Socialstyrelsen genomför undersökningar som rör äldreomsorgen, att Skolverket genomför undersökningar som rör det allmänna skolväsendet och så vidare. Uppföljningsmyndighetens insamling av primärdata bör inte heller ske på bekostnad av det strategiska perspektivet.

Oavsett vilken myndighet som ska ansvara för den centrala, samlade uppföljningen kommer uppföljningen att kräva mer resurser och en förstärkt kompetens framgent om den ska räcka till för att täcka de olika behoven och hålla en tillräckligt hög kvalitet. Det behöver vara möjligt för myndigheten att utveckla specialistkompetens bland personalen och att upprätthålla en analysmiljö som är stabil över tid.

6.6.3 En bred löpande bevakning

En central del i det mer strategiskt inriktade uppföljningsuppdraget bör vara en bred löpande bevakning av genomförandet av politiken, inklusive utvecklingen inom de politikområden som minoritetspolitiken överlappar eller berör. Den löpande bevakningen ska syfta till att kontinuerligt fånga upp hinder och utvecklingsbehov samt ge underlag för beslut om utvärderingar och andra djupare analyser avseende sådana hinder och utvecklingsbehov. I bevakningen bör ingå att hålla sig underrättad om andra statliga myndigheters arbete och hur de har integrerat minoritetspolitiken. Bevakningen är således främst inriktad på steg 1–4 i figuren i avsnitt 6.2.2 (fr.o.m. styrinstrument t.o.m. mottagare). Bevakningen behöver utgå från det förhållandet att de nationella minoriteternas situation ser olika ut. Detta innebär att uppföljningsmyndigheten behöver vinnlägga sig om att täcka in alla de områden och myndigheter som är relevanta sett ur var och en av minoriteternas synvinkel.

Utredningen konstaterar att regeringen anfört i skrivelsen *Nystart för en stärkt minoritetspolitik* att den mest effektiva och ändamålsenliga lösningen är att de myndigheter som ansvarar för att följa och analysera olika sektorer i samhället även utövar ansvar för minoritetspolitiken inom sitt ansvarsområde (skr. 2017/18:282, s. 30). Utredningen bedömer dock att det är för tidigt att överväga om andra statliga myndigheter bör ges ett mer uttryckligt, formellt utpekat ansvar för uppföljning av minoritetspolitiken. Detsamma gäller kommuner och regioner. Det är mer prioriterat i nuläget att stärka den centrala, samlade uppföljningen och ge den eller de myndigheter som ska ansvara för den tillräckliga resurser. Ett utökat ansvar för andra aktörer behöver bygga på en mer utvecklad analys av det samlade informations- och analysbehovet på nationell nivå än den som finns i dag.

6.6.4 Periodisk uppföljning

En viktig del i uppföljningen är det som kan kallas *periodisk uppföljning*. Med detta begrepp avser utredningen att viss på förhand bestämd kvalitativ eller kvantitativ information om politikens genomförande och effekter med bestämda intervall på ett strukturerat sätt samlas in, redovisas och, eventuellt, analyseras.

Utredningen drar utifrån iakttagelser och bedömningar i avsnitt 6.4 och 6.5 två slutsatser när det gäller den periodiska uppföljningen inom minoritetspolitiken.

För det första framgår av bedömningen i avsnitt 6.4 att det finns många skilda behov av uppföljning, om man med ”uppföljning” avser all slags insamling, analys och redovisning av information om minoritetspolitikens genomförande och effekter. Det är varken lämpligt eller möjligt att fullt ut tillgodose alla de informations- och analysbehov som utredningen diskuterat inom ramen för en periodisk uppföljning. En del frågor hanteras bättre genom särskilda utvärderingar eller andra djupare analyser (se nästa avsnitt).

För det andra bedömer utredningen att den periodiska uppföljningen behöver bygga på minst ett längre intervall utöver det årliga. Den nuvarande uppföljningen är i huvudsak inriktad på den årliga rapporten från Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län. Som konstaterats ovan behöver fokus förskjutas och uppföljningen bli mer långsiktigt och strategiskt inriktad. När man i den nuvarande uppföljningen övergick från att redovisa samtliga indikatorer varje år till var tredje år var det en ansats i rätt riktning. Det behövs dock en fördjupad bedömning av vilket informations- och analysbehov som finns på årsbasis respektive med längre intervall.

Utredningen bedömer att den årliga rapporteringen bör inriktas på regeringens behov av dels underlag till budgetpropositionen, dels uppgifter om medelsanvändningen i fråga om anslag 7:1. Det handlar i det förstnämnda fallet därmed främst om verksamheternas årliga bidrag till politiken, det vill säga prestationer och närliggande effekter (se avsnitt 6.2.2). Rapporteringen bör även innehålla en översiktlig redogörelse för den ur minoriteternas synvinkel viktigaste händelseutvecklingen under det gångna året. I uppföljningsmyndighetens uppdrag bör ingå att, utifrån en analys av regeringens informationsbehov, föra en dialog med andra myndigheter om hur de lämpligast kan redovisa sina årliga uppdrag.

Övergripande effekter av minoritetspolitiken, det utredningen kallar slutliga effekter i förhållande till politiska mål samt samhällseffekter (se avsnitt 6.2.2), bör rapporteras med längre intervaller och bygga på en kombination av kvantitativa uppgifter, exempelvis redovisade i form av indikatorer, och annat underlag av mer kvalitativt slag. Som noterats i avsnitt 6.2.1 framträder nämligen sådana effekter generellt långsamt och är svåra att mäta kvantitativt. Uppgiften

att göra en fullödig bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till det övergripande målet torde därmed vara resurskrävande samtidigt som mervärdet av en årlig sådan bedömning är begränsat. Även en analys av de långsiktiga behoven inom olika sektorer i samhället och redovisning långsiktiga trender (se avsnitt 6.5.5) bör göras med längre intervaller.

Vid bedömningen av periodiciteten i uppföljningen behöver man beakta cyklerna i de politiska processerna. Exempelvis kan detta innebära att rapporteringen anpassas till riksdagens mandatperioder.

6.6.5 Särskilda utvärderingar och andra djupare analyser

Behovet av informations- och analysunderlag för styrning och utveckling av minoritetspolitiken kan inte tillgodoses fullt ut inom ramen för en periodisk uppföljning, exempelvis motsvarande de nuvarande årliga rapporterna om minoritetspolitikens utveckling. I stället bör behovet tillgodoses genom särskilda utvärderingar och andra djupare analyser som inte sker med förbestämda tidsintervall. De särskilda utvärderingarna och andra djupare analyserna bör ske i syfte exempelvis att, på kort eller lång sikt, ge underlag för att åtgärda hinder för genomförandet av politiken, utveckla politikens innehåll eller ge en fördjupad bild av dess effekter. Dessa analyser bör tidsplaneras utifrån frågeställningens komplexitet, behovet av samverkan och andra förutsättningar.

Utredningen har ovan dragit slutsatsen att det centrala, samlade uppföljningsuppdraget bör bli mer strategiskt inriktat och att myndigheten som ansvarar för uppdraget bör ansvara för en kontinuerlig analys av det samlade informations- och analysbehovet på nationell nivå inom minoritetspolitiken. Vidare ska myndigheten ansvara för en bred bevakning av genomförandet av politiken innebärande bland annat att hålla sig underrättad om andra statliga myndigheters arbete och hur de har integrerat minoritetspolitiken.

Den mer strategiska inriktningen på det centrala, samlade uppföljningsuppdraget bör innebära att de särskilda utvärderingarna och andra djupare analyserna bör utföras av den eller de myndigheter, eller andra aktörer, som är bäst lämpade för uppgiften i det enskilda fallet. Uppföljningsmyndighetens eller uppföljningsmyndigheternas roll bör i första hand vara att ansvara för att kontinuerligt göra en

samlad bedömning av *behovet av* sådana utvärderingar och analyser och hur detta behov kan tillgodoses mest effektivt och ändamålsenligt. I detta bör ingå att bedöma hur olika kunskaps- och analysbehov ska prioriteras och att föreslå att regeringen ger den typen av uppdrag till lämpliga myndigheter eller andra aktörer. Det bör emellertid inte vara uteslutet att uppföljningsmyndigheterna själva eller i samverkan med andra aktörer göra sådana utvärderingar och analyser om det är mest ändamålsenligt och effektivt.

En särskild fråga är med vilken periodicitet uppföljningssystemet bör producera åtgärdsförslag. I den nuvarande uppföljningen lämnas sådana förslag årligen. Ett ständigt flöde av förslag kan emellertid riskera att göra styrningen av politiken ryckig och kortsiktig. Förslagen behöver dessutom bygga på tillräckligt underbyggda analyser. Utredningen har ovan bedömt att utvärderingar och djupare analyser inte bör ske inom ramen för en årlig rapportering utan efter en behovsanpassad tidsplanering.

Ett alternativ till att åtgärdsförslag lämnas årligen är att de lämnas löpande i anslutning till att analyser och utvärderingar färdigställs. Ett annat alternativ är att förslagen lämnas samlat med längre intervaller. Det senare alternativet möjliggör en mer sammanvägd bedömning av olika behov.

6.6.6 Ordningen att statliga myndigheter även redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheterna kan avskaffas

I avsnitt 6.4.3 konstaterar utredningen att ordningen att statliga myndigheter redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheterna inte har fungerat. Om uppföljningen ska bygga på en rapporterings- eller redovisningsskyldighet för andra myndigheter måste syftet vara tydligt. En sådan skyldighet bör endast införas om uppföljningsmyndigheterna annars inte kan få in den information som behövs. Uppföljningsmyndigheterna bör i första hand själva bedöma vilka myndigheter som är berörda av politiken och genom kontakter med myndigheterna skaffa sig de uppgifter som behövs. Utredningens slutsats är att ordningen att statliga myndigheter redovisar sina minoritetspolitiska uppdrag till uppföljningsmyndigheten kan avskaffas. Detta förändrar givetvis inte behovet av styrning från regeringens sida. De myndigheter som redovisar sina uppdrag

enbart till uppföljningsmyndigheterna bör i stället redovisa direkt till regeringen.

6.6.7 Indikatorsystemet behöver omprövas och ses över

I avsnitt 6.4.4. gör utredningen iakttagelser om indikatorsystemets ändamålsenlighet. Bland annat efterlyser utredningen en grundläggande föreställningsram och analys av det närmare syftet med systemet och med de olika indikatorerna. Utredningen anser mot bakgrund av iakttagelserna att indikatorsystemet behöver omprövas och ses över.

Uppföljning i bred bemärkelse kan, som framgår av avsnitt 6.5, fylla många olika syften. Genom figuren i avsnitt 6.2.2 har utredningen pekat på olika övergripande aspekter av minoritetspolitiken som kan behöva belysas. En omprövning och översyn av indikatorsystemet bör därför inte enbart handla om vilka indikatorer som ska behållas och hur befintliga och nya indikatorer kan utvecklas. Indikatorer är strikt sett inget annat än kvantitativa data som är utvalda och presenterade i en viss form för ett visst ändamål, nämligen att belysa ett fenomen som inte låter sig mätas direkt. Eftersom det handlar om kvantitativa data så lämpar sig indikatorer typiskt sett för jämförelser, exempelvis jämförelser över tid. En grundläggande fråga för omprövningen av indikatorsystemet bör vara vilka aspekter av minoritetspolitiken som lämpar sig för en uppföljning genom indikatorer. Det behöver göras en fördjupad analys av hur indikatorerna kan tolkas, ensamma eller tillsammans med annan information, för att belysa sådana aspekter. Vidare behöver man överväga hur ofta indikatorer bör tas fram.

En omprövning och översyn av indikatorsystemet bör göras först efter att översynen av delområdena och andra övergripande förändringar av ansvaret för uppföljningen och utformningen av uppföljningssystemet är genomförda. Översynen bör göras av den eller de myndigheter som ska ansvara för samlade uppföljningen av minoritetspolitiken.

7 Samordning och främjande av minoritetspolitiken

7.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av förändring av organiseringen av det centrala statliga samordnings- och uppföljningsuppdraget när det gäller minoritetspolitiken. I detta avsnitt identifierar och beskriver utredningen därför behovet av samordning och andra främjandeinsatser samt bedömer i vilken utsträckning den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och effektiv.

I avsnittet ges en beskrivning av hur samordning och främjande utgör en del av uppföljningen. I avsnitt 7.2 redogörs för syftet med och utmaningar i främjandearbetet. I avsnitt 7.3 beskrivs utmaningar i samordning och främjande. Utredningens iakttagelser redovisas i avsnitt 7.4.

7.2 Bakgrund och utgångspunkter

Syftet med främjandefunktionen

I syfte att stärka minoritetspolitikens genomförande infördes den nuvarande främjandefunktionen som en del av uppföljningsmyndigheternas uppdrag. I främjandefunktionen ingår olika slag av stöd och samordning, samt kunskapshöjande och synliggörande insatser. Insatserna riktar sig i första hand till kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Uppdraget att främja genomslaget av minoritetspolitiska insatser utförs på uppdrag av regeringen och är således en förlängning av regeringens styrning av minoritetspolitiken. Att inrätta en främjandefunktion är dels ett svar på de särskilda utmaningar som det innebär

att förverkliga en tvärssektoriell politik, dels en pragmatisk lösning som syftar till att påskynda och underlätta genomförandet av politiken på lokal och regional nivå genom att bistå med verktyg och stöd.

Enligt regeringen bör inte minoritetspolitiken ses som en egen parallell sektor. Ett sådant förhållningssätt skulle hämma genomförandet av minoritetsrättigheter på operativ nivå, vilket riskerar att försvåra förverkligandet av individers rättigheter. Den offentliga verksamheten bör enligt regeringen i stället sträva efter att i ökad grad integrera de minoritetspolitiska frågorna inom andra sektorsområden (prop. 2017/18:199, s. 28).

Som beskrivits i avsnitt 6.2.1 finns det en rad utmaningar i arbetet med att förverkliga en tvärssektoriell politik med många inblandade aktörer. En sådan utmaning är att flertalet aktörer på området själva saknar förutsättningar eller incitament att exempelvis ta fram utbildningar för sin personal, utveckla metodstöd, samordna nätverk och så vidare. Frågorna uppfattas helt enkelt inte som tillräckligt prioriterade. Främjandefunktionen kan ses som ett svar på sådana utmaningar. Tanken är att främjandefunktionen ska samla ansvaret för tvärssektoriella frågor hos en eller flera särskilt utpekade aktörer som sedan ska bistå andra med sakkunskap. Det är också ett effektivt och i regel resurssnålt sätt att säkerställa tillgången till stöd inom ett specialområde för många olika aktörer.

Erfarenheterna från genomförandet av minoritetspolitikens första tio år visade också att arbetet i de sju kommuner i Norrbotten, som ursprungligen ingick i förvaltningsområden, gick väldigt långsamt. Kommunerna och regionen hade en rad svårigheter och utmaningar i arbetet som handlade om att varje kommun själv skulle precisera och förverkliga ett helt nytt politikområde, sprida kunskap till allmänheten och de nationella minoriteterna och säkerställa tillgång till service på minoritetsspråk, utan något egentligt stöd från staten. Tidiga utvärderingar visade också att genomförandet skulle ha kunnat vara effektivare och mer enhetligt om kommunerna och regionen i Norrbotten erbjudits ett ändamålsenligt stöd i arbetet (SOU 2005:40, s. 134–136, 175–176). Därför ansåg regeringen att den kraftiga förestående utvidgning av förvaltningsområden som skulle ske från den 1 januari 2010, behövde åtföljas av särskilda riktade stödinsatser för att underlätta för tillkommande kommuner och regioner. På så sätt skulle insatser kunna samordnas och effektiviseras, bland annat genom framtagande av gemensamt metodstöd, informations- och

utbildningsmaterial samt samordnade kunskapshöjande insatser (prop. 2008/09:158, s. 50–54).

Regeringens intention har således varit att uppföljningsmyndigheternas främjandefunktion ska bidra till ett snabbare och effektivare förverkligande av minoritetspolitiken samt underlätta genomförandet på lokal och regional nivå. Regeringen konstaterade i samband med 2018 års reformarbete att det finns fortsatt behov av att stärka det stöd som lämnas till olika aktörer, eftersom genomförandet fortfarande går långsamt. Samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner behöver också förbättras (skr. 2017/18:282, s. 32).

Uppföljning och främjande hänger ihop

Uppföljningsmyndigheternas arbete med uppföljning och analys av dels genomförda insatser, dels utvecklingen av det minoritetspolitiska arbetet i kommuner och regioner ger, enligt utredningens bedömning, också viktig vägledning för den fortsatta utformningen av främjande- och samordningsinsatser.

Genom att systematiskt identifiera problem och hinder som hämmar förverkligandet av minoritetsrättigheter i kommuner och regioner, kan uppföljningsmyndigheterna målgruppsanpassa fortsatta främjandeinsatser utifrån faktiska behov i kommuner och regioner. Det förutsätter dock att uppföljningsmyndigheterna är lyhörda för och observanta på de signaler som kommer från kommuner och regioner, gör en ändamålsenlig analys av situationen och bidrar med strategiska lösningar.

Främjandefunktionens utformning

Uppföljningsmyndigheternas uppdrag att främja och samordna minoritetspolitiken preciseras i myndigheternas regleringsbrev och i 21 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). Där anges det att uppföljningsmyndigheterna ska bistå andra förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av lagen genom rådgivning, information och liknande verksamhet. I uppdraget ingår också att verka för, utveckla och samordna genomförandet av minoritetslagstiftningen och den övriga minoritetspolitiken hos statliga myndigheter, kom-

muner och regioner samt att utveckla området. Det kan bland annat handla om utåtriktade, kunskapshöjande och stödande insatser (prop. 2008/09:158, s. 50–54).

Uppföljningen av strategin för romsk inkludering ska enligt regeringen ske inom ramen för den minoritetspolitiska strategin. Till en början innebar främjandefunktionen i det arbetet att fortsatt stödja de kommuner som tidigare påbörjat ett utvecklingsarbete inom ramen för den verksamhet som Delegationen för romska frågor bedrev, bland annat genom att samarbeta med olika regionala nätverk. Genom arbetet med strategin för romsk inkludering fick Länsstyrelsen i Stockholms län också i uppdrag att samordna och följa pilotkommunernas arbete (skr. 2011/12:56, s. 20). I regleringsbrev preciserades främjandefunktionen till att stödja de kommuner som påbörjat ett utvecklingsarbete avseende den romska minoriteten, samt att förmedla kontakter mellan den romska minoriteten och ansvariga myndigheter. Uppdraget har därefter utökats och enligt 2019 års regleringsbrev ska länsstyrelsen inom ramen för sitt arbete bland annat dokumentera kunskap och erfarenheter från de kommuner som med statsbidrag bedrivit arbete för romsk inkludering.

Tydlighet och förutsägbarhet

I utredningens direktiv betonar regeringen behovet av ömsesidig tydlighet och förutsägbarhet i den fortsatta samordningen och uppföljningen (utgångspunkt 4). Utredningen tolkar detta som att uppdragets syfte ska vara tydligt för alla parter, det vill säga regeringen, myndigheter ansvariga för uppföljningen, övriga berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällets företrädare.

Tydligheten ska bidra till att förutsägbarheten i arbetet ökar. Kommuner, regioner och statliga myndigheter ska veta vilket stöd de kan förvänta sig av uppföljningsmyndigheterna. För en effektiv utformning av insatserna behövs därför även dialog med berörda aktörer för att identifiera faktiska behov och lämpliga stödinsatser.

7.3 Utmaningar i samordning och främjande

Utredningen har fört dialog med en rad aktörer för att identifiera utmaningar som rör det nuvarande arbetet med främjande och samordning av minoritetspolitiken. Synpunkter har lämnats av tjänstepersoner i kommuner och regioner i förvaltningsområden samt i utvecklingskommuner inom strategin för romsk inkludering, förtroendevalda kommun- och regionpolitiker som ingår i nätverk för finskt förvaltningsområde, samt tjänstepersoner på statliga myndigheter. Utredningen har även fört dialog med Sveriges Kommuners och Regioners demokratiberedning som består av förtroendevalda från kommuner och regioner.

Utredningen konstaterar att det framför allt är de kommunala och regionala samordnarna och andra tjänstepersoner som är de som primärt tillämpar minoritetslagen och i övrigt arbetar med minoritetsstrategin och strategin för romsk inkludering. De hanterar dagligen kontakter med enskilda som tillhör de nationella minoriteterna och kommunala förvaltningar som har att säkerställa minoritetsrättigheterna. De arbetar tvärsektorielt inom sina respektive organisationer för att förverkliga lagstiftarens intentioner. Det är framför allt i det praktiska arbetet som svårigheter i minoritetsrättigheternas genomförande har framkommit. Synpunkterna som lämnats från olika håll är tämligen likartade. Utredningen vill särskilt lyfta fram följande områden som upplevs som problematiska.

7.3.1 Synpunkter från tjänstepersoner i kommuner och regioner

Bristande tydlighet

Som utredningen konstaterar i avsnitt 4.2.4 ger skrivningarna i förarbetena och i regleringsbrevens uppföljningsmyndigheterna stor frihet att tolka sitt uppdrag och välja arbetssätt för att nå de intentioner som regeringen uttalat för verksamheten. Det har funnits en otydlighet i uppföljningsmyndigheternas kommunikation med andra offentliga aktörer och de nationella minoriteterna om hur man tolkat sitt uppdrag och vilka prioriteringar som görs. Detta har skapat osäkerhet om vilka främjande- och samordningsinsatser som kan förväntas.

Uppföljningsmyndigheternas arbetssätt har också förändrats med åren. Inledningsvis fanns det utpekade kontaktpersoner på myndigheterna som de kommunala samordnarna kunde vända sig till. Det gjordes också ett antal kommunbesök för att stödja det lokala arbetet. I takt med att förvaltningsområdena blivit fler har Länsstyrelsen i Stockholms län inte längre samma möjligheter att genomföra kommunbesök och ordningen med särskilda kontaktpersonerna har tagits bort. Sametinget gör dock fortfarande kommunbesök vid behov.

Stöd och rådgivning

Samordnare i förvaltningsområdena uttrycker att de har stora behov av konkreta stödinsatser. Det finns önskemål om att uppföljningsmyndigheterna ska ge ett aktivare stöd, tydligare juridisk rådgivning och rekommendationer om tillämpningen av minoritetslagen. Exempel på stöd som uppskattats från regionalt håll är hjälp med att tolka regionernas uppdrag inom minoritetspolitiken, som av många uppfattas som otydligt.

Även samordnare i utvecklingskommuner som ingår i strategin för romsk inkludering uppger att de har stort behov av stöd. Behovet var särskilt stort i början när nya kommuner tillkom i arbetet med romsk inkludering. Samordnarna uttrycker att de fått ett bra stöd från Länsstyrelsen i Stockholms län när det gäller arbetet med strategin. Det är lätt att kontakta uppföljningsmyndigheten, de har varit tillgängliga, bemötandet har varit positivt och man har ofta kunnat få svar och goda råd.

Regeringens intention att nuvarande utvecklingskommuner ska kunna bygga vidare på och vidareutveckla tidigare pilotkommuners erfarenheter har däremot inte kunnat infrias. Mycket av det tidigare arbetet har inte dokumenterats. Det finns ett stort behov av erfarenhetsutbyte. De kommunala samordnarna menar att kunskapsöverföringen mellan kommuner inte har fungerat tillräckligt bra. Det finns fortsatt behov av metodstöd och samordning av arbetet, särskilt i relation till de statliga sektorsmyndigheter som har särskilt utpekat ansvar inom strategin för romsk inkludering. Tjänstepersoner i utvecklingskommunerna upplever att den bristande långsiktigheten i strategin och länsstyrelsens begränsade resurser för uppdraget har påverkat arbetet negativt. Utredningen noterar att utvecklings-

kommunerna uppdrag med särskilt statsbidrag avslutas under våren 2020. Det är oklart i skrivande stund hur fortsatta insatser inom strategin för romsk inkludering i förhållande till kommuner kommer att utformas.

I utredningens kontakter med Sveriges Kommuner och Regioners demokratiberedning har det framkommit att det behövs grundläggande informationsmaterial för nya kommuner inom förvaltningsområden. Det vore önskvärt med beskrivningar av hur kommunala processer och strukturer skulle kunna utformas och hur man kan arbeta praktiskt med minoritetsrättigheter i regionerna. Kommuner som inte ingår i förvaltningsområden behöver lättillgänglig information om vart man kan vända sig när minoritetsfrågor dyker upp. Man vill också ta del av goda exempel från andra kommuner och regioner.

Kommunala samordnare i förvaltningsområden framför att man i samband med lagändringar behöver få råd och stöd tidigt i processen för att kunna förbereda sig. Ett exempel på rådgivning som man velat se var tydliga råd i god tid före ikraftträdandet av ändringarna i minoritetslagen, om vad ändringarna i till exempel 5 b § innebär i praktiken och vad som förväntas av kommuner och regioner (ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2019).

Även samordnarna i regioner inom förvaltningsområden efterlyser större långsiktighet och framförhållning i arbetet och tydligare kopplingar till andra tvärssektoriella områden inom mänskliga rättigheter. Regionerna har stort fokus på hållbarhetsfrågor där även minoritetsrättigheter skulle kunna synliggöras tydligare.

Förväntningar och faktiska möjligheter att bistå

Utredningen noterar att det med tiden tycks ha uppstått ett glapp mellan kommuners och regioners förväntningar och uppföljningsmyndigheternas främjande och samordnande insatser. Bland annat har kommunala tjänstepersoner inom förvaltningsområdena signalerat behov av mer strategiskt stöd från uppföljningsmyndigheterna för att klara sitt minoritetspolitiska uppdrag. Insatser som nämns är bland annat fastställande av gemensam terminologi på minoritetsspråk, stöd i fråga om översättningar och samordnade kommunala upphandlingar.

Från uppföljningsmyndigheternas sida menar man att förutsättningarna för att leva upp till förväntningarna är mycket begränsade, framför allt på grund av bristande resurser. För att förbättra dialogen med kommuner och regioner har uppföljningsmyndigheterna under hösten 2019 inrättat en referensgrupp med kommunala företrädare.

Kunskapshöjande insatser

Från kommunalt och regionalt håll efterfrågas mer kompetensutveckling och fortbildning, även riktade insatser för vissa yrkesgrupper såsom vårdpersonal och påbyggnadsutbildningar för samordnare som arbetat en tid med minoritetsfrågor.

Uppföljningsmyndigheterna anordnar årliga konferenser och seminarier med samordnare i kommuner och regioner som primär målgrupp. Konferenserna äger huvudsakligen rum i Stockholm, vilket av ett flertal samordnare upplevs som en svårighet. De önskar fler webbsända konferenser, vilket genomförts vid några tillfällen. Vissa kommunala samordnare uppger att innehållet i många konferenser inte känns tillräckligt relevant och att de därför avstår från att delta. Flertalet kommuner och regioner behöver god framförhållning för att kunna skicka medarbetare och förtroendevalda på planerade utbildningar och konferenser.

Flera kommuner och regioner har tagit fram eget grundläggande informationsmaterial, såsom filmer och broschyrer, i internt utbildningssyfte för den egna organisationen och för att informera de nationella minoriteterna och allmänheten om minoritetsrättigheter – insatser som är relativt resurskrävande. Behovet av gemensamt utbildnings- och informationsmaterial som kan användas för fortbildning i kommuner och regioner är därför stort.

Tjänstepersoner på regionerna har önskat generella utbildningar och utbildningspaket på minoritetsområdet, till exempel i form av målgruppsanpassade e-utbildningar för olika professioner, såsom vårdpersonal. Det behövs även utbildningar för nyanställda och för förtroendevalda. Det är väsentligt att få fram information om varför minoritetsarbetet är viktigt och varför ett gott och korrekt bemötande av enskilda som tillhör minoriteterna har så stor betydelse.

Många kommunala och regionala samordnare uttrycker att webbplatsen minoritet.se är en bra informationskanal och att den borde

utvecklas ytterligare som verktyg för att sprida kunskap och information.

Behov av stöd för att hantera strukturella utmaningar

Kommunala samordnare beskriver en situation där de initialt kommit en bit på väg med att förverkliga minoritetsrättigheter. Strukturella hinder medför dock att arbetet i förvaltningsområdena, efter den initiala fasen tenderar att avstanna eller försvåras. Dessa hinder i arbetet kan handla om brist på personal med språk- och kulturkompetens inom äldreomsorg och förskola, brist på läromedel på minoritetsspråk samt brist på utbildade modersmåls lärare. Personalomsättningen bland samordnarna är också relativt hög, vilket leder till bristande kontinuitet i verksamheten. Hindren leder till att arbetet med att erbjuda service och undervisning på minoritetsspråk riskerar att stagnera. Uppföljningsmyndigheterna har också i sina årsrapporter uppmärksammat regeringen på detta problem.

Minoritetsföreträdare och enskilda som tillhör de nationella minoriteterna förväntar sig att de lagstadgade rättigheterna respekteras och förverkligas. När så av olika skäl inte blir fallet, ökar frustrationen vilket kan leda till ett sämre bemötande av minoriteterna och en ohållbar arbetssituation för en del samordnare, vilket kan vara en bidragande orsak till den stora personalomsättningen.

För att komma tillrätta med strukturella hinder bedömer samordnarna att det behövs långsiktiga strategier för kompetensförsörjning och systematiska insatser för att säkerställa tillgången till personal med relevanta språkkunskaper. För en enskild kommun är det många gånger en stor utmaning att lösa dessa problem. För mindre kommuner med små ekonomiska marginaler kan det vara extra svårt att åstadkomma kapacitetshöjande insatser, riktade rekryteringar och relevant kompetensutveckling.

Nivån på nuvarande minoritetspolitiska statsbidrag till kommuner inom förvaltningsområden ger, enligt kommunala samordnare, mycket begränsade förutsättningar för enskilda mindre kommuner att avsätta tillräckliga medel för långsiktiga kapacitetsbyggande satsningar. Man efterlyser därför stöd och samordning från uppföljningsmyndigheterna för att systematiskt hantera sådana strukturella problem och komma vidare i genomförandearbetet. Lösningarna kan

handla om behov av regeländringar, gemensamma kompetens- eller kunskapshöjande insatser som omfattar flera kommuner eller regioner eller riktat stöd från en statlig sektorsmyndighet.

Samordnare inom regionerna upplever att de stora utmaningarna inom minoritetsarbetet finns inom hälso- och sjukvården, medan det inom kultur- och biblioteksområdet fungerar bättre.

Behov av stöd till samverkan och samordning

Många kommuner samarbetar i dag på tjänstemannanivå inom ramen för informella nätverk av olika slag. I dessa ingår i första hand samordnare och andra tjänstepersoner från kommuner och regioner som ingår i förvaltningsområden. Flera av de regionala nätverken samlar medarbetare som arbetar i förvaltningsområden för en viss minoritet eller geografisk region. Det finns till exempel ett nätverk för samordnare i sydsamiska kommuner.

Samarbetet kan närmast beskrivas som ett kollegialt stöd i det dagliga arbetet. Det kan handla om planering av gemensamma aktiviteter, koordinering av översättningar till minoritetsspråk samt inhämtande av råd och stöd i genomförandearbetet. Trots dessa nätverk efterlyser många kommunala samordnare gemensamma, samordnade insatser med stöd från uppföljningsmyndigheterna i vissa strukturella och strategiska frågor.

Andra exempel på samverkan är nätverk för förtroendevalda inom finskt förvaltningsområde. Regionerna samarbetar också i ett informellt nätverk. Regional samverkan finns bland annat i Västra Götalandsregionen där kommuner, regionen och Länsstyrelsen i Västra Götaland samverkat under en längre tid. Inom detta nätverk genomför man gemensamma insatser av olika slag såsom utbildningar, konferenser och kultur- och samarbetsprojekt.

7.3.2 Synpunkter från statliga myndigheter

Utredningen har samlat in skriftliga synpunkter och genomfört en workshop med tjänstepersoner från ett stort antal statliga myndigheter på minoritetsområdet. Ett övergripande syfte med workshopen var att göra en systemanalys av minoritetspolitiken och att identi-

fiera om den statliga samordningen och samverkan skulle kunna förbättras på något sätt. I dialogen framkommer bland annat följande.

Erfarenheter från minoritetsarbetet

Flera myndigheter uttrycker att det minoritetspolitiska arbetet är utmanande därför att det råder brist på kunskap och kompetens i minoritetsfrågorna på statliga myndigheter samt i kommuner och regioner. Arbetet med minoritetsrättigheter blir därför lätt beroende av enstaka medarbetare med särskilda kunskaper i frågorna. Andra hinder i arbetet handlar om att erfarenhets- och informationsutbyte hindras av brist på samordning och nätverkande mellan myndigheter.

Det finns också försvårande strukturella hinder på såväl statlig som kommun- och regionnivå. Det är även för statliga myndigheter svårt att rekrytera den personal med kultur- och språkkompetens som behövs och det finns behov av särskilda åtgärder för att komma tillrätta med bland annat lärarbrist och brist på läromedel.

Samråden, som de fungerar i dag, möjliggör inte alltid ett reellt inflytande för de nationella minoriteterna. Detta skulle exempelvis kunna bero på att syftet med mötena är oklart för myndigheten och/eller för de nationella minoriteterna. De nationella minoriteterna befinner sig också i kunskaps- och resursmässigt underläge i förhållande till myndigheterna. De förmår därför inte alltid utöva sin rätt till inflytande.

En del frågor som kommer fram i samråden med minoriteterna ligger utanför myndighetens befogenheter. Det är oklart hur sådana frågor ska tas om hand.

Behov av samverkan

I förarbetena till minoritetslagen betonas behovet av samverkan över myndighetsgränser. En förutsättning för sådan samverkan är att myndigheter har kunskap om vad som sker hos andra myndigheter.

Uppföljningsmyndigheterna samordnade en tid ett nätverk med ett antal statliga myndigheter. Enligt uppföljningsrapporten för 2016 hölls det sista mötet under det året, varvid det beslutades om ett uppehåll. Någon uppgift om huruvida uppföljningsmyndigheterna

har för avsikt att fortsätta arbeta med nätverket eller hur länge uppehållet ska vara har inte presenterats.

Uppföljningsmyndigheterna har inte något system för att följa upp behovet av stöd hos andra statliga myndigheter. En del av de tjänstepersoner utredningen varit i kontakt med efterfrågar mer stöd. Det kan handla om hur man får fram rätt saker i samråden men även att någon tar fram gemensamma lösningar och arbetssätt. En tjänsteperson lyfter även behovet av att ha en kvalificerad instans som kan kvalitetsgranska exempelvis myndighetens texter som rör nationella minoriteter.

Utredningen konstaterar att det för närvarande inte finns en systematisk, samlad informationskanal om statliga myndigheters planerade eller pågående insatser, vare sig i form av särskilda regeringsuppdrag eller egeninitierade insatser. Webbplatsen minoritet.se är i dag huvudsakligen inriktad på nyhetsbevakning. På webbplatsen finns även uppföljningsmyndigheternas rapporter, grundläggande information om minoritetsrättigheter och liknande. Webbplatsen används även i begränsad utsträckning av andra myndigheter för att förmedla information.

Flera av de tjänstepersoner på statliga myndigheter som utredningen varit i kontakt med efterlyser mer utvecklade informationskanaler. Det har exempelvis uttryckts att det skulle behövas någon form av omvärldsbevakningsfunktion kopplad till andra myndigheter med närliggande verksamhetsområden. Någon tjänsteperson har föreslagit att det skulle finnas en gemensam kalender som alla myndigheter kan lägga in sina samråd och andra planerade aktiviteter i.

Utredningen konstaterar att det finns nätverk och kopplingar mellan några myndigheter. Bland annat har skolmyndigheterna ett nätverk som samordnas av Skolverket. Länsstyrelsen i Stockholms län samordnar ett nätverk där tjänstemän från länsstyrelserna ingår. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har ett samarbete utifrån ett gemensamt uppdrag i regleringsbrevet. Det saknas dock en samlad funktion, exempelvis ett intranät eller ett gemensamt nyhetsbrev, där myndigheter kan se vad som är på gång hos andra myndigheter. I dag bygger informationsutbytet i stor utsträckning på kontakter mellan enskilda tjänstepersoner, vilket gör systemet sårbart och beroende av enskilda personers engagemang.

Uppföljningsmyndigheternas roll

Uppföljningsmyndigheternas ansvar och roll uppfattas av många statliga tjänstepersoner som otydlig. Uppföljningsmyndigheternas resurser är därtill för begränsade i förhållande till områdets omfattning och sett till regeringens ambitioner med uppdraget. Det kan även finnas behov av att avlasta uppföljningsmyndigheterna.

Flera tjänstepersoner efterfrågar även att uppföljningsmyndigheterna ska vara mer pådrivande eller följa upp mer i förhållande till deras egen eller andra myndigheter. Tjänstepersonerna uppger att man vill veta om det myndigheten gör är tillräckligt. Man framhåller även att uppföljningsmyndigheterna inte tar upp strategiska frågor i sina årliga rapporter, exempelvis vad som ska hända inför kommande år.

Möjligheter i det fortsatta arbetet

Flera tjänstepersoner lyfter fram webbplatsen minoritet.se som en kanal för att sprida information och nå ut med praktiska exempel. Webbplatsen skulle kunna utvecklas och användas på ett sätt så arbetet blir mer pådrivande.

Flera myndigheter pekar på uppföljningsmyndigheternas roll och uppdrag som en möjliggörare och ser positivt på utredningens direktiv om att det även framgent ska finnas en sådan samlad, central statlig funktion.

De samordnade samråden som länsstyrelsen genomfört under 2019 lyfts också fram som ett bra initiativ.

7.4 Utredningens iakttagelser

I det följande görs en bedömning av i vilken utsträckning den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och effektiv samt vilka behov av förändring som finns.

Fortsatt stort behov av en samlande och stödjande funktion för kommuner och regioner

Utredningen konstaterar att den statliga samordningen och främjandeinsatserna haft avgörande betydelse för hur minoritetsarbetet utvecklats i kommuner och regioner. Kommuner och regioner i förvaltningsområden och utvecklings- och pilotkommuner inom strategin för romsk inkludering som fått stöd av uppföljningsmyndigheterna har tagit viktiga steg framåt. I övrigt har dock genomförandearbetet gått mycket långsamt och grundskyddet har fått begränsat genomslag.

Uppföljningsmyndigheterna har således gjort en rad viktiga insatser inom ramen för de resurser de haft till sitt förfogande. Särskilt de kunskaphöjande insatser som gjordes de första åren i reformarbetet, bedöms ha gjort stor skillnad för att initialt öka kunskapen och medvetenheten om de nationella minoriteterna i samhället och för att ta fram grundmaterial om tillämpningen av minoritetslagen. Då hade uppföljningsmyndigheterna också särskilda medel för ändamålet.

Samtidigt tvingas utredningen konstatera, mot bakgrund av regeringens intentioner med minoritetsreformen 2009 och vad kommunala och regionala företrädare anført, att genomförda främjande- och samordningsinsatser sammantaget inte varit tillräckliga i förhållande till de faktiska behoven. En orsak är begränsade ekonomiska och personella resurser. Andra orsaker är, enligt utredningens bedömning, bristande dialog mellan uppföljningsmyndigheterna och kommuner, regioner och andra statliga myndigheter, om prioriteringar inom det minoritetspolitiska uppdraget.

När det gäller den kritik som framkommit rörande utformning av främjande och stöd noterar utredningen att förväntningar från kommunalt och regionalt håll varit högt ställda. En del av dessa förväntningar är sannolikt ett uttryck för en svår arbetssituation för många samordnare och att man som medarbetare inte heller fått det stöd man skulle ha behövt från sina arbetsgivare för att klara uppdraget. Fokus har då hamnat på att uppföljningsmyndigheterna ska bistå för att underlätta arbetet. Den samlade kritiken går dock, enligt utredningens mening, inte helt bortse ifrån.

Det har uppenbarligen funnits problem i framförhållningen i det stöd som erbjudits. Ett sådant exempel som lyfts fram av kommunala och regionala samordnare är lagändringarna som trädde i kraft

den 1 januari 2019. Det torde ha varit uppenbart för uppföljningsmyndigheterna att dessa förändringar skulle innebära behov av stöd till kommuner och regioner. I dialogen med uppföljningsmyndigheterna framkommer att, trots att insatsen får anses ingå i uppföljningsmyndigheternas ordinarie uppdrag kring rådgivning och främjande, tycks man ha valt att invänta särskilt regeringsuppdrag om informationsinsatser. En konsekvens av fördröjningen blev att förberedelsen försvårades för kommuner och regioner. Uppföljningsmyndigheterna ingick i det förberedande utredningsarbetet och att lagförändringen skulle komma var därför känt långt i förväg. Det fanns således goda förutsättningar att prioritera frågan.

Utredningen bedömer att vissa stödinsatser till kommuner och regioner, respektive mellan kommuner och regioner, av effektivitetsskäl bör samordnas på ett sätt som inte sker i dag. Exempel på sådana insatser är bland annat framtagande av grundläggande informationsmaterial om minoritetsrättigheter, översättning av sådant material till nationella minoritetsspråk, framtagande av blanketter av olika slag med terminologi på minoritetsspråk m. m. Andra exempel på behov av stöd och samordning handlar om rådgivning, samlande av vanligt förekommande grundläggande frågor och svar samt spridande av och dialog kring goda exempel och kunskapshöjande insatser som riktar sig till kommunala och regionala tjänstemän och beslutsfattare.

Bristande stöd och samordning bidrar till dubbelarbete på lokal och regional nivå, vilket i förlängningen innebär att kommuner och regioners förutsättningar för att utnyttja statsbidraget så effektivt som möjligt försämrats. Starka effektivitetsskäl talar således för att uppföljningsmyndigheternas resurser för främjande och samordning måste stärkas så att de bättre kan motsvara kommuners och regioners behov. Stödet behöver också utvecklas så att kommuner och regioner erbjuds ändamålsenligt metodstöd utifrån faktiska behov.

Utredningen menar därför att det fortsatt finns ett stort behov av en samlande och stödjande funktion i minoritetsarbetet. För att den höjda ambitionsnivå som regeringen ger uttryck för i det reformarbetet som skedde under 2018, ska få genomslag i det fortsatta främjandet och samordningen krävs effektiva statliga främjandeinsatser för att säkerställa full respekt för de nationella minoriteternas rättigheter.

Arbetet med grundskyddet

Utredningen om en stärkt minoritetspolitik konstaterade att det grundläggande skyddet i minoritetslagen har fått dåligt genomslag. Få kommuner och regioner utanför förvaltningsområdena bedriver någon verksamhet utifrån grundskyddet och endast ett fåtal kommuner och regioner inom förvaltningsområden bedriver verksamhet med anknytning till grundskyddet för andra nationella minoriteter och minoritetsspråk, än de som omfattas av det förvaltningsområde kommunen eller regionen ingår i (SOU 2017:60, s. 86).

Insatser för att främja det grundläggande minoritetsskyddet som gäller i hela landet, har således inte genomförts i tillräcklig utsträckning, enligt utredningens bedömning. Med nuvarande förutsättningar är främjandeinsatser det enda verktyg som står till förfogande för att nå de kommuner och regioner som inte ingår i förvaltningsområden. Det finns ingen tillsyn eller sanktioner som skulle kunna tvinga dessa kommuner och regioner att vidta åtgärder.

Det finns dock anledning att tro att ett intensifierat främjande-arbete bestående av riktade kunskapshöjande och synliggörande insatser, kombinerat med besök och erbjudande av regionala konferenser, på sikt skulle kunna leda till bättre genomslag för grundskyddet. Enligt utredningens bedömning är ett systematiskt långsiktigt arbete från uppföljningsmyndigheterna nödvändigt för att komma vidare i denna del av minoritetspolitiken. För att öka medvetenheten om minoritetsrättigheter, särskilt avseende grundskyddet, krävs förstärkta informations- och kunskapshöjande insatser för att synliggöra frågorna.

I utredningens dialog med Sveriges Kommuner och Regioners demokratiberedning lyftes frågan om grundskyddet och att många kommuner och regioner fortfarande saknar grundläggande kunskap om minoritetsrättigheter. Förtraendevalda beskriver att många kommuner och regioner inte vet vart de ska vända sig för kunskap och rådgivning, när en fråga om minoritetsrättigheter dyker upp. En viktig insats skulle kunna vara att öka tydligheten och synligheten i uppföljningsmyndigheternas arbete. Det behövs också en fortsatt dialog med Sveriges Kommuner och Regioner om långsiktiga insatser för att förbättra genomförandet av grundskyddet.

Ändamålsenliga insatser och lärande i uppföljningssystemet

Som beskrivits i avsnitt 5.4 upplever de nationella minoriteterna att nuvarande uppföljning inte har speglat de nationella minoriteternas situation i tillräcklig omfattning. Analysen som gjorts inom ramen för uppföljningen har inte givit en tillräckligt tydlig bild av den faktiska situationen i kommuner och regioner. Den bristande analysen har därmed också påverkat möjligheterna att vidta effektiva och ändamålsenliga samordnings- och främjandeinsatser.

Om tjänstepersoner i kommuner och regioner inte ges möjlighet att inom ramen för uppföljningen beskriva faktiska erfarenheter, strukturella hinder och utmaningar i sitt arbete, blir det svårt att identifiera var uppföljningsmyndigheterna bör sätta in ytterligare främjandeinsatser. Det blir också svårt att dra slutsatser om hur myndigheternas stöd till kommuner och regioner fortsättningsvis bör utformas.

En mycket viktig del av främjandearbetet är att identifiera, analysera och systematiskt sprida kunskap och erfarenhet om framgångsfaktorer i genomförandearbetet. Utredningen anser att lärandet inom minoritetspolitiken behöver öka betydligt. Det behövs verktyg för att systematiskt sprida kunskap och erfarenheter, till exempel genom metodstöd och utbildningsmaterial som görs lättillgängligt för kommuner och regioner. Det behövs också fördjupad analys av framgångsfaktorer och förutsättningarna att systematiskt duplicera sådana faktorer.

Att bygga lokal och regional kapacitet

Minoritetslagen förutsätter att kommunerna inom förvaltningsområdena har kapacitet att erbjuda service på minoritetsspråk. Om det finns språkkunnig personal att tillgå ska viss service också erbjudas utanför förvaltningsområdena.

För att undanröja strukturella hinder kopplade till bristen på personal med språk- och kulturkompetens, och för att bygga kapacitet, krävs det strategiska, samordnade och långsiktiga insatser. Det kan behövas gemensamma satsningar av olika slag eller samverkan mellan en rad olika aktörer inom det offentliga. Det är ett långsiktigt arbete som tar tid.

Erfarenheterna visar att kommuner och regioner behöver konkreta stödinsatser för att komma vidare och systematiskt bygga

långsiktigt hållbara lösningar för att säkerställa kompetensförsörjning av personal som kan minoritetsspråk, i första hand inom äldreomsorg, förskola och skola. Det handlar framför allt om att skapa gemensamma lösningar för fortbildning där det behövs och att höja statusen på arbetet och därmed öka incitamenten för människor att söka sig till sådant arbete. Av effektivitetsskäl och för att undvika dubbelarbete krävs samordning av insatserna.

Behov av samordning och stöd inom staten

Som beskrivits i avsnitt 6.2.1 kan förverkligande av tvärssektoriell politik med många inblandade aktörer vara utmanande och statliga myndigheters behov av stöd kan variera. Utredningen konstaterar att uppföljningen inte har varit samlande och pådrivande i förhållande till övriga statliga myndigheter på det sätt som var avsett.

Det saknas i dag ett forum för statliga myndigheter verksamma inom minoritetspolitiken för systematiskt utbyte av information och erfarenheter, till skillnad från strategin för romsk inkludering där erfarenhetsutbyte skett mellan berörda myndigheter. Uppföljningsmyndigheterna har inte heller haft strukturer för att fånga upp behovet av stöd hos andra statliga myndigheter.

Mot bakgrund av det som framkommit behöver utredningen överväga vilken typ av stöd till statliga myndigheter som är mest effektivt och ändamålsenligt. Ett sätt att främja de statliga myndigheternas minoritetsarbete vore att möjliggöra för dem att ta del av verktyg i form av metodstöd och annan rådgivning som underlättar arbetet. Detta skulle till exempel kunna bestå av material som underlättar tolkningen av det minoritetspolitiska uppdraget och tillämpning av minoritetslagens bestämmelser samt tillgång till utbildningsmaterial anpassad för statlig verksamhet. Ett exempel på en fråga som berör de flesta myndigheter på området är hur samråd kan genomföras på ett bra sätt.

En modell för ökad samverkan mellan statliga myndigheter kan vara att någon eller några statliga aktörer ges ansvar och resurser att ta fram en stödfunktion som flera myndigheter kan utnyttja.

Regeringen har också uttalat att minoritetspolitiken ska integreras i sektorsmyndigheternas ordinarie verksamhet. Ett antal myndigheter har haft särskilda regeringsuppdrag att inom sin verksamhet

arbeta med de minoritetspolitiska målen. Detta arbete har kommit olika långt bland myndigheterna och även här kan det finnas det behov av långsiktigt stöd i arbetet.

Integrering av minoritetspolitiken bör inte uteslutande vara en fråga för den enskilda myndigheten. Processen med integrering bör ses som en bedömning i två led. Det första ledet är regeringens övergripande bedömning, utifrån underlag från minoritetspolitikens uppföljningssystem, av vilka myndigheter eller verksamheter som kan bidra till minoritetspolitikens mål. Nästa led är att myndigheter och verksamheter som pekats ut av regeringen arbetar med att integrera perspektivet i den ordinarie verksamheten. Detta arbete bör utföras av respektive aktör med stöd av en myndighet med nationellt uppföljnings- och samordningsansvar.

Utredningen bedömer att av effektivitetsskäl bör tydligare ansvar för en gemensam stödfunktion för sektorsmyndigheter övervägas och att det bör ingå som en del i det nationella samordnings- och uppföljningsansvaret inom minoritetspolitiken.

Samverkansområden för statliga myndigheter

Minoritetspolitikens tvärspektoriella karaktär har medfört ett ökat behov av samverkan mellan statliga sektorsmyndigheter. Det sker huvudsakligen genom nätverkande i dag men endast några få myndigheter har organiserat denna samverkan närmare. Ett exempel på sådan samverkan finns mellan olika utbildningsmyndigheter.

En förutsättning för att kunna samverka är att myndigheterna har en överblick över andra myndigheters uppdrag och sätt att arbeta. Utredningen bedömer att det vore både effektivt och ändamålsenligt att tillhandahålla ett system eller en struktur för att öka överblicken, eftersom ett stort antal tjänstepersoner som i dag arbetar med frågorna annars skulle behöva lägga resurser på att skaffa sig denna överblick på egen hand. Det blir också sårbart om den statliga samverkan är beroende av enskilda medarbetares engagemang och tänkbara kontaktnät.

Utredningen bedömer att det vore mest ändamålsenligt och effektivt om en myndighet med nationellt samordnings- och uppföljningsansvar hade i uppdrag att ansvara för en struktur för att främja samverkan.

Utifrån kontakter med statliga myndigheter bedömer utredningen att samverkan framför allt är aktuellt inom två områden. För det första behövs samverkan i frågor som rör samråd med de nationella minoriteterna. Det är resurskrävande för ett stort antal myndigheter att upprätthålla kontakter med minoriteterna och att få ihop en representativ sammansättning av företrädare för minoriteterna. Det är också resurskrävande att planera in och arbeta med samrådsmöten. Utredningen bedömer att det vore mer ändamålsenligt och effektivt att en myndighet med nationellt samordnings- och uppföljningsansvar för minoritetspolitiken tillhandahåller samrådsmöjligheter. Dessa möjligheter blir särskilt betydelsefulla ju mindre frekvent behovet av samråd är i förhållande till en myndighet. Myndigheter med mer omfattande behov av samråd, som till exempel skolmyndigheterna, kan behöva organisera samråden på egen hand. De samordnade samråden som Länsstyrelsen i Stockholms län hållit i har visserligen haft sina utmaningar, men minoriteterna och myndigheterna har generellt varit nöjda med dem. Utredningen menar därför att de samordnade samråden bör behållas och utvecklas.

För det andra behövs samverkan om informationsinhämtning av olika slag. Inom uppföljningen av minoritetspolitiken finns behov av uppgifter och analyser som rör en rad sektorer, bland annat inom kultursektorn, utbildningssektorn, hälso- och sjukvårdsområdet, social omsorg och arbetsmarknad. Utredningen bedömer att uppföljningen i första hand bör bygga på befintliga strukturer för insamling av information inom respektive sektor. Den bör även bygga på att den myndighet som är bäst lämpad att samla in och/eller analysera informationen gör det. Samtidigt behöver någon aktör ha en generell överblick över det samlade informations- och analysbehovet på området ur ett nationellt styrningsperspektiv. Att ha den överblicken bör, enligt utredningens bedömning, vara ett ansvar för myndigheten med nationellt samordnings- och uppföljningsansvar för minoritetspolitiken. Respektive myndighet behöver dock även fortsättningsvis ha överblick inom sitt eget sakområde.

Samverkan behövs för att undvika dubbelarbete, för att säkerställa att rätt myndighet samlar in och analyserar informationen och för att minimera bördan för kommuner, regioner och andra berörda att lämna uppgifter. Samverkan behöver därför bygga på en nära dialog mellan uppföljningsmyndigheterna och andra berörda myndigheter.

8 Utredningens förslag

8.1 Inledning

I avsnitt 8.2 gör utredningen bedömningar och lämnar förslag som tar sikte på övergripande frågor när det gäller styrning och uppföljning av minoritetspolitiken. I avsnitt 8.3 finns utredningens förslag att Institutet för språk och folkminnen (Isof) ska ansvara för samordnings- och uppföljningsuppdraget rörande de judiska, romska, sverigefinska och tornedalska minoriteterna och de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. I avsnitt 8.4 tar utredningen ställning till Sametingets framtida roll inom minoritetspolitiken.

Därefter lämnar utredningen i avsnitt 8.5.1–8.5.8 förslag till ett samlat och förtydligt minoritetspolitiskt uppföljningsansvar. I avsnitt 8.5.9–8.5.11 behandlar utredningen frågor om ansvaret för fördelning av statsbidrag och webbplatsen minoritet.se. Utredningen lämnar där även förslag till uppdrag om årlig redovisning av minoritetspolitikens utveckling samt till uppdrag om utveckling av den periodiska uppföljningen. Utredningen tar i avsnitt 8.5.12 ställning till hur ansvaret för uppföljning och samordning av strategin för romsk inkludering ska hanteras. I avsnittet behandlas även det remitterade förslaget om en myndighet för romska frågor. I avsnitt 8.6 bedömer utredningen behovet av samverkan mellan Sametinget och Isof. I avsnitt 8.7 lämnar utredningen förslag till att vid Isof inrätta ett rådgivande organ för minoritetspolitiken. Slutligen behandlar utredningen i avsnitt 8.8 vissa andra frågor såsom ikraftträdande och genomförande av förslagen.

8.2 Övergripande bedömningar och förslag

8.2.1 Delområdena ersätts med delmål

Bedömning: Minoritetspolitikens tre delområden ska ersättas med delmål.

Utredningen har i avsnitt 6 konstaterat att delområdena behöver ses över. Frågan är hur målstrukturen för minoritetspolitiken bör utvecklas.

Utredningen anser att man vid översynen bör anlägga en helhetssyn. Det går som konstaterats i avsnitt 6 inte helt att skilja styrning och uppföljning åt. Alla de funktioner som beskrivits i avsnittet är därmed av intresse.

En grundläggande slutsats är att det tydligare än i dag bör framgå vilka slutliga effekter som ska uppnås inom minoritetspolitiken. Delområdena är inte formulerade som egentliga mål, det vill säga tillstånd som ska uppnås, bibehållas eller motverkas. Detta skapar enligt utredningens bedömning oklarheter i fråga om hur uppföljningen ska utformas. Bland annat blir det svårt att bygga upp en struktur för uppföljningen, exempelvis i likhet med den programteoretiska modell som utredningen beskrivit i avsnitt 6.2.2.

En utgångspunkt för utredningen är vidare att en utvecklad målstruktur inte ska innebära en utvidgning av det offentliga åtagandet. Den vidareutvecklade målstrukturen ska förtydliga, men bygga på, det övergripande riksdagsbundna målet. Därtill behöver befintliga mål för andra politikområden beaktas.

Det finns flera vägar att gå. En variant är att låta delområdena kvarstå och formulera så kallade effektmål under respektive delområde. Frågan är emellertid vad delområdena i ett sådant fall skulle fylla för funktion. Då skulle delområdena även i fortsättningen användas av regeringen när man ger uppdrag till myndigheter att redovisa sina insatser. Delområdena skulle även användas av regeringen i redovisningen till riksdagen. Effektmålen skulle användas av uppföljningsmyndigheterna när man följer upp minoritetspolitiken.

En nackdel med effektmål är att de skulle få en svagare och mer oklar status inom den tvärspektoriella uppföljningen. Uppföljningssystemet och målstrukturen skulle dessutom bygga på tre olika nivåer

vilket snarare skulle komplicera än förtydliga. Egentliga delmål ger mer tyngd och gör uppföljningen tydligare.

Ytterligare en lösning vore att ersätta delområdena med delmål i förhållande till olika sektorer eller samhällsområden, såsom utbildning, vård och omsorg och så vidare. En fördel med det är att de olika sektorernas ansvar för minoritetspolitiken skulle framgå tydligare än i dag. Risken är emellertid att minoritetspolitiken skulle få alltför många mål vilket kan komplicera uppföljningen. Målen ska kunna fungera för fem olika minoriteter och minoritetsspråk. Utredningen har inte heller i uppdrag att utveckla en helt ny målstruktur för minoritetspolitiken, utan att lämna förslag som utvecklar uppföljningssystemet som delområdena utgör en del av. Utredningen anser att den lämpligaste lösningen är att bygga vidare på delområdena och utveckla dem till egentliga delmål.

Regeringen uttalade 2018 att språk och kultur är kärnan i de nationella minoriteternas identitet och att en fungerande överföring av språk och kultur mellan generationer därför är en central uppgift för minoritetspolitiken (prop. 2017/18:199, s. 24). Att delområdena utvecklas till delmål påverkar inte den bedömningen. Det påverkar inte heller det övergripande målet för politikområdet.

8.2.2 Förslag till fyra delmål

Förslag: Minoritetspolitikens tre delområden ersätts med följande fyra delmål.

1. Frihet från diskriminering och annan negativ särbehandling: personer som tillhör en nationell minoritet ska i alla sammanhang kunna ge uttryck för sin kulturella identitet utan rädsla för att utsättas för diskriminering, hatbrott och andra former av negativ särbehandling.
2. Inflytande och delaktighet: de nationella minoriteterna ska ha förutsättningar och möjligheter att påverka det allmännas beslut i frågor som berör dem och att vara delaktiga på lika villkor som majoriteten i samhällslivet. Barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna ska ha sådana möjligheter anpassade till sina förutsättningar.

3. Kulturell identitet: personer som tillhör de nationella minoriteterna ska ha möjlighet att tillägna sig, använda och utveckla sitt minoritetsspråk, bevara, utveckla och ha tillgång till sitt kulturarv samt i övrigt tillägna sig och utveckla sin kulturella identitet.
4. Levande minoritetsspråk: de nationella minoritetsspråken ska bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige.

Bedömning: Delmålen ska användas i styrning och uppföljning av minoritetspolitiken på nationell nivå. Målen kan även ge vägledning för kommuner och regioner. Målen anger de slutliga effekter eller samhällsförändringar som det allmännas minoritetspolitiska insatser ytterst ska bidra till att förverkliga.

Utgångspunkter

För att behålla kontinuiteten bakåt i minoritetspolitiken bör det framgå vilka delmål som ersätter vilka delområden. Kopplingen till det övergripande målet för politiken måste framgå. Kopplingen mellan delmålen och Sveriges internationella åtaganden om minoriteter och minoritetsspråk bör också framgå. Delmålen behöver emellertid inte täcka alla artiklar i språkstadgan och ramkonventionen. En del artiklar är oproblematiska för Sveriges del och delmålen avspeglar de nationella prioriteringarna. Man bör även ha i åtanke att det finns ett mål för politiken för mänskliga rättigheter, vilket är att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredningen föreslår följande fyra delmål. Målen ska användas i styrning och uppföljning av minoritetspolitiken på nationell nivå, det vill säga i förhållandet mellan riksdag, regering och statliga myndigheter. Den typen av mål kan bland annat möjliggöra avvägningar och prioriteringar, sätta ramar för uppföljningen och ge vägledning för statliga myndigheter i deras planering och uppföljning i den egna verksamheten (se avsnitt 6.6.1). Målen kan även ge vägledning för kommuner och regioner. Målen är av visionär karaktär och är därför inte kvantifierade eller tidsatta. De anger de slutliga effekter eller samhällsförändringar som det allmännas minoritetspolitiska insatser ytterst ska bidra till att förverkliga.

Delmål 1: Frihet från diskriminering och annan negativ särbehandling

Det första delmålet bör vara att personer som tillhör en nationell minoritet i alla sammanhang ska kunna ge uttryck för sin kulturella identitet utan rädsla för att utsättas för diskriminering, hatbrott och andra former av förtryck eller negativ särbehandling.

Delmålet är ett förtydligande av en del av det som omfattas av det nuvarande delområdet diskriminering och utsatthet. Bland annat första punkten i artikel 4 i ramkonventionen är relevant för detta mål. Enligt punkten åtar sig konventionsstaterna att tillförsäkra personer som tillhör en nationell minoritet rätt till likhet inför lagen och till lika skydd av lagen. Enligt punkten ska i detta hänseende all diskriminering på grundval av tillhörighet till en nationell minoritet vara förbjuden. Även artikel 6 kan nämnas enligt vilken parterna bland annat ska uppmuntra en anda av tolerans och mellankulturell dialog samt vidta lämpliga åtgärder för att skydda minoritetspersoner mot hot om och utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet och våld. Vidare kopplar delmålet till följande led i det övergripande målet för politikområdet: att ge skydd för de nationella minoriteterna.

I många sammanhang kan personer som tillhör de nationella minoriteterna hindras att ge uttryck för sin kulturella identitet av rädsla för att utsättas för diskriminering, hatbrott och andra former av förtryck eller negativ särbehandling. Det kan handla om att man undviker att gå ut öppet med sin minoritetstillhörighet i skolan, på arbetsplatsen, i kontakter med myndigheter eller i andra sociala sammanhang. Inom exempelvis den judiska gruppen kan rädsla för att utsättas för brott även leda till att man avstår från att delta i sociala och religiösa sammanhang inom de judiska församlingarna. Rasism och hatbrott riktat mot samer har följt efter Högsta domstolens avgörande i det så kallade Girjasmålet. Det kan yttra sig i form av mobbning i skolan och hot om våld och kränkningar i sociala medier. Det förekommer även djurplågeri av renar och skändande av renar som plågats till döds.

Utredningen konstaterar att, för att nå delmålet, räcker det inte med brottsbekämpande insatser och sanktioner mot olika former av diskriminering – en typ av insatser som avser att skydda många olika utsatta grupper. En viktig faktor är allmänhetens föreställningar om,

och attityder i förhållande till, minoriteterna specifikt. Det är därför centralt att genomföra kunskapshöjande insatser som lyfter fram och synliggör de olika nationella minoriteterna och deras kultur. Andra avgörande åtgärder för att nå målet är att statliga myndigheter, kommuner och regioner synliggör minoriteterna och säkerställer ett korrekt bemötande av personer som tillhör nationella minoriteter eftersom redan *rädslan för* att utsättas för diskriminering och annan negativ särbehandling kan leda till att man avstår från att ge uttryck för sin kulturella identitet.

Det föreslagna delmålet syftar till att tydliggöra minoritetspolitikens mål på området. De nationella minoriteterna omfattas emellertid även av målet för regeringens politik mot diskriminering, vilket är: ett samhälle fritt från diskriminering. Vidare omfattas minoriteterna även av arbetet inom den av regeringen beslutade nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Åtgärder mot exempelvis hatbrott och diskriminering av minoriteter kan således bidra till flera mål samtidigt.

Delmål 2: Inflytande och delaktighet

Det andra delmålet bör vara att de nationella minoriteterna ska ha förutsättningar och möjligheter att påverka det allmännas beslut i frågor som berör dem och att vara delaktiga på lika villkor som majoriteten i samhällslivet. Barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna ska ha sådana möjligheter anpassade till sina förutsättningar.

Delmålet är främst ett förtydligande av det nuvarande delområdet delaktighet och inflytande. Skrivningar om deltagande i samhällslivet finns även i fråga om delområdet diskriminering och utsatthet. Centralt för delmålet är artikel 15 i ramkonventionen enligt vilken parterna åtar sig att skapa nödvändiga förutsättningar för att de som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem. Delmålet är även kopplat till följande led i det övergripande målet för politikområdet: att stärka minoriteternas möjligheter till inflytande.

Den första meningen i målet innehåller två led. Det första tar sikte på *påverkan på det allmännas beslut*. Det allmänna avser staten samt kommuner och regioner. Detta kan i huvudsak anses motsvara

deltagande i offentliga angelägenheter enligt artikel 15 i ramkonventionen. Det andra ledet tar sikte på *delaktighet i samhällslivet*. Med samhällslivet avser utredningen det kulturella, sociala och ekonomiska livet i stort.

Utredningen bedömer att minoriteternas *förutsättningar* enligt det föreslagna delmålet bör avse de faktorer hos de nationella minoriteterna som avgör om de i praktiken kan utöva sin rätt till inflytande och vara delaktiga i samhällslivet. Det kan handla om hur väl organiserad gruppen är och vilka ekonomiska och personella resurser organisationerna har, i vilken utsträckning det finns representanter med erfarenhet och kunskap om hur den offentliga förvaltningen fungerar och vilket engagemang som finns inom gruppen. Det allmänna kan inte annat än indirekt, det vill säga genom olika former av stöd, påverka minoriteternas förutsättningar att utöva inflytande. Det bör dessutom beaktas att det kan finnas skilda uppfattningar inom en grupp. Målet bör då vara att de olika uppfattningarna ska kunna komma fram.

Minoriteternas *möjligheter* enligt delmålet bör syfta på förhållanden utanför gruppen, det vill säga inom staten, kommuner och regioner och i samhällslivet i stort.

I förhållande till det allmänna ska minoriteterna ha möjlighet att påverka beslut. Det handlar inte enbart om att det allmänna tillhandahåller lämpliga former för inflytande som minoriteterna kan utnyttja. Om det ska vara möjligt för minoriteterna att påverka behöver det allmänna även bland annat identifiera ett handlingsutrymme för egen del och ha en öppenhet för att låta sig påverkas. I förhållande till samhällslivet i stort ska minoriteterna ha likvärdiga möjligheter att delta som majoritetsbefolkningen. Det skulle kunna handla exempelvis om socioekonomiska frågor som tillgång till bostads- och arbetsmarknaden eller hälso- och sjukvård, eller deltagande i massmedia. Detta är i linje med vad Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen anfört i sin tematiska kommentar om effektivt deltagande enligt artikel 15 (se Europarådet, 2008, p. 24 respektive p. 68).

När det gäller påverkan på det allmänna beslut bör i princip krävas att offentliga aktörer handlar annorlunda än de skulle gjort om minoriteterna inte utövat något inflytande. Delmålet tar emellertid sikte på *möjligheter* att påverka – inte vetorätt. På en aggregerad nivå får den utsträckning i vilken beslut påverkas ses som en viktig indikation på om det finns möjligheter att påverka.

Utredningens bedömning ligger i linje med vad den rådgivande kommittén anfört i nyss nämnda tematiska kommentar. Kommittén konstaterade bland annat att det inte räcker att konventionsstater gör det formellt möjligt för personer som tillhör nationella minoriteter att delta. Staterna bör även se till att minoriteternas deltagande innebär ett betydande inflytande på beslut och att det så långt det är möjligt finns ett delat ansvar för beslut som fattas (Europarådet, 2008, p. 19).

Kommittén konstaterade vidare att det kan vara en utmaning för representanter för nationella minoriteter att effektivt delta i beslutsfattande. Det krävs att tid och pengar avsätts, inte bara för deltagandet utan även för att försöka spegla de olika åsikterna hos personerna som tillhör deras nationella minoritet på ett korrekt sätt. Följaktligen kräver nationella minoriteter både kapacitetsuppbyggnad och resurser för att säkerställa att deras representanter effektivt kan bidra (Europarådet, 2008, p. 21).

Utredningen konstaterar vidare att minoriteternas möjlighet till påverkan enligt det föreslagna delmålet ska avse frågor som berör dem. Frågor – och beslut – kan vara av större eller mindre betydelse för olika minoriteter, vilket bör beaktas vid uppföljningen av detta delmål. Inflytandet kan således belysas i förhållande till olika frågors tyngd sett ur respektive minoritets synvinkel. Inflytandet kan även belysas på bredden, exempelvis geografiskt eller sett till olika samhällssektorer. Frågan om påverkan kan även ses ur ett kortsiktigt respektive långsiktigt perspektiv. Med det kortsiktiga perspektivet avses att påverkan sker i förhållande till ett nära förestående beslut. Med det långsiktiga perspektivet avses att minoritetens inflytande leder till att det allmänna får en ökad förståelse för och kunskap om minoritetens situation vilket leder till att man vid senare beslut agerar annorlunda.

Barn och unga som tillhör de nationella minoriteterna ska enligt det föreslagna delmålet ha möjligheter att påverka anpassade till sina förutsättningar. I artikel 30 i barnkonventionen anges att ett barn som tillhör en etnisk, religiös eller språklig minoritet eller en urbefolkning inte ska förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till eller utöva sin religion eller att använda sitt eget språk. I förarbetena till de senaste ändringarna i minoritetslagen anfördes bland annat att för att utvecklingen av barns kulturella identitet och minoritetsspråk ska

kunna beaktas särskilt vid beslutsfattandet i minoritetspolitiska frågor som kan komma att påverka dem, framstår det som avgörande att de har inflytande i sådana frågor (prop. 2017/18:199, s. 45). Vidare anfördes att myndigheterna bland annat behöver ta hänsyn till att barn och unga i mindre utsträckning än tidigare är organiserade genom föreningar och därför överväga alternativ till de sedvanliga formerna för samråd (a. prop. s. 93 f.). Uppföljningen av barns och ungas inflytande bör således ta sikte såväl på i vilken utsträckning de alls har möjlighet till inflytande som i vilken utsträckning möjligheterna är anpassade till deras förutsättningar.

Delmål 3: Kulturell identitet

Det tredje delmålet bör vara att personer som tillhör de nationella minoriteterna ska ha möjlighet att tillägna sig, använda och utveckla sitt minoritetsspråk, bevara, utveckla och ha tillgång till sitt kulturarv samt i övrigt tillägna sig och utveckla sin kulturella identitet.

Det föreslagna delmålet utgör ett förtydligande av en del av det som ingår i det nuvarande delområdet språk och kulturell identitet. Det knyter även an bland annat till första punkten i artikel fem i ramkonventionen enligt vilken parterna åtar sig att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Delmålet är även kopplat till följande led i det övergripande målet för politikområdet: att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Eftersom delmålet tar sikte på fler aspekter av den kulturella identiteten än språkkunskaper skulle det även kunna knytas till ledet att skydda minoriteterna enligt det övergripande målet.

Delmålet tar sikte på hur möjligheterna ser ut ur minoritetspersonernas synvinkel. Ur de nationella minoriteternas perspektiv kan minoritetsspråket utgöra en av flera möjliga delar i en kulturell identitet. Behovet av att lära sig språket och synen på språket varierar mellan och inom grupperna. Språket kan inte heller helt frikopplas från andra delar av identiteten. Bland annat kan språket ses som en viktig bärare av kulturella värden. Andra viktiga delar kan vara religion, traditioner och kulturarv.

Uppföljningen av detta delområde bör ta sikte på hur tillgången ser ut ur den enskildes perspektiv när det gäller möjligheterna att tillägna sig och utveckla de olika delarna av den kulturella identiteten. Exempel på vad som kan följas upp är möjligheter för enskilda att studera och använda sitt minoritetsspråk på olika nivåer och i olika sammanhang, tillgång till kulturutbud och möjligheter att utöva kulturaktiviteter. Det behöver även beaktas att den kulturella identiteten i stor utsträckning skapas i samspel med gruppen. Man behöver även beakta att de nationella minoriteternas kulturer, och därmed också den kulturella identiteten, skiljer sig åt från grupp till grupp. Frågan om hur behovet ser ut för en viss minoritet måste besvaras i samråd med företrädare för den minoriteten.

Man bör i sammanhanget även beakta språkpolitikens fjärde mål. Alla ska ha rätt till språk: att utveckla och tillägna sig svenska språket, att utveckla och bruka det egna modersmålet och nationella minoritetsspråket och att få möjlighet att lära sig främmande språk.

Delmål 4: Levande minoritetsspråk

Det fjärde delmålet bör vara att de nationella minoritetsspråken ska bevaras och utvecklas som levande språk i Sverige.

Det föreslagna delmålet är ett förtydligande av en del av det som omfattas av det nuvarande delområdet språk och kulturell identitet. Det knyter även an till Sveriges åtaganden enligt språkstadgan. Stadgans skyddsobjekt är språken som sådana, till skillnad från ramkonventionen som avser rättigheter för personer som tillhör minoriteterna. Det föreslagna delmålet kopplar till följande led i det övergripande målet för politikområdet: att stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande.

Målet är delvis överlappande med det föreslagna delmål 3. Eftersom ett språk kan hållas levande exempelvis genom att även andra personer än de som tillhör nationella minoriteter lär sig det, bör det emellertid finnas ett särskilt delmål för språken. Uppföljningen av föregående delmål tar sikte på möjligheten att få tillgång till minoritetsspråket, som en del i en kulturell identitet, sett ur enskilda minoritetspersoners synvinkel. Uppföljningen av detta delmål bör ta sikte på förhållanden på samhällsnivå. I viss utsträckning bör samma upp-

gifter kunna användas i uppföljningen av båda delmålen, även om de kan behöva presenteras och analyseras på olika sätt.

Nyckelmeningen är ”levande språk”. Utredningen om en stärkt minoritetspolitik behandlade frågor om data om minoritetsspråken i sitt slutbetänkande och diskuterade bland annat kriterier och indikatorer för ett levande språk. Utredningen anförde bland annat att frågan om minoritetsspråkets roll och definitionen av vad som är ett levande språk behöver besvaras i samråd med representanter för språkets talare (SOU 2017:88, s. 167 ff.). En slutsats som kan dras av diskussionen i betänkandet är att uppföljningen av minoritetsspråkets tillstånd kan behöva anpassas till de olika språkens situation. För samiskans del bör även noteras att det ingår i Sametingets uppdrag att leda och fastställa mål för det samiska språkarbetet.

Ett särskilt delmål som avser jämlikhet bör inte införas

Utredningen har övervägt att föreslå ett särskilt delmål om jämlikhet innebärande att personer som tillhör de nationella minoriteterna ska ha likvärdiga möjligheter i livet som personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Ett sådant delmål skulle kunna ses som ett förtydligande av en del av det som omfattas av det nuvarande delområdet diskriminering och utsatthet. Det skulle även knyta an till ledet att ge skydd för de nationella minoriteterna i det övergripande politiska målet, liksom till andra punkten i artikel 4 i ramkonventionen som avser särskilda åtgärder för att uppnå fullständig och effektiv jämlikhet. Målet skulle därtill stämma överens med det övergripande målet för strategin för romsk inkludering: att en rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom.

Att minoriteterna ska ha lika rättigheter och möjligheter, inte enbart formellt utan även i praktiken, kan emellertid sägas vara ett övergripande syfte med flertalet åtgärder som vidtas inom minoritetspolitiken. Insatser för att uppnå de tre första delmål som utredningen föreslagit ovan skulle kunna ses som olika sätt att jämma ut strukturella skillnader mellan minoriteten och majoriteten som annars skulle leda till ojämlikhet i praktiken (det fjärde delmålet tar sikte på att skydda språken som sådana). Det är samtidigt komplicerat att formulera ett minoritetspolitiskt delmål som tar sikte på jämlikhet generellt och som kan fungera i ett uppföljningsarbete. Vid en sam-

manvägd bedömning anser utredningen att ett särskilt delmål som avser jämlikhet inte bör införas. Bedömningen hindrar inte att man i uppföljningen av minoritetspolitiken belyser olika jämlikhetsaspekter, exempelvis i förhållande till delmålen.

8.2.3 Minoritetspolitisk integrering

Förslag: Regeringen ska utveckla och använda sig av en särskild styrstrategi i sin myndighetsstyrning – minoritetspolitisk integrering.

Strategin ska innebära att utvalda myndigheter vid behov ges i uppdrag att arbeta med att långsiktigt integrera ett minoritetsperspektiv i det ordinarie beslutsfattandet inom organisationen i syfte att bättre bidra till minoritetspolitikens mål. I strategin ska ingå att uppföljningsmyndigheterna tillhandahåller rådgivning och utvecklar metodstöd för arbetet med integrering.

Utredningens uppdrag innebär att föreslå hur ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska organiseras. Det är som utredningen flera gånger framhållit inte möjligt att skilja frågan om uppföljning från frågan om regeringens styrning. Uppföljningsmyndigheternas uppdrag och ansvar i förhållande till andra myndigheter måste bedömas i förhållande till hur regeringens styrning går till. Utredningen ser en möjlighet till synergieffekter om regeringens styrning utvecklas och sammankopplas tydligare med uppföljningsmyndigheternas uppdrag.

Regeringen har i flera omgångar uttalat en ambition att de nationella minoriteternas rättigheter ska integreras i berörda sektorer. Senast under 2018 gjorde regeringen bedömningen att de nationella minoriteternas rättigheter bör vara en integrerad del av den offentliga verksamheten inom berörda sektorer (prop. 2017/18:199, s. 28). Regeringen har i uppdrag till olika statliga myndigheter genom åren angett att myndigheterna ska analysera sin verksamhet utifrån minoritetspolitikens mål och delområden, redovisa externa och interna insatser utifrån dem och liknande övergripande formuleringar. I uppdragen har det sällan ingått en uttalad roll för uppföljningsmyndigheterna och styrningen har inte heller uttalat tagit sikte på en integrering.

Utredningen anser att det finns viktiga lärdomar att dra från ett annat tvärsektorielt politikområde: jämställdhetspolitiken. Inom

det området har jämställdhetsintegrering sedan 1990-talet varit regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen, kombinerat med särskilda åtgärder. Jämställdhetsintegrering utgår från insikten om att jämställdhet skapas där resurser fördelas, beslut fattas och normer skapas. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet (skr. 2016/17:10).

Jämställdhetsintegrering är inte en metod i sig utan en övergripande strategi som syftar till att nå de jämställdhetspolitiska målen. I arbetet med jämställdhetsintegrering av olika verksamheter kan en mängd metoder användas (Jämställdhetsmyndigheten, 2019). Sådana metoder finns bland annat samlade på webbplatsen jamstall.nu.

Jämställdhetsintegrering har med utgångspunkt i olika styrdokument bedrivits internt inom Regeringskansliet (se skr. 2017/17:10, s. 46). Regeringen har även inom programmen JämStöd (2005–2007), Jämi (2008–2010) och JiM (2013–2018) på olika sätt verkat för att myndigheterna ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten.

JiM-programmet har bestått av två delar: dels uppdrag till de deltagande myndigheterna att utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering, dels uppdrag till en nationell stödfunktion¹ att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering. Målet är att de myndigheter som deltar ska utveckla sin verksamhet så att den bättre bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska målen. JiM fokuserar därmed på myndigheternas *externa* verksamhet, det vill säga den verksamhet som vänder sig till myndigheternas målgrupper (Statskontoret, 2019, s. 12).

Utredningen konstaterar visserligen att jämställdhetsområdet har helt andra förutsättningar än minoritetspolitiken, bland annat när det gäller ekonomiska resurser och politisk tyngd. Utredningen anser emellertid att regeringen, med förebild i arbetet med jämställdhetsintegrering, bör utveckla och använda sig av en liknande strategi för minoritetspolitiken – minoritetspolitisk integrering. Strategin får anpassas till minoritetspolitikens förutsättningar. En sådan strategi kan utgöra ett led i en mer strategisk, systematisk och långsiktig styrning av minoritetspolitiken, och ett verktyg för att förverkliga

¹ Inledningsvis Genussekretariatet vid Göteborgs universitet och sedan 2018 Jämställdhetsmyndigheten.

regeringens strävan att integrera de nationella minoriteternas rättigheter i den offentliga verksamheten inom berörda sektorer.

Strategin bör innebära att utvalda myndigheter vid behov ges i uppdrag att arbeta med att långsiktigt integrera ett minoritetsperspektiv i det ordinarie beslutsfattandet inom organisationen i syfte att bättre bidra till minoritetspolitikens mål. I strategin bör ingå att uppföljningsmyndigheterna tillhandahåller rådgivning och utvecklar metodstöd för arbetet med integrering. Minoritetspolitisk integrering bör ses som ett särskilt verktyg i styrningen, uppföljningen och samordningen av minoritetspolitiken.

8.3 Organisering av det nationella samordnings- och uppföljningsuppdraget

Utredningen har kommit fram till att samordnings- och uppföljningsuppdraget för samtliga minoriteter och minoritetsspråk behöver förtydligas och tillskjutas mer resurser. I detta avsnitt behandlar utredningen samordnings- och uppföljningsuppdraget rörande de judiska, romska, sverigefinska och tornedalska minoriteterna och de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Utredningen tar ställning om uppdraget bör vara kvar hos Länsstyrelsen i Stockholms län eller flyttas till en ny eller befintlig myndighet. Innan utredningen går igenom alternativen finns det anledning att redovisa några utgångspunkter för bedömningen.

Det fortsatta arbetet ställer andra krav än tidigare

Regeringen har aviserat en nystart för minoritetspolitiken som innebär att politikområdet ska ges högre prioritet (skr. 2017/18:282). Det innebär en höjd ambitionsnivå för det offentliga som ställer högre krav på uppföljningsmyndigheten. Uppföljningsmyndighetens arbete utgör en strategisk resurs och ett centralt verktyg för regeringens fortsatta förverkligande av minoritetspolitiken. Som utredningen konstaterar i avsnitt 6.6 innebär det bland annat att uppföljningsmyndigheten i högre utsträckning ska bistå regeringen med beredningsunderlag i form av analyser och problembeskrivningar.

För att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv styrning av minoritetspolitiken, kommer det att krävas tydligare myndighets-

styrning från regeringen och sektorsövergripande samordning mellan myndigheter. Regeringen har i utredningens direktiv betonat vikten av att den ansvariga uppföljningsmyndighetens ledning arbetar mer strategiskt och långsiktigt med uppdraget för att nå varaktiga resultat i minoritetspolitiken (utgångspunkt 5). Ett rättighetsbaserat arbetsätt förutsätter en nära dialog med de nationella minoriteterna och att det finns ett ömsesidigt förtroende.

Det fortsatta kompetensbehovet

Det kommer att behövas en rad olika kompetenser för att uppföljningsmyndigheten ska klara av uppdraget och uppnå den ambitionshöjning i arbetet som regeringen eftersträvar. I utredningens direktiv har regeringen pekat på att det behövs tillgång till en bred generell kompetens och specialistkompetens på flera områden. Utredningen har bland annat identifierat följande kompetens- och kunskapsbehov.

Det kommer att behövas fördjupad kunskap och förståelse för de judiska, romska, sverigefinska och tornedalska minoriteterna, deras historia, kulturer, traditioner och frågor som är viktiga för minoriteternas identitet. Kultur- och minoritetsspråkskompetens behövs för att kunna bevaka frågor och utforma information till de nationella minoriteterna samt bemöta minoritetsföreträdare och enskilda och besvara frågor på ett bra sätt.

Kunskap om mänskliga rättigheter, Sveriges konventionsåtaganden rörande nationella minoriteter och rättighetsbaserat arbete är också viktigt, liksom juridisk kompetens i fråga om tolkning av minoritetslagen och annan lagstiftning som berör de nationella minoriteterna.

I likhet med andra myndigheter behöver uppföljningsmyndigheten besitta förmåga att självständigt tolka uppdraget och utforma insatser utifrån riksdagens och regeringens intentioner. Myndigheten behöver också hålla sig kontinuerligt uppdaterad inom utvecklingen på en rad olika områden som rör de nationella minoriteterna, vara lyhörd för signaler från kommuner, regioner och de nationella minoriteterna och göra bedömningar av hur utvecklingen lever upp till intentionerna i minoritetspolitiken. Uppkomna hinder behöver analyseras och myndigheten bör göra en bedömning av möjliga åtgärder. Det kan handla om strukturella hinder som kräver en bredare dialog med olika samhällsaktörer. Uppdraget kräver därför bred

kunskap om olika samhällssektorer och olika myndigheters ansvar, goda kontakter med ansvariga myndigheter och en analytisk förmåga för att kunna bedöma vilka typer av insatser och styrmedel som skulle kunna förändra situationen.

Uppföljningsmyndigheten behöver kvalificerad utredningskompetens, inklusive metodkunskaper för utvärdering och uppföljning, både för egna utredningar men också för att kunna göra kvalificerade beställningar av bland annat fördjupade analyser inom området. Myndigheten behöver sammantaget kompetens och kunskap för att både utarbeta och beställa rapporter, skrivelser och annat beredningsunderlag till regeringens fortsatta styrning av politikområdet.

Uppföljningsmyndigheten behöver också ha grundläggande kunskaper om kommunala och regionala beslutsprocesser, arbetssätt och förutsättningar, bland annat för att kunna utforma lämpliga främjande- och samordningsinsatser för kommuner och regioner, liksom för statliga myndigheter, för att driva genomförandet framåt. Främjandeinsatserna måste utgå från en grundlig analys av faktiska behov och syfta till att underlätta arbetet i kommuner och regioner och bidra till att statliga resurser används effektivt och ändamålsenligt.

8.3.1 Förutsättningarna vid Länsstyrelsen i Stockholms län

Kontinuitet och erfarenhet

Länsstyrelsen i Stockholms län har arbetat med uppdraget sedan 2010 och har upparbetat kunskaper, arbetssätt och rutiner i minoritetsarbetet. Länsstyrelsen har också utvecklat samarbetet med Saminget i det gemensamma uppdraget. Det finns en förförståelse för uppdraget på myndigheten och kontakter har etablerats med offentliga aktörer. Myndigheten har utvecklade samrådsformer med företrädare för de nationella minoriteterna.

Kompetens av betydelse för minoritetsuppdraget

För att klara det fortsatta uppdraget skulle Länsstyrelsen i Stockholms län behöva stärka sitt arbete med bland annat analytisk utredarkompetens, språk- och kulturkompetens och juridisk kompetens. Förutsättningarna för att kunna prioritera minoritetsfrågorna på ledningsnivå skulle också behöva förbättras.

Organisatoriska aspekter

Länsstyrelsen i Stockholms län har en omfattande verksamhet och det minoritetspolitiska uppdraget hanteras huvudsakligen på enhetsnivå. Denna lösning innebär stora organisatoriska utmaningar i den strategiska styrningen och ledningen då uppdraget och utformningen av arbetet inte är förlagt på ledningsnivå utan på operativ nivå långt ner i organisationen. Detta är i sig inget specifikt för länsstyrelsen som myndighet, men det innebär en svårighet i styrningen av ett mindre politikområde som hanteras av en myndighet med en rad omfattande uppdrag och ansvarsområden.

Den nyligen genomförda omorganisationen på Länsstyrelsen i Stockholms län innebär ingen förändring sett till de organisatoriska utmaningarna och påverkar därmed inte utredningens bedömning i denna del.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att den ingår i olika nätverk tillsammans med andra länsstyrelser i landet och det finns etablerade samverkansformer mellan länsstyrelserna. Dessa fördelar följer av att länsstyrelserna är regionalt organiserade.

Regeringens styrning

Nuvarande myndighetslösning inom minoritetspolitiken innebär stora utmaningar för regeringens styrning. Utmaningarna rör dels regeringens styrning av Länsstyrelsen i Stockholms län, dels myndighetens sätt att tolka och utföra det minoritetspolitiska uppföljningsuppdraget. Problematiken som framkommit handlar i hög utsträckning om otydlig myndighetsstyrning från regeringen, brister i strategisk styrning och ledning inom myndigheten, organisatoriska

förutsättningar, bristande resurser och att vissa kompetenser för uppdraget saknats vilket försvårat genomförandet.

Dialogen med regeringen sker i huvudsak på enhetsnivå och inte med myndighetens ledning som har det yttersta ansvaret för uppdraget. Den bredare myndighetsdialogen med länsstyrelsernas ledningar sker i särskild ordning och leds av Finansdepartementet, utan medverkan från enskilda sakdepartement. I den dialogen ligger inte fokus på enskilda politikområden.

Utredningen konstaterar att regeringens möjligheter att styra ett mindre politikområde genom länsstyrelsens mycket omfattande regleringsbrev är begränsade i dag. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av länsstyrelserna. I rapporten *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, RiR 2019:2, som publicerades i januari 2019, konstaterar Riksrevisionen att det finns stora utmaningar i regeringens styrning av länsstyrelserna generellt. Utmaningarna har varit väl kända under lång tid, men det har fortfarande inte lösts.

Problem som Riksrevisionen pekar på är bland annat att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna, att samordningen av styrningen inom Regeringskansliet behöver bli bättre och att styrningen inte är tillräckligt verksamhetsanpassad i många fall. De olika departementen kommer inom Regeringskansliet överens om innehållet i länsstyrelsernas regleringsbrev, men inget departement kan avgöra om uppdrag inom ett område är viktigare än inom något annat område.

Riksrevisionen menar att ett färre antal uppdrag för länsstyrelserna skulle kunna öka tydligheten i regeringens styrning och även ge länsstyrelserna större handlingsutrymme att bedriva ett tvärsektoriellt arbete. Regeringen borde därför, enligt Riksrevisionen, överväga om antalet uppdrag till länsstyrelsen skulle kunna minskas, liksom styrning med specifika sakanslag för uppdragen. Det finns också utmaningar i hur de strategiska kontakterna mellan länsstyrelserna och Regeringskansliet hanteras och dokumenteras. (RiR 2019:2, s. 58).

Den generella problematiken som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport kan, enligt utredningens bedömning, också tydligt skönjas i regeringens styrning av Länsstyrelsen i Stockholms län såvitt avser det nationella minoritetspolitiska uppdraget. Erfarenheterna som kommit fram i utredningens arbete ger en bild som liknar den som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport.

Den av regeringen aviserade nystarten för minoritetspolitiken, som ska säkerställa efterlevnaden av minoritetsrättigheter och måluppfyllelse på politikområdet, innebär enligt regeringen att styrkedjan behöver förbättras, tydliggöras och effektiviseras. Styrningen av politikområdet ska därför utgå från den fortsatta inriktningen för minoritetspolitiken och behovet av ökad tydlighet och transparens (skr. 2017/18:282, s. 25).

Mot bakgrund av Riksrevisionens slutsatser vore det, enligt utredningens bedömning, utmanande att åstadkomma en sådan styrning som nu ska eftersträvas inom minoritetspolitiken när det gäller länsstyrelsen som organisation. De åtgärder som Riksrevisionen efterlyser från regeringen i sin rapport pekar snarare i en annan riktning. Förutsättningarna för att åstadkomma en tydligare styrning och en bättre koordinering inom Regeringskansliet i förhållande till det minoritetspolitiska uppdraget hos Länsstyrelsen i Stockholms län bedömer utredningen som mycket begränsade.

En annan aspekt av regeringens myndighetsstyrning är utnämningmakten, alltså möjligheten att utse myndighetschefer. Utredningen bedömer att regeringen skulle behöva använda sin utnämningmakt inom minoritetspolitiken för att utse en chef för uppföljningsmyndigheten som bedöms kunna leda ett strategiskt och framåtsyftande minoritetspolitiskt arbete. Utnämningmakten blir särskilt viktigt om uppföljningsmyndigheten ska vara pådrivande, så som utredningen föreslår. En landshövding skulle sannolikt ha begränsade möjligheter att lägga tid på ett enskilt politikområde som minoritetspolitiken, jämfört med en myndighetschef vars ansvarsområde i hög grad fokuseras på det minoritetspolitiska uppdraget och/eller ett fåtal närliggande politikområden.

Kritik som framkommit under arbetets gång

Utredningen har under arbetets gång tagit del av viss kritik från kommunala och regionala samordnare och minoritetsföreträdare rörande uppföljningsmyndigheternas sätt att utföra dagens nationella uppföljningsuppdrag. Kritiken från kommunalt håll framförs framför allt av samordnare i finskt förvaltningsområde och rör således Länsstyrelsen i Stockholms län som uppföljningsmyndighet.

Stöd och främjandeinsatser till kommuner och regioner har inte uppfattats som tillräckligt omfattande och anpassade efter målgruppens faktiska behov, vilket enligt en del samordnare medfört att kommuner och regioner vidtagit kompensatoriska insatser för att kunna utföra sina uppdrag, vilket lett till dubbelarbete och att statsbidrag till kommuner och regioner nyttjats ineffektivt.

Det framförs även att de uppgifter som lämnas av kommuner som underlag till indikatorer som tagits fram av uppföljningsmyndigheterna, inte anpassats till kommunala och regionala uppföljningssystem (bland annat Kolada-systemet). Det kan, enligt utredningens bedömning, påverka den faktiska mängden uppgifter som behöver rapporteras av kommunerna, vilket kan spä på den administrativa bördan. Utredningen noterar att kommuner och regioner kommer att behöva utveckla de egna uppföljningssystemen framöver för att följa upp hur antagna mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet utvecklas över tid, i enlighet med 5 b § minoritetslagen. Enligt utredningens bedömning kommer behovet av att samordna statlig, kommunal och regional uppgiftsinsamling att öka med anledning av detta.

Bland de nationella minoriteterna uttrycker framför allt företrädare för den sverigefinska och tornedalska minoriteten kritik mot Länsstyrelsen i Stockholms läns sätt att utföra uppdraget att främja genomförandet av förvaltningsområden för finska respektive meänkieli.

En del företrädare för de nationella minoriteterna uttrycker att de inte kunnat påverka länsstyrelsens arbete med uppföljning och främjande i någon större utsträckning. Det är dock en bild som länsstyrelsen inte delar.

8.3.2 Överföring av uppdraget till en annan befintlig myndighet

Utredningen har gjort en bedömning av förutsättningarna för ett antal befintliga myndigheters lämplighet att överta samordnings- och uppföljningsuppdraget som rör judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar. Dialog har också förts med de nationella minoriteternas företrädare om vilka myndigheter som skulle kunna vara lämpliga.

Mot bakgrund av att en av utgångspunkterna för utredningen är att Sametinget ska ansvara för samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken, har inte utredningen över-

vägt att överföra samordnings- och uppföljningsuppdraget rörande övriga nationella minoriteter till Sametinget.

Utredningen har övervägt följande myndigheter och bedömt att det inte är lämpligt att föra över uppdraget till någon av dem.

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs och för bland annat talan i domstol i diskrimineringsärenden. DO ska genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. DO:s arbete styrs av de så kallade Parisprinciperna som bygger på olika internationellt erkända principer om självständiga organ som har att bevaka efterlevnaden av mänskliga rättigheter. Parisprinciperna har tolkats så att myndigheten ska ha en hög grad av självständighet och att regeringen ska avstå från att styra myndighetens verksamhet genom regleringsbrev, vilket är normen för andra statliga myndigheter.

Eftersom utredningen menar att ett viktigt kriterium vid valet av myndighet är regeringens möjligheter att vid behov kunna styra uppföljningsmyndigheten, bedöms inte DO vara en lämplig myndighet för att överta uppdraget. Att ge uppdraget till DO skulle dessutom kunna leda till en obalans i ombudsmannens uppdrag då vissa grupper skulle framstå som mer prioriterade än andra inom arbetet mot diskriminering.

Den föreslagna nationella institutionen för mänskliga rättigheter

Regeringen bereder för närvarande *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige* (Ds 2019:4). Institutionens övergripande uppdrag föreslås vara att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. Myndigheten ska bland annat följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och genomförs och lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. Även detta myndighetsuppdrag har utformats i enlighet med Parisprinciperna. Institutionens oberoende i förhållande till reger-

ingen är en grundläggande princip. Regeringens begränsade möjligheter att styra den gör den mindre lämplig för att överta samordnings- och uppföljningsuppdraget för minoritetspolitiken.

Forum för levande historia

Forum för levande historia har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Myndigheten har särskilt till uppgift att informera om Förintelsen och om kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Myndigheten bedriver utåtriktad verksamhet med inriktning på kunskap, kultur och utbildning. Myndigheten arbetar således primärt med spridande av kunskap på olika sätt. Ett samordnings- och uppföljningsuppdrag inom minoritetspolitiken skulle radikalt förändra inriktningen och bedöms därför inte som lämpligt.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är central sektorsmyndighet som leder och stöder arbetet med att bevara, använda och utveckla främst det materiella kulturarvet. Det handlar i första hand om frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. RAÄ har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och de nationella målen för kulturmiljöarbetet, vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. Utredningen bedömer att det visserligen finns beröringspunkter till minoritetspolitiken, men eftersom det fortsatta minoritetspolitiska samordnings- och uppföljningsuppdraget har starkt fokus på att säkerställa enskildas tillgång till språkliga rättigheter så passar inte uppdraget in i RAÄ:s nuvarande uppdrag. Utredningen ser inte att några synergieffekter kan uppnås och bedömer att RAÄ inte bör överta samordnings- och uppföljningsuppdraget.

Myndigheten för kulturanalys

Myndigheten för kulturanalys har till uppgift att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet. I uppgiften ingår att analysera utvecklingen både inom detta område och inom andra samhällsområden som har betydelse för kulturlivet. Myndigheten är en renodlad analysmyndighet med ett tiotal medarbetare. Från ett analysperspektiv är myndigheten intressant som alternativ, men samordnings- och uppföljningsuppdraget innefattar bland annat en rad samordnings- och främjandeinsatser som skulle innebära en helt annan inriktning för myndigheten. Av utgångspunkt 2 i utredningens direktiv följer att ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska hållas samlat.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ansvarar för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. MUCF ska på olika sätt verka för att målen inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället uppnås bland annat genom att ta fram, samla och sprida kunskap, bidra till samordning av statliga insatser, samverka med myndigheter, kommuner, landsting och det civila samhällets organisationer, och fördela statsbidrag. MUCF ska också verka för att stärka ungdomars förutsättningar och levnadsvillkor på olika områden. MUCF har haft ett antal regeringsuppdrag om fördelning av statsbidrag till minoritetsorganisationer bland annat inom jämställdhet och romsk inkludering. Myndigheten har nyligen bytt verksamhetsort och tappat en stor del av den tidigare kompetensen på området. Utredningen bedömer att uppdraget inte bör läggas på MUCF.

8.3.3 Förutsättningarna vid Institutet för språk och folkminnen

Förutom de myndigheter som nämns i föregående avsnitt har utredningen bedömt om Institutet för språk och folkminnen, Isof, skulle kunna vara en lämplig myndighet för uppdraget.

Nuvarande uppdrag

Isof har i uppdrag att bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka, levandegöra och sprida kunskaper om språk, dialekter, folkminnen, namn och immateriella kulturarv i Sverige. Myndigheten ska främja utvecklingen inom sitt verksamhetsområde genom fördelning av statliga bidrag. Myndigheten ska bedriva forskning inom sitt verksamhetsområde och verka för ökad kunskap i samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor.

Isof har ett åttiotal årsarbetskrafter och avdelningar i Göteborg, Stockholm och Uppsala.

Kontinuitet och erfarenhet

Isof har i dag en rad myndighetsuppdrag som rör de nationella minoriteterna och minoritetspolitik.

Arbetet med språkvård i de nationella minoritetsspråken är en del av Sveriges konventionsåtaganden enligt den europeiska språkstadgan. Myndigheten och dess företrädare på området har lång erfarenhet av språkvård på finska. Sverigefinska språknämndens arbete, som bedrivits sedan 1975, införlivades i myndigheten 2006. Myndighetens arbete med språkvård i finska är så väletablerat och långvarigt att myndighetens arbete, enligt sverigefinska minoritetsföreträdare, uppfattas som en central och aktad sverigefinsk kulturinstitution.

Uppdragen att bedriva språkvård rörande meänkieli, jiddisch respektive romani chib har tillkommit senare och det arbetet är fortfarande under utveckling hos myndigheten. Detta utvecklingsarbete sker i dialog med de nationella minoriteterna och det finns utmaningar i arbetet, bland annat kopplade till faktiska resurser som står till förfogande. Från de nationella minoriteternas sida finns det starka önskemål om att utveckla arbetet ytterligare och att mer medel ska tillföras för detta ändamål.

I myndighetens stora samlingar av dialekt- och folkminnesmaterial finns bland annat material om och på dessa minoritetsspråk. Sedan 2011 arbetar Isof med att utveckla arbetet med Unescos konvention om tryggnad av det immateriella kulturarvet i Sverige och myndigheten har påbörjat arbetet med en nationell förteckning över immateriella kulturarv. I detta arbete ingår de nationella minoriteternas kulturarv. Myndigheten har genomfört omfattande projekt

avseende ortnamn på minoritetsspråk och ordboksarbete. I frågor om ortnamn och immateriellt kulturarv sker samarbete med Same-tinget.

I myndighetens uppdrag ingår bland annat följande som berör minoritetspolitiken:

- samla in, bevara, vetenskapligt bearbeta samt sprida kunskap och material om de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib,
- initiera och samordna lexikaliskt arbete i fråga om de främmande språk som är aktuella för tolk- och översättarutbildning,
- yttra sig i ärenden om fastställande av ortnamn (där nationella minoritetsspråkiga namn ingår) och granska förslag till namn på allmänna kartor,
- yttra sig i ärenden av språkpolitisk betydelse,
- följa tillämpningen av språklagen (2009:600) och verka för att den offentliga förvaltningen använder de nationella minoritetsspråken enligt gällande lagar och förordningar,
- verka för att den offentliga förvaltningen använder ett vardat, enkelt och begripligt språk (även på nationella minoritetsspråk), bland annat genom att ge ut skrivregler för den offentliga förvaltningen, samt
- främja språkteknologisk och terminologisk utveckling.

Isof fördelar sedan 2010 medel för revitalisering av de nationella minoritetsspråken enligt förordning (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken.

I oktober 2019 slutredovisade Isof ett regeringsuppdrag rörande inrättandet av språkcentrum för finska, meänkieli, jiddisch respektive romani chib (Ku2015/02857/DISK, Ku2018/01455/DISK). Förslaget innebär att Isof skulle bli huvudman för de föreslagna fyra språkcentrumen och att ett antal tjänster därmed skulle tillföras myndigheten, med placering i Uppsala, Stockholm, Kiruna respektive Övertorneå. Språkcentrumen föreslås arbeta aktivt tillsammans med respektive nationell minoritet och genomföra insatser i syfte att stärka och revitalisera minoritetsspråken. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Myndigheten har även ett pågående regeringsuppdrag att utarbeta ett förslag till ett långsiktigt och samlat handlingsprogram för bevarande av finska, jiddisch, meänkieli och romani chib (Ku2019/01339/CSM).

Kompetens av betydelse för minoritetsuppdraget

De befintliga minoritetspolitiska uppdragen innebär att Isof har tillgång till kulturkompetens, fördjupad kunskap om och språkkunskaper i minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib och dessa språks förutsättningar i Sverige. Myndigheten har utarbetade arbetsformer för dialog och samråd med de nationella minoriteterna.

Myndighetens kompetens i frågor som rör mänskliga rättigheter är huvudsakligen begränsade till frågor som rör språkliga rättigheter generellt, minoritetsrättigheter och rätten till kulturarv.

Isof har i dagsläget tillgång till begränsad utredarkompetens och har bland annat producerat rapporter om de nationella minoritetsspråkens situation och utmaningar i Sverige.

Kompetensen i frågor som rör kommuner och regioner bedöms däremot som begränsad.

8.3.4 Institutet för språk och folkminnen ska överta länsstyrelsens uppdrag

Förslag: Uppdraget som central uppföljande och samordnande myndighet när det gäller de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib, ska flyttas från Länsstyrelsen i Stockholms län till Institutet för språk och folkminnen.

Nuvarande modell fungerar inte längre

När uppföljningsansvaret infördes från 2010 bedömdes Länsstyrelsen i Stockholms län vara en lämplig och ändamålsenlig lösning och ett stort steg framåt. Därefter har minoritetspolitiken utvecklats

och de utmaningar som nu behöver hanteras kräver att arbetet vidareutvecklas.

Under arbetets gång har uppföljningsmyndigheterna och även andra aktörer förklarat en stor del av de identifierade bristerna och utmaningarna i samordningen och uppföljningen med bristande resurser. Utredningen bedömer att bristande resurser varit av betydelse för en del av de utmaningar som framkommit. För att kunna utveckla samordning och uppföljning ytterligare i den riktning som regeringen aviserat och för att kunna säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter krävs det både resursförstärkningar och andra mer långtgående förändringar.

Utredningen bedömer att det i nästa fas av arbetet behövs kraftfulla insatser för att undanröja hinder som begränsar förverkligandet av de nationella minoriteternas rättigheter. Den av utredningen förslagna revideringen och förstärkningen av uppföljningsuppdraget innebär en ambitionshöjning – i linje med regeringens intentioner – som kan bidra till ökat förtroendet för minoritetspolitiken.

Regeringens styrning av minoritetspolitiken behöver bli tydligare. De nuvarande utmaningarna i styrningen av politikområdet är till stor del kopplade till möjligheterna att styra länsstyrelsen som myndighet. Möjligheterna att inom länsstyrelsestrukturen åstadkomma den styrning som krävs bedömer utredningen som mycket begränsade, då de minoritetspolitiska frågorna även fortsättningsvis kommer att vara ett mindre, begränsat uppdrag, bland övriga uppdrag som Länsstyrelsen i Stockholm ansvarar för.

Utredningen bedömer inte heller att utmaningarna i uppföljningsarbetet helt kan lösas genom att regeringen tillför ytterligare resurser till länsstyrelsen. Ytterligare resurser skulle visserligen kunna åstadkomma viss förändring, såsom förstärkningar av stöd och främjandeinsatser i kommuner och regioner. För att komma vidare i arbetet med att utveckla politikområdet krävs dock en tydligare organisatorisk struktur och ett nytt förhållningssätt i arbetet.

En central del i ett rättighetsbaserat synsätt är ansvarsutkrävande och lyhördhet för rättighetsbärarna synpunkter. Fokus för arbetet med att åstadkomma en nystart för minoritetspolitiken bör nu vara att återupprätta förtroende för politiken och visa att kritik som framförs leder till förändring och ansvarstagande.

Vid en samlad bedömning finner utredningen därför att samordnings- och uppföljningsuppdraget inte bör ligga kvar på Länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen i Stockholms län bör fortsättningsvis ha motsvarande uppdrag som övriga länsstyrelser inom ramen för mänskliga rättigheter och minoritetspolitiken.

Det bör inte inrättas en ny myndighet för uppdraget

I dialogen med de nationella minoriteternas företrädare har inrättandet av en ny statlig myndighet diskuterats. En sådan modell skulle innebära att myndigheten skulle kunna fokusera helt och hållet på genomförande av de minoritetspolitiska målen. Det skulle också ge regeringen möjlighet att genom sin utnämningssmakt kunna utse en myndighetschef med särskild kompetens inom området.

Att inrätta en ny myndighet kräver dock mycket starka skäl. Den allmänna inriktningen inom svensk förvaltningspolitisk är snarare en strävan att begränsa antalet statliga myndigheter och av styrnings- och resursskäl koncentrera myndighetsuppgifter till färre myndigheter.

Från de nationella minoriteternas företrädare har det framförts att en egen myndighet för minoritetspolitiken skulle höja statusen på frågorna, vilket är mycket önskvärt. Utredningen delar denna syn. En höjd status för frågorna skulle på sikt kunna bidra till ökat genomslag för minoritetsrättigheter i Sverige. På en liten myndighet är också avståndet mellan myndighetens ledning och medarbetarna litet med korta beslutsvägar och det är sannolikt enklare och går snabbare att anpassa verksamhetens inriktning och former till behoven.

En ny självständig minoritetsmyndighet skulle dock bli en mycket liten myndighet. För att klara av ett myndighetsuppdrag behövs också ett antal stabs- och stödfunktioner, vilket skulle innebära att ytterligare resurser skulle behöva tillföras utöver handläggartjänster för grunduppdraget. Samordnings- och uppföljningsuppdraget är begränsat och det är inte realistiskt att föreslå ett stort antal nya tjänster till en sådan myndighet. Inrättandet av en ny myndighet skulle därmed bli betydligt dyrare och mer resurskrävande än att utöka och utveckla en befintlig myndighets uppdrag.

En liten myndighet innebär även risker, såsom stor sårbarhet för verksamheten. Med ett fåtal medarbetare skulle även mindre per-

sonalförändringar kunna få stora negativa effekter på den dagliga verksamheten. Det tar också tid att dels bygga upp en helt ny verksamhet, dels göra den känd bland dem som ska genomföra minoritetspolitiken och hos allmänheten.

Utredningen bedömer att övervägande skäl talar för att med dagens förutsättningar i första hand välja en befintlig myndighet, i stället för att inrätta en ny myndighet. Eftersom utredningen inte anser att en ny myndighet bör inrättas, har frågan om en sådan myndighet lämpligen borde placeras hos en så kallad värdmyndighet, inte varit aktuell att ta ställning till.

En ny modell behövs

Utredningen bedömer att mycket talar för att det fortsatta samordnings- och uppföljningsansvaret bör läggas på en mindre sektorsmyndighet vars nuvarande verksamhet redan tangerar det aktuella minoritetspolitiska uppdraget. Vid genomgång av tänkbara befintliga statliga myndigheter framstår Institutet för språk och folkminnen som det bästa alternativet. Utredningen bedömer att Isof med utredningens förslag har goda förutsättningar att uppfylla de kriterier som regeringen pekat ut som önskvärda i den fortsatta samordningen och uppföljningen (utgångspunkt 3 i direktiven).

Genom att samla flera frågor som rör de nationella minoriteterna hos samma myndighet finns det bättre förutsättningar för regeringen att styra inriktningen på verksamheten och nyttja de samlade resurserna effektivt och ändamålsenligt. Det ger också goda förutsättningar att bygga sakkunskap inom minoritetspolitiken.

Utredningen bedömer att det vore önskvärt med en relativt liten operativ organisation där avståndet mellan medarbetarna och ledningen är kort, där man kan arbeta flexibelt och snabbt omprioritera insatser utifrån de problem som identifieras.

Utredningen bedömer att det finns förutsättningar att skapa en rad värdefulla synergier som talar för att samordnings- och uppföljningsuppdraget bör placeras hos Isof. Myndigheten arbetar redan med minoritetspolitiska frågor och man har etablerade relationer till de berörda nationella minoriteterna. Myndigheten har lång erfarenhet av arbete med språkliga rättigheter och minoritetsrättigheter. På myndigheten finns redan kulturkompetens och kvalificerade språk-

kunskaper i nationella minoritetsspråk, vilket kommer att underlätta arbetet, till exempel vid kvalitetssäkring av texter på minoritetsspråk.

Vidare finns det en förförståelse hos myndigheten för de nationella minoriteternas situation och förutsättningar i samhället och de utmaningar som de nationella minoritetsspråken står inför. Uppdraget med att fördela medel till revitaliseringsinsatser och att samla kunskap om revitaliseringsfrågor har utvecklat och fördjupat denna förståelse ytterligare på myndigheten.

Det föreslagna inrättandet av språkcentrum för finska, jiddisch, meänkieli och romani chib skulle stärka myndighetens förutsättningar på minoritetsområdet ytterligare. Arbetet med revitalisering kommer att vara av central betydelse i det fortsatta arbetet med att främja och stödja minoritetsarbetet i kommuner och regioner. Även om språkcentrumen kommer att ha de nationella minoriteterna som primär målgrupp, kommer även kommuner och regioner att kunna vända sig till centrumen för råd och stöd. I en del revitaliseringsinsatser kommer säkerligen kommuner och regioner också att vara medaktörer. Genom att samla frågor som rör revitalisering och främjande av minoritetsarbetet hos samma statliga myndighet finns goda förutsättningar att nyttja samlad sakkunskap och gjorda lärdomar och bidra till att dessa sprids till kommuner och regioner som en del av främjandet och i informations- och kunskapshöjande insatser.

Genom att förlägga utökat ansvar för språkrevitalisering och samordning- och uppföljningsuppdraget av minoritetspolitiken hos Isof skulle myndighetens arbete också delvis bli en spegling av Sametingets nuvarande ansvarsområde inom verksamhetsområdet språk och minoritetspolitik. Sametinget kommer även fortsättningsvis att bära ansvar för både språkrevitalisering och samordning- och uppföljning av minoritetspolitiken. Att så långt som det är möjligt och lämpligt få en likformighet och parallellitet i myndigheternas uppgifter och uppdrag inom området underlättar regeringens fortsatta styrning och utveckling av minoritetspolitiken.

I utredningens samråd med de nationella minoriteternas företrädare välkomnar de sverigefinska och tornedalska minoriteterna förslaget att Isof skulle ges samordnings- och uppföljningsansvar.

Den judiska minoritetens företrädare är positiva till att uppdraget föreslås flyttas från Länsstyrelsen i Stockholms län.

Den romska minoritetens företrädare som utredningen samrått med är mer splittrade i frågan. Någon organisation skulle hellre se

att uppdraget ligger kvar hos Länsstyrelsen i Stockholms län som i så fall skulle behöva tillföras ytterligare resurser, medan andra företrädare är positiva till en överföring av uppdraget till Isof. Några företrädare fokuserade i samtalet på att man inte är nöjda med hur Isof skött språkvårdsuppdraget och att det krävs mer resurser för språkvården i romani chib. Romska företrädare menade också att Isof behöver utveckla sitt arbetssätt när det gäller samråd med den romska minoriteten.

I utredningens samråd med Sametingets folkvalda företrädare i språknämnden ställer man sig positiva till att samarbeta med Isof i den fortsatta samordningen och uppföljningen av minoritetspolitiken. Det finns etablerat samarbete sedan tidigare. Myndigheten uppfattas som en stark medpart till Sametinget i förhållande till språkfrågorna.

Sammantaget bedömer utredningen att övervägande skäl talar för att Isof bör ges i uppdrag att vara central uppföljande och samordnande myndighet när det gäller de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.

8.4 Sametingets roll inom minoritetspolitiken

Förslag: Sametingets roll ska renodlas till att bevaka frågor som rör samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Sametinget ska ges större frihet att arbeta med det minoritetspolitiska uppdraget avseende samiska rättigheter och samiska språket genom att ges möjlighet att självständigt rapportera om politiken och ge rekommendationer till regeringen.

Som beskrivits i avsnitt 4.3.1 har Sametinget ett tudelat uppdrag som folkvalt organ och statlig myndighet.

Enligt utredningens direktiv, utgångspunkt 6, bör Sametinget, genom ett tydligt rättighetsfokus och med tillitsbaserad styrning, ges större frihet att utforma och bedriva den berörda verksamheten inom gällande regelverk. Utredningen har att utgå från att Sametinget ska ges större frihet ”inom gällande regelverk”. I utredningens uppdrag ingår således inte att överväga om samiska minoritetsrättigheter och samiska språkets ställning ska regleras i särskild ordning.

I utredningens dialog med Sametingets förtroendevalda företrädare framkommer starka önskemål om att Sametinget ska ges motsvarande mandat att agera i förhållande till kommuner, regioner och statliga myndigheter som den andra samordnings- och uppföljningsmyndigheten. Inom detta mandat vill man att Sametinget ska ges stort handlingsutrymme att agera på lämpligt sätt.

Utredningen anser att man vid utformningen av Sametingets minoritetspolitiska uppdrag behöver beakta Sametingets särskilda ställning som folkvalt organ för urfolket samerna. Sametingets minoritetspolitiska roll bör med hänsyn till detta renodlas till att bevaka frågor som rör samiska rättigheter och samiska språket. En sådan renodling utgör även en förutsättning för att ge Sametinget större frihet att utforma och bedriva verksamheten.

Mot större frihet för Sametinget behöver utredningen även väga andra intressen. Den nuvarande ordningen med två samverkande uppföljningsmyndigheter bygger bland annat på effektivitetsskäl. Att bygga upp två helt parallella, fristående strukturer på området kan bli kostsamt. Eftersom myndigheterna även framgent kommer att arbeta med utgångspunkt i ett gemensamt regelverk, framför allt minoritetslagen, kan man även behöva beakta behovet av samstämmighet och enhetlighet inom ramen för exempelvis rådgivningsverksamheten.

Utredningen anser att Sametinget bör ges större frihet att arbeta med det minoritetspolitiska uppdraget rörande samer och samiska genom att ges möjlighet att självständigt rapportera om politiken och ge rekommendationer till regeringen. Sametinget bör således ges större frihet i fråga om utformningen av uppföljningen av minoritetspolitiken.

8.5 Innehållet i det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret

8.5.1 En tydligare reglering av uppdraget

Bedömning: Det minoritetspolitiska uppdraget bör regleras tydligt och samlat i instruktionen för Sametinget respektive Institutet för språk och folkminnen.

I avsnitt 4.6.1 konstaterar utredningen att Sametingets och Länsstyrelsen i Stockholms läns minoritetspolitiska uppföljningsuppdrag har varit otydligt. Bland annat noterar utredningen att uppdraget finns utspritt i olika styrdokument och att man kan behöva gå till förarbeten som är närmare tio år gamla för att förstå uppdraget. Utredningen konstaterar att ett otydligt uppdrag innebär ett svagt mandat i förhållande till andra myndigheter och gör det svårare för utomstående att förhålla sig till uppdraget och att veta vad de kan förvänta sig av uppföljningsmyndigheterna. Det minoritetspolitiska samordnings- och uppföljningsuppdraget bör därför regleras tydligt och samlas i instruktionen för Sametinget respektive Isof. I avsnitt 8.5.2–8.5.7 och 8.5.10 lämnar utredningen förslag till innehåll i det instruktionsenliga uppdraget.

8.5.2 Övergripande syfte med uppdraget

Förslag: Institutet för språk och folkminnen ska ansvara för samordning och uppföljning av de offentliga insatserna för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Sametinget ska bevaka samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken.

Sametinget och Institutet för språk och folkminnen ska utifrån ett rättighetsperspektiv vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av minoritetspolitiken. Myndigheterna ska även bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning av politiken och en integrering av de nationella minoriteternas rättigheter inom berörda sektorer.

Följande övergripande syften bör fastslås för Institutet för språk och folkminnen respektive Sametingets minoritetspolitiska uppdrag.

Uppföljningsmyndigheternas ansvarsområden

Institutet för språk och folkminnen (Isof) ska enligt utredningens förslag överta det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret såvitt avser de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och torne-

dalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib. Isof kommer att ansvara såväl för uppföljning som samordning, bland annat genom att tillhandahålla en struktur för samverkan (se avsnitt 8.5.6). Isofs uppdrag ska därför formuleras så att myndigheten ska ansvara för samordning och uppföljning av de offentliga insatserna för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.

Utredningen har föreslagit att Sametingets roll renodlas till att bevaka frågor som rör samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken (se avsnitt 8.4). Sametingets uppdrag ska formuleras i enlighet med det förslaget.

Uppföljningsmyndigheterna ska arbeta utifrån ett rättighetsperspektiv

Regeringen konstaterade i samband med att det nuvarande uppföljningssystemet infördes år 2010 att om människor ges egenmakt, det vill säga verktyg och förutsättningar att forma sin egen framtid, kan den styrka som gruppen besitter kanaliseras. Kunskap om rättigheterna och inflytande i frågor som berör dem framhölls som viktiga delar i egenmakten (prop. 2008/09:158, s. 33 f.). Regeringen har senast 2018 uttalat att de nationella minoriteternas egenmakt är en av de tre nyckelfaktorer som ska präglade genomförandet av minoritetspolitiken (prop. 2017/18:199, s. 26 f.). Regeringen bedömde även att arbetet bör utgå från förhållandet att de nationella minoriteternas rättigheter utgör en integrerad del av det internationella ramverket till skydd för de mänskliga rättigheterna (a. prop. s. 22).

Vidare anges i utredningens direktiv bland annat att verksamheten bör präglas av ett arbetssätt som utgår från de nationella minoriteternas rättigheter. Där framhålls behovet av ett fördjupat arbete med att ge de nationella minoriteterna möjlighet att utöva egenmakt, bland annat genom att bidra med expertis och genom reella möjligheter till inflytande och delaktighet.

Utredningen anser att en central del i uppföljningsmyndigheternas roll därmed bör vara att de ska arbeta utifrån ett rättighetsperspektiv. Att myndigheterna ska arbeta utifrån ett rättighetsperspektiv kan exempelvis innebära att myndigheterna utgår från ett så kallat rättighetsbaserat arbetssätt. Detta kan beskrivas som dels *ett för-*

hållningssätt, dels *en metod* för att arbeta med förverkligande av mänskliga rättigheter (se avsnitt 5.1.2). Förhållningssättet innebär bland annat att man utgår från att enskilda individer är rättighetsbärare vars rättigheter ska respekteras och förverkligas. Enskilda ska behandlas som subjekt som kan påverka och förändra sin egen situation, snarare än som objekt för insatser.

Rättighetsperspektivet bör genomsyra såväl myndigheternas eget förhållningssätt till de nationella minoriteterna och urfolket, som dess arbete med att främja gruppernas inflytande och delaktighet i genomförandet av minoritetspolitiken hos myndigheter, kommuner och regioner.

Uppföljningsmyndigheterna ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av minoritetspolitiken

Utredningen bedömer att behovet av en pådrivande och samlande kraft inom minoritetspolitiken finns kvar sedan 2009 års reform. Utredningen noterar även att regeringen i den minoritetspolitiska skrivelserna till riksdagen 2018 har bedömt att det är nödvändigt med ett helhetsgrepp om minoritetspolitiken. Vidare har regeringen anfört att ansvarsfördelningen inom minoritetspolitiken bör förtydligas. Regeringen har konstaterat att rollen som pådrivande motor i minoritetspolitiken får anses ingå i samordningsuppgiften (skr. 2017/18:282, s. 33).

Utredningen konstaterar att politikområdet är komplext och att politiken förverkligas genom insatser både på statlig nivå och på kommun- och regionnivå. För många aktörer kan upplevelsen vara att frågorna inte är en naturlig del av den ordinarie verksamheten vilket riskerar att leda till att de prioriteras bort. Det behövs ytterligare insatser för att öka kunskapen och medvetenheten om de nationella minoriteterna och minoritetsrättigheter, särskilt i kommuner och regioner som inte ingår i förvaltningsområden.

Utredningen konstaterar att regeringen har det primära ansvaret för att minoritetspolitiken genomförs på ett effektivt sätt. Det är regeringen som fördelar resurser och beslutar om myndigheternas uppdrag. Politikens genomslag är beroende av tydliga styrsignaler från regeringen.

Minoritetspolitikens tvärspektoriella karaktär innebär emellertid att resurser och styrsignaler från regeringen inte är tillräckligt. För

att stödja arbetet lokalt och regionalt såväl som nationellt krävs handfast och konkret rådgivning och annat praktiskt stöd från uppföljningsmyndigheternas sida. Det finns behov av aktörer på statlig myndighetsnivå som utifrån en helhetssyn på minoritetspolitiken kan driva på dess genomförande. Utredningen anser mot denna bakgrund att det i rollen som uppföljningsmyndighet bör ingå att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av minoritetspolitiken.

Den pådrivande, stödjande och samlande rollen innebär bland annat att uppföljningsmyndigheterna ska ha ett helhetsperspektiv på minoritetspolitiken. De ska bevaka och fånga upp bristande efterlevnad och svagheter i systemet. De ska agera proaktivt, främja åtgärder som löser strukturella hinder och driva frågor som riskerar att hamna mellan eller utanför de olika myndigheternas och andra aktörernas ansvarsområden. Uppföljningsmyndigheterna bör ha en överblick som sträcker sig över politikområdets gräns och löpande analysera vilka statliga myndigheter och andra aktörer som är relevanta för förverkligandet av minoritetspolitiken.

I den pådrivande rollen bör ingå att ta ett särskilt ansvar för att uppmuntra kommuner och regioner utanför förvaltningsområdena att arbeta med minoriteters rättigheter. Myndigheten behöver föra en systematisk och långsiktig dialog med kommuner och regioner utanför förvaltningsområdena i syfte att öka medvetenheten och kunskapen om de skyldigheter som åligger alla landets kommuner och regioner.

Uppföljningsmyndigheterna ska bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning av minoritetspolitiken

Utredningen har i avsnitt 6 behandlat förutsättningarna för regeringens styrning av minoritetspolitiken och regeringens behov av underlag för sin styrning.

Utredningen konstaterar att regeringen bland annat har uttalat att ett mer strategiskt förhållningssätt till myndighetsstyrning bör tillämpas inom minoritetspolitiken. Regeringen har även bedömt att uppföljningssystemet bör utvecklas och att möjligheten att på ett systematiskt och långsiktigt sätt följa och analysera utvecklingen inom alla berörda sektorer bör förbättras (skr. 2017/18:282). Enligt regeringen är systematik och långsiktighet två av tre nyckelfaktorer i det

fortsatta genomförandet av minoritetspolitiken (prop. 2017/18:199, s. 26). Utredningen konstaterar att ett utpräglat tvärsektorielt område som minoritetspolitiken innebär särskilda utmaningar när det gäller att ta fram underlag för styrningen (se avsnitt 6.2.1). Utredningen anser att det finns behov av att stödja regeringen i arbetet med styrningen av minoritetspolitiken. Utredningen bedömer därför att en central del i uppföljningsmyndigheternas roll bör vara att bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning av minoritetspolitiken.

Uppföljningsmyndigheternas bidrag till styrningen blir främst att över tid bygga upp, förvalta och förmedla en djup och bred kunskap, både om de nationella minoriteternas respektive urfolkets och minoritetsspråkens förutsättningar och behov, och om hur styrningen av politiken fungerar. I det senare kan ingå att bygga upp en kunskap om berörda myndigheters och andra aktörers minoritetspolitiska arbete och att dra lärdomar av det arbetet i syfte att utveckla styrningen. Uppföljningsmyndigheterna kan därigenom stå för en kontinuitet och långsiktighet inom sina respektive ansvarsområden.

Viktiga uppgifter kopplade till denna del av rollen är dels myndigheternas löpande uppföljning, dels de analyser, utvärderingar och andra underlag som myndigheten föreslås ta fram på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen (se avsnitt 6.6.5). Men uppföljningsmyndigheterna kan även bidra till en strategisk, systematisk och långsiktig styrning genom sin roll att vara pådrivande, stödjande och samlande. Behovet av styrsignaler från regeringen bör nämligen minska om uppföljningsmyndigheterna verkar för att berörda aktörer hanterar behov och hinder genom samverkan eller stöd från uppföljningsmyndigheterna. Regeringens styrning kan därmed inriktas på det långsiktiga perspektivet.

Uppföljningsmyndigheterna ska bidra till en integrering av de nationella minoriteternas rättigheter inom berörda sektorer

Utredningen bedömer att det bör ingå i den övergripande inriktningen för uppföljningsmyndigheternas arbete att bidra till en integrering av de nationella minoriteternas rättigheter inom berörda sektorer. Syftet är att rättigheterna ska integreras som perspektiv i det ordinarie beslutsfattandet hos förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner. Erfarenheterna visar att arbetet med minoritetsrättig-

heter i allt för många sammanhang tenderat att ske i ett särskilt spår, vid sidan av ordinarie besluts- och styrprocesser. Konsekvensen kan då bli att minoritetsfrågorna inte prioriteras eller ens beaktas i de ordinarie processerna.

Inom en rad andra rättighetsområden, såsom till exempel jämställdhetspolitiken och barnrättspolitikerna, har man kommit längre med att systematiskt integrera rättighetsarbetet inom befintliga strukturer. Det har skett genom målstyrning samt utvecklande av specifikt metodstöd och verktyg för offentliga aktörer. På motsvarande sätt behöver minoritetsperspektivet beaktas i besluts- och styrsammanhang. Regeringen har redan tagit viktiga steg i denna riktning genom införandet av 5 b § i minoritetslagen, där det anges att kommuner och regioner ska anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Arbetet med integrering av minoritetsarbetet kan emellertid förstärkas ytterligare.

Uppföljningsmyndigheterna bör kunna bidra på många olika sätt till en minoritetspolitisk integrering, såväl inom uppföljnings- som främjandedelen av uppdraget. Sådant man skulle kunna göra är att utveckla och sprida konkreta metoder, verktyg och arbetssätt för det offentliga som underlättar hänsynstagande och säkerställande av minoritetsperspektivet vid beslutsfattande. De framgångsfaktorer och väl fungerande arbetssätt som identifierats i arbetet behöver tillgängliggöras och spridas. Graden av integrering inom olika sektorer eller verksamheter kan även vara en omständighet som följs upp och vid behov redovisas till regeringen. Som framgår av avsnitt 8.2.3 bör arbetet med integrering även kunna understödjas genom att regeringen ger särskilda uppdrag till utvalda myndigheter att, med stöd av uppföljningsmyndigheterna, arbeta med minoritetspolitisk integrering.

8.5.3 Följa utvecklingen inom politiken och inom områden av betydelse för politiken

Förslag: Institutet för språk och folkminnen och Sametinget ska följa utvecklingen inom minoritetspolitiken och inom relevanta områden, nationellt och internationellt.

Som framgår av avsnitt 6.6.3 bedömer utredningen att en del i uppföljningssystemet bör vara en bred löpande bevakning av genomförandet av politiken, inklusive de politikområden som minoritetspolitiken överlappar eller berör. Den löpande bevakningen ska syfta till att kontinuerligt fånga upp hinder och utvecklingsbehov samt ge underlag för beslut om utvärderingar och andra djupare analyser avseende sådana hinder och utvecklingsbehov. I bevakningen bör ingå att hålla sig underrättad om andra statliga myndigheters arbete och hur de har integrerat minoritetspolitiken. Uppföljningsmyndigheterna bör ansvara för bevakningen. I deras uppdrag bör därför ingå att följa utvecklingen inom politiken.

Bevakningen av utvecklingen bör skiljas från den periodiska uppföljningen, som utredningen föreslår ska ske enligt en särskild rapporteringsstruktur, framtagen var för sig av uppföljningsmyndigheterna (se avsnitt 8.5.10). Bevakningen är en aktivitet som innebär att uppföljningsmyndigheterna systematiskt inhämtar information.

Utöver utvecklingen inom minoritetspolitiken, inklusive tillämpningen av minoritetslagen, finns ett antal politikområden som minoritetspolitiken överlappar eller berör, såsom utbildningspolitiken, politiken mot diskriminering och kulturpolitiken. Förändringar i regelverk, resurser eller särskilda händelser inom dessa politikområden kan direkt eller indirekt påverka minoritetspolitikens förutsättningar.

Eftersom minoritetspolitiken bygger på Sveriges internationella åtaganden, främst språkstadgan och ramkonventionen, kan bland annat lärdomar från andra länder och uttalanden av internationella granskningsorgan vara av betydelse för svenska förhållanden. Bland annat kan det vara aktuellt för myndigheter och domstolar att tolka nationell lagstiftning i ljuset av sådana åtaganden. Exempelvis har Högsta domstolen nyligen, i det så kallade Girjasmålet, hänvisat till folkrättsliga principer om tillvaratagandet av etniska minoriteters rättigheter som kommer till uttryck i bland annat artikel 5.1. i ramkonventionen. Domstolen uttalade att det är naturligt att folkrättsliga principer ges betydelse vid tolkningen av gällande rätt, även om något införlivande genom lagstiftning inte har skett. (se Högsta domstolens dom den 23 januari 2020 i mål nr T 853-18). Även i uppföljningen av minoritetspolitiken kan innehållet i folkrättsliga åtaganden få betydelse, exempelvis i utformningen av uppföljningen av delmålen.

Uppdraget till Isof och Sametinget bör sammanfattningsvis utformas så att de ska följa utvecklingen inom minoritetspolitiken och inom relevanta områden nationellt och internationellt.

8.5.4 Underlag till regeringen

Förslag: Institutet för språk och folkminnen och Sametinget ska verka för att regeringen ska få tillgång till de utvärderingar och andra underlag som behövs för styrning och utveckling av minoritetspolitiken.

Utredningen har i avsnitt 6.6.5 ansett att särskilda utvärderingar och andra djupare analyser bör ingå som en del i uppföljningssystemet. Utredningen kom fram till att de särskilda utvärderingarna och andra djupare analyserna bör utföras av den eller de myndigheter, eller andra aktörer, som är bäst lämpade för uppgiften i det enskilda fallet. Uppföljningsmyndigheternas roll bör i första hand vara att ansvara för att kontinuerligt göra en samlad bedömning av behovet av sådana utvärderingar och analyser. Utifrån behovsbedömningen kan de föreslå hur detta behov kan tillgodoses mest effektivt och ändamålsenligt, alternativt om det är lämpligt, själva genomföra sådana utvärderingar och andra analyser. En uppgift för Isof och Sametinget bör sammanfattningsvis vara att verka för att regeringen ska få tillgång till de utvärderingar och andra underlag som behövs för styrning och utveckling av minoritetspolitiken. Uttryckssättet innefattar att myndigheten lämnar förslag till åtgärder vid behov. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 6.6.5 behöver man överväga med vilken periodicitet uppföljningssystemet bör producera åtgärdsförslag.

8.5.5 Verka för ökad kunskap och förståelse

Förslag: Institutet för språk och folkminnen ska verka för ökad kunskap om och förståelse för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar och deras rättigheter. Sametinget ska inom ramen för sitt minoritetspolitiska uppdrag verka för ökad kunskap om och förståelse för samer och samiska rättigheter.

Bristande kunskap och medvetenhet om de nationella minoriteterna och urfolket, deras rättigheter och förutsättningar i samhället är fortfarande ett stort hinder som hämmar och försvårar förverkligandet av minoritetsrättigheter i Sverige. Det handlar såväl om bristande kunskaper om minoritetspolitiken generellt som bristande kunskaper om de olika nationella minoriteterna och deras särskilda förutsättningar och kultur. De kunskapshöjande insatser som gjordes av Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholms län i anslutning till 2009 års reform var värdefulla. Många offentliganställda har sedan dess hunnit byta arbetsuppgifter i kommuner och regioner och nya medarbetare har tillkommit. Många tjänstepersoner och förtroendevalda i kommuner och regioner känner möjligen till att det finns minoritetsrättigheter, men det kan fortfarande saknas en djupare förståelse för varför dessa rättigheter behövs och på vilket sätt minoritetsrättigheter kan påverka den egna organisationens verksamhet. Särskilt i kommuner och regioner som inte ingår i förvaltningsområden saknas det ofta kunskap om minoritetsrättigheter och även vart man ska vända sig för att söka information om minoritetsrättigheter. Utredningen föreslår därför att Isof ska ha i uppgift att verka för ökad kunskap om och förståelse för den judiska, romska, sverigefinska och tornedalska minoriteten och deras rättigheter. Utredningen föreslår att Sametinget inom ramen för sitt minoritetspolitiska uppdrag ska ha motsvarande uppgift avseende samer och samiska rättigheter.

Uppdraget avser kunskap och förståelse såväl bland allmänheten som inom förvaltningen och såväl på statlig nivå som på kommun- och regionnivå. Uppföljningsmyndigheterna behöver i första hand ha överblick över behovet av informerande och kunskapshöjande insatser och kunna göra bedömningar av i vilka sammanhang och av vilken aktör sådana behov bäst kan tillgodoses. Det är inte givet att det är uppföljningsmyndigheterna som ska producera eller sprida information och kunskap. Beroende på situationen kan en annan myndighet således vara mest lämpad att tillgodose sådana behov av insatser. Beroende på målgrupp och sammanhang kan det vara lämpligare att till exempel Socialstyrelsen, Skolverket eller Forum för levande historia genomför insatser.

Utredningen bedömer att det inte heller räcker med enbart informationsinsatser. Det behövs även insatser för att motverka negativa attityder och fördomar mot de nationella minoriteterna och urfolket

och för att öka förståelse för varför minoritetsrättigheter är viktiga. Uppföljningsmyndighetens insatser ska till exempel komplettera och inte ersätta eventuella insatser som görs rörande dessa grupper inom ramen för regeringens nationella plan mot rasism och liknande former av fientlighet och hatbrott. Det kan bland annat handla om att initiera dialog med kommuner och regioner om minoritetsfrågor, att lyfta problemområden med andra statliga myndigheter och att bidra till att minoritetsfrågor synliggörs i olika sammanhang.

8.5.6 Främja samverkan

Förslag: Institutet för språk och folkminnen ska tillhandahålla en struktur för, och i övrigt främja, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer.

Bedömning: Arbetet med att främja samverkan och erfarenhetsutbyte är särskilt resurskrävande. Det är inte effektivt och ändamålsenligt att Sametinget bedriver ett sådant arbete parallellt med Institutet för språk och folkminnen. Sametinget och institutet bör i stället genom samverkan säkerställa att även samiska rättigheter och samiska språkets behov beaktas inom ramen för institutets uppdrag.

Kommuner och regioner

Som framgår av avsnitt 7 finns ett omfattande behov av stöd till samverkan mellan kommuner och mellan regioner. Isof ska därför ha i uppdrag att främja frivillig interkommunal och interregional samverkan.

Samverkan skulle till exempel kunna handla om gemensamma kommunala insatser för att bygga minoritetsspråkig kapacitet inom respektive kommun genom fortbildning. En enskild kommun har kanske svårt att på egen hand bekosta sådan fortbildning inom ramen för nuvarande statsbidrag. Däremot skulle samverkan mellan flera kommuner kunna möjliggöra en sådan insats. Det kan också handla

om att initiera dialog om möjligheter till kommunal avtalssamverkan inom minoritetspolitiken.

I uppdraget bör även ingå att främja samverkan mellan den statliga nivån och kommun- och regionnivån. Det skulle kunna vara aktuellt då en sektorsmyndighet och ett antal kommuner behöver samverka för att undanröja strukturella hinder. Isofs roll skulle då kunna vara att initiera en dialog mellan aktörerna.

Statliga myndigheter

Som framgår av avsnitt 3 berörs ett flertal statliga myndigheter av minoritetspolitiken i olika grad. I avsnitt 7 konstaterar utredningen att det kan finnas behov av samordning i två frågor: informationsinhämtning om de nationella minoriteterna samt anordnande av samråd. När det gäller det sistnämnda erfar utredningen att de samordnade samråd som Länsstyrelsen i Stockholms län har anordnat i stort har varit uppskattade, såväl av företrädare för minoriteter som myndigheter, och att de har potential att utvecklas vidare. Att anordna samråd på egen hand kan vara svårt för en enskild myndighet. Det är mycket resurskrävande att bygga upp förtroendefulla och välfungerande samråd. Även andra frågor än informationsinhämtning och samråd kan kräva samverkan. Statliga myndigheter kan även ha behov av att utbyta erfarenheter från arbetet med nationella minoriteter.

Institutet för språk och folkminnen ska främja samverkan och erfarenhetsutbyte

Om samverkan på området ska fungera väl krävs som grundförutsättning ett informationsutbyte mellan myndigheter. I dag saknas ett systematiskt arbete med att tillhandahålla en sådan informationskanal. Det behövs en aktör som kan ha en överblick över fältet, förmedla information om planerade och pågående insatser, peka på samverkansmöjligheter och sammanföra olika aktörer med varandra. Det behövs en aktör som ansvarar för att tillhandahålla lämpliga forum för erfarenhetsutbyten och som stöttar nätverken på området. I en struktur för samverkan kan, utöver en vidareutveckling av webbplatsen minoritet.se (se avsnitt 8.5.9), till exempel ingå att till-

handahålla olika forum för erfarenhetsutbyten och att samordna samråd mellan myndigheter och de nationella minoriteterna.

Arbetet med att främja samverkan och erfarenhetsutbyte är särskilt resurskrävande. Detta framgår särskilt av erfarenheterna från Länsstyrelsen i Stockholms läns arbete med att samordna samråd mellan nationella minoriteter och statliga myndigheter (se avsnitt 4.4.8). Det är inte effektivt och ändamålsenligt att både Sametinget och Isof arbetar parallellt med att tillhandahålla en struktur för samverkan. Att ge båda myndigheterna ett gemensamt ansvar för detta riskerar att leda till otydliga ansvarsförhållanden såväl mellan de båda myndigheterna som för de aktörer som de ska stödja. Denna uppgift bör därför lämnas till en av uppföljningsmyndigheterna.

Eftersom Sametingets roll ska renodlas till att bevaka frågor som rör samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken kan Sametinget inte ansvara för den aktuella uppgiften. Uppgiften bör därför ges till Isof. Sametinget och institutet bör i stället genom samverkan säkerställa att även samiska rättigheter och samiska språkets behov beaktas inom ramen för de nätverk och strukturer som institutet ska ansvara för att stödja. Utredningen föreslår sammanfattningsvis att Isof ska ha i uppgift att tillhandahålla en struktur för, och i övrigt främja, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer. Andra aktörer som kan ha intresse av att ta del av erfarenhetsutbyte skulle till exempel kunna vara public service-bolagen.

8.5.7 Stöd till myndigheter och andra offentliga aktörer

Förslag: Institutet för språk och folkminnen och Sametinget ska bistå med rådgivning, metodstöd, utbildning och liknande stöd till myndigheter och andra aktörer.

Utredningen bedömer att genomförandet av minoritetsrättigheter skulle kunna ta ytterligare steg framåt om kommuner, regioner och statliga myndigheter erbjuds ett effektivt och ändamålsenligt stöd i sitt arbete.

Utredningens kartläggning visar att kommuner och regioner behöver och önskar mer vägledning, dels i tillämpning av minoritetslagen, dels i arbetet att utveckla väl fungerande arbetssätt i minori-

tetsarbetet. Behovet av stöd är särskilt stort i kommuner och regioner som nyligen anslutits till ett förvaltningsområde. Även införandet av 5 b § minoritetslagen om mål och riktlinjer har föranlett många frågor till nuvarande uppföljningsmyndigheter.

Erfarenheterna visar att det görs goda insatser i många kommuner. Lärdomar, erfarenheter och framför allt ”best practices” av olika sådana insatser skulle behöva analyseras, dokumenteras och spridas. Uppföljningsmyndigheten föreslås därför samla in, bearbeta och sprida erfarenheter och utveckla metodstöd till kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra aktörer som arbetar med genomförande av minoritetspolitiken.

Genom att systematiskt samla in och sprida kunskap om framgångsfaktorer i arbetet, kan uppföljningsmyndigheten således underlätta arbetet för kommuner, regioner och statliga myndigheter och bidra till lärande. Metodstöd behöver utvecklas i dialog med företrädare för kommuner, regioner och statliga myndigheter för att vara relevant för dem.

En systematisk samordning av främjandeinsatser bör leda till en mer effektiv resursanvändning av statsbidragen i kommuner och regioner. I stället för att varje kommun själv ska ta fram eget material eller egna verktyg för arbetet, skulle en samordning av det offentliga insatser och ett statligt samordnat stöd med rekommenderat material och metoder kunna underlätta och förenkla kommunernas och regionernas arbete.

Exempel på konkret metodstöd, som efterfrågas av kommuner och regioner, är grundläggande utbildningsmaterial om minoritetslagen och minoritetsrättigheter, gärna i form av målgruppsanpassade e-utbildningar. Behovet av utbildningsinsatser är kontinuerligt eftersom nya medarbetare och förtroendevalda hela tiden tillkommer i arbetet. Främjandeinsatserna skulle också kunna handla om framtagande av standardiserade blanketter på minoritetsspråk och gemensamt informationsmaterial om minoritetsrättigheter på minoritetsspråk. Bara under 2018 uppgick kommunernas insatser på informationsområdet i förvaltningsområdena till dryga 4,9 miljoner kronor (Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2019). Hur mycket som användes till kompetenshöjande insatser har inte redovisats. Med enhetligt material ökar även förutsättningarna för likartad tillämpning av regelverket i kommuner och regioner.

Utredningen föreslår att Institutet för språk och folkminnen och Sametinget ska ha i uppgift att bistå med rådgivning, metodstöd, utbildning och liknande stöd till myndigheter och andra aktörer.

8.5.8 Fördela statsbidrag

Bedömning och förslag: Institutet för språk och folkminnen ska ansvara för fördelning av statsbidraget till organisationer som företräder minoriteter samt övriga uppgifter enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter.

I fråga om statsbidrag till kommuner och regioner behöver regeringen ta fram ett system med två bidrag – ett för samiskt förvaltningsområde och ett för övriga två förvaltningsområden. I avvaktan på att det finns ett sådant system ska Institutet för språk och folkminnen pröva frågor om statsbidrag till kommuner i förvaltningsområde för finska och meänkieli. Sametinget ska pröva frågor om statsbidrag till övriga kommuner och till Region Jämtland Härjedalen. Institutet ska pröva frågor om statsbidrag till övriga regioner samt meddela föreskrifter enligt förordningen.

Statsbidraget till organisationer som företräder nationella minoriteter

Isof fördelar redan i dag statsbidrag enligt förordningen (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritets-språken. Då institutet ska ta över det minoritetspolitiska uppdraget från Länsstyrelsen i Stockholms län bör myndigheten även ta över ansvaret för fördelning av statsbidraget och andra uppgifter enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter.

Statsbidraget till kommuner och regioner i förvaltningsområde

Statsbidraget till kommuner och regioner till följd av skyldigheter i förvaltningsområdena regleras i förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (fortsättningsvis minoritetsförordningen, närmare om konstruktionen med förvaltningsområden och statsbidraget, se avsnitt 3.5.2 och 3.5.3). Sametinget och

Länsstyrelsen i Stockholms län prövar frågor om detta statsbidrag. Den myndighet som beslutar om statsbidraget till en viss kommun eller region är även mottagare av den kommunens eller regionens redovisning enligt förordningen. Mottagandet av redovisningen ska inte förväxlas med uppföljningsansvaret som följer av minoritetslagen och 2 respektive 3 §§ minoritetsförordningen och som avser respektive minoritet och minoritetsspråk. Uppföljningsansvaret är alltså – till skillnad från mottagandet av redovisningen och andra uppgifter avseende statsbidraget – inte uppdelat kommun- och regionvis mellan Sametinget och länsstyrelsen.

Enligt nuvarande ordning är bidraget till kommuner som ingår i två eller tre förvaltningsområden inte uppdelat per minoritetsspråk. Sametinget prövar frågor om statsbidrag till kommuner som ingår i samiskt förvaltningsområde, även om de ingår också i förvaltningsområdet för finska och meänkieli. Länsstyrelsen i Stockholms län prövar således frågor om statsbidraget endast om kommunen inte ingår i förvaltningsområdet för samiska. Samma principer för ansvarsfördelningen mellan Sametinget och länsstyrelsen gäller för statsbidraget till regioner som omfattas av skyldigheten att ge service på minoritetsspråk enligt 8 § minoritetslagen. Länsstyrelsen har även bemyndigats att meddela vissa föreskrifter avseende bidraget.

För närvarande är det Gällivare, Kiruna, Luleå, Stockholms, Sundsvalls, Umeå och Örnsköldsviks kommun som ingår både i samiskt förvaltningsområde och i förvaltningsområde för ett eller båda de andra språken. Vidare är det regionerna i Dalarnas län, Norrbottens län, Stockholms län, Västerbottens län och Västernorrlands län som omfattas av skyldigheten att ge service både på samiska och ett eller båda de andra språken.

Enligt utgångspunkt 6 i utredningens direktiv ska Sametinget ansvara för samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Den nuvarande ordningen är i linje med utgångspunkten eftersom en kommun eller region blir Sametingets ansvar så snart den ingår i samiskt förvaltningsområde. Samtidigt har det framförts kritik mot ordningen från representanter för finsk- och meänkielitalande eftersom ordningen innebär att en myndighet med särskilt ansvar för en annan minoritet och ett annat minoritetsspråk hanterar redovisningen enligt förordningen i förhållande till deras språk.

Utredningen konstaterar att Sametinget i egenskap av myndighet har att iaktta opartiskhet och saklighet. Oavsett detta framstår den

nuvarande ordningen inte som en helt neutral lösning sett ur berörda minoriteters synvinkel, vilket kan påverka förtroendet för minoritetspolitiken. Den nuvarande ordningen är även otillfredsställande med tanke på att den inte innebär att Sametingets roll inom minoritetspolitiken är renodlad till att bevaka frågor som rör samiska rättigheter och samiska språkets utveckling (jämför avsnitt 8.4).

Det innebär ett dilemma att mellan Isok och Sametinget fördela det ansvar som följer av minoritetsförordningen ifråga om kommuner och regioner i förvaltningsområde. Den enda vägen ur detta dilemma är ett system med två statsbidrag – ett för samiskt förvaltningsområde och ett för övriga två förvaltningsområden.

Det nuvarande systemet bygger inte på något särskiljande av åtgärder och resursfördelning mellan minoritetsspråk i de kommuner som ingår i mer än ett förvaltningsområde. Den typen av prioriteringar görs på lokal nivå. En uppdelning av statsbidraget skulle således inverka på den kommunala självstyrelsen. Frågan kräver vidare ett ställningstagande i frågan om vad som skulle utgöra en rimlig bidragsnivå om en kommun ingår i ett respektive två förvaltningsområden. Utredningens uppdrag omfattar frågor om organisering och uppföljning av minoritetspolitiken. Frågan om ett system med två statsbidrag ligger således utanför uppdraget. Utredningen gör därför bedömningen att regeringen behöver ta fram ett sådant system i särskild ordning.

I avvaktan på att en ny ordning för statsbidraget tagits fram finns två tänkbara principer för ansvarsfördelningen mellan Sametinget och Isok. Den ena lösningen är att låta nuvarande ordning fortsätta att gälla. Fördelen med den lösningen är att man gör så få ändringar som möjligt och att uppföljningen av frågor som rör samiska rättigheter och samiska språket hålls samman.

Den andra lösningen är att låta Isok överta ansvaret för prövningen av frågor om statsbidrag och anslutande uppgifter i förhållande till alla kommuner och regioner i förvaltningsområdena för finska och meänkieli, även de som också ingår i samiskt förvaltningsområde. Fördelen med det är att Sametingets uppdrag blir renodlat – myndigheten behöver inte hantera frågor som rör förvaltningsområdet för finska eller meänkieli. Som konstaterats i avsnitt 8.4 är renodlingen en förutsättning för att ge Sametinget större frihet i uppdraget. Denna lösning framstår även som mer neutral. Utred-

ningen anser att den är den minst otillfredsställande övergångslösningen i avvaktan på ett system med två statsbidrag.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att uppgifterna enligt minoritetsförordningen främst sker som ett led i kontrollen av användningen och effekterna av statens medel, även om detta indirekt kan få betydelse för minoriteterna. Sametinget föreslås bevaka samiska rättigheter och samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Inget hindrar därmed myndigheten att ur ett samiskt perspektiv följa upp rättigheter i förvaltningsområde. Sametinget och Isof ska enligt förslaget i avsnitt 8.6 även samverka.

8.5.9 Ansvaret för webbplatsen minoritet.se

Förslag: Institutet för språk och folkminnen ska överta ansvaret för webbplatsen minoritet.se från Sametinget.

Bedömning: Webbplatsen bör vidareutvecklas som en del i den förstärkta samordningen och främjandet av minoritetspolitiken. Institutet för språk och folkminnen bör samråda med Sametinget i arbetet med webbplatsen i den mån den används som plattform för förmedling av metodstöd, utbildning och liknande insatser som rör samtliga nationella minoriteter, inklusive urfolket samerna.

Webbplatsen minoritet.se innehåller information som rör samtliga nationella minoriteter, inklusive urfolket samerna, och samtliga minoritetsspråk. Utredningen föreslår inte någon ändring i det avseendet. Ansvaret för webbplatsen bör enligt utredningens bedömning flyttas till Isof eftersom Sametingets minoritetspolitiska uppdrag ska renodlas och Isof föreslås ansvara för att tillhandahålla en struktur för, och i övrigt främja, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer.

Webbplatsen minoritet.se tillkom som en kunskapshöjande insats i 2009 års minoritetsreform. Syftet med webbplatsen är att öka den generella kunskapen om minoritetsrättigheter och att synliggöra de nationella minoriteterna i Sverige. Regeringen ansåg att en webbplats var ett effektivt sätt att öka kunskapen och sprida information både på svenska och nationella minoritetsspråk. Genom att samla information på ett ställe skulle även arbetet inom förvaltningsområ-

dena underlättas. Regeringen avsåg också att webbplatsen skulle kunna användas av skolor för att leva upp till kraven i läroplanen rörande kunskap om de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158, s. 53).

Webbplatsen innehåller i dag främst information om minoritetsrättigheter och aktuella artiklar om de nationella minoriteterna och minoritetspolitik. Artiklar köps bland annat in från frilansande skribenter. Material på minoritetsspråk finns inte i dag. Under några år fanns en intern intranätssida kopplad till webbplatsen avsedd för samordnare inom förvaltningsområdena, men denna lades ned. Sametinget har i sina budgetäskanden lyft fram att det behövs mer resurser för att kunna driva och utveckla webbplatsen på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen bedömer att webbplatsen är ett viktigt verktyg även i det fortsatta främjandearbetet. Som en del i den förstärkta samordningen och främjandet bör webbplatsen också vidareutvecklas. Utredningen föreslår i avsnitt 8.5.4 att uppföljningsmyndigheterna ska främja genomförandet av minoritetsrättigheter genom att erbjuda statliga myndigheter, kommuner och regioner tillgång till rådgivning, metodstöd, utbildning och annat liknande stöd som behövs för genomförande av minoritetspolitiken. Metodstöd för minoritetspolitisk integrering skulle till exempel kunna tillgängliggöras genom webbplatsen. Bland annat Jämställdhetsmyndigheten tillgängliggör i dag liknande metodstöd via webbplatsen jamstall.nu.

Isof bör samråda med Sametinget i arbetet med webbplatsen i den mån den används som plattform för förmedling av metodstöd, utbildning och liknande insatser som rör samtliga nationella minoriteter, inklusive urfolket samerna.

8.5.10 Årlig redovisning till regeringen

Förslag: Institutet för språk och folkminnen ska senast den 15 april varje år redovisa utvecklingen inom minoritetspolitiken under närmast föregående kalenderår såvitt avser de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar samt de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.

Sametinget ska senast den 15 april varje år redovisa utvecklingen inom minoritetspolitiken under närmast föregående kalenderår såvitt avser samiska rättigheter och samiska språket.

I avsnitt 6.6.4 har utredningen diskuterat den periodiska uppföljningen och konstaterat att det behövs en fördjupad bedömning av vilket informations- och analysbehov som finns på årsbasis respektive med längre intervall. Det kommer finnas behov av en fastställd årlig rapportering även framgent. Utredningen bedömer att den årliga rapporteringen bör inriktas på regeringens behov av dels underlag till budgetpropositionen, dels uppgifter om medelsanvändningen när det gäller de två minoritetspolitiska anslagen. Rapporteringen bör enligt utredningen även innehålla en översiktlig redogörelse för den ur minoriteternas synvinkel viktigaste händelseutvecklingen under det gångna året. Utredningen föreslår emellertid att uppföljningsmyndigheterna ska få i uppdrag att var för sig vidareutveckla rapporteringsstrukturen för den periodiska uppföljningen av politiken (avsnitt 8.5.11). Detta hänger samman med att Sametinget bör ges större frihet att arbeta med det minoritetspolitiska uppdraget rörande samer och samiska genom att ges möjlighet att självständigt rapportera om politiken och ge rekommendationer till regeringen (avsnitt 8.4). I enlighet med detta ska Sametinget och Isof lämna var sin årlig rapport för respektive myndighets ansvarsområde. Rapporterna bör lämnas den 15 april året efter det år de avser.

8.5.11 Utveckling av den periodiska uppföljningen

Förslag: Regeringen ska ge Sametinget och Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att var för sig utveckla en rapporteringsstruktur för den periodiska uppföljningen av politiken, med utgångspunkt i utredningens iakttagelser och bedömningar. I uppdraget ska ingå att se över och ompröva minoritetspolitikens indikatorsystem.

Utredningen gör i avsnitt 6.6 ett antal bedömningar om behovet av förändring av uppföljningssystemet och dess övergripande inriktning. Bland annat drar utredningen slutsatsen att den periodiska uppföljningen inte enbart bör bestå av en årlig rapportering utan behöver bygga på en eller flera rapporteringar med längre intervall. Utredningen konstaterar att det behövs en fördjupad bedömning av vilket informations- och analysbehov som finns på årsbasis respektive med längre intervall. Utredningen gör i anslutning till det vidare vissa övergripande uttalanden i fråga om vad som bör rapporteras med olika intervall. Utredningen drar även slutsatsen att indikatorsystemet för minoritetspolitiken bör omprövas och ses över.

Det är uppföljningsmyndigheterna som även i framtiden bör ansvara för den periodiska uppföljningen av minoritetspolitiken. Utredningen föreslår att regeringen ska ge uppföljningsmyndigheterna i uppdrag att vidareutveckla rapporteringsstrukturen för den periodiska uppföljningen av politiken, med utgångspunkt i utredningens iakttagelser och bedömningar. I uppdraget ska ingå att se över och ompröva minoritetspolitikens indikatorsystem.

Utredningen bedömer i avsnitt 8.4 att Sametinget ska ges större frihet att arbeta med det minoritetspolitiska uppdraget rörande samer och samiska genom att ges möjlighet att självständigt rapportera om politiken och ge rekommendationer till regeringen. Sametinget ska således inte längre vara skyldigt att lämna en rapport gemensamt med den andra uppföljningsmyndigheten. Uppdraget att vidareutveckla rapporteringsstrukturen för den periodiska uppföljningen ska därför ges till Sametinget och Isof var för sig. Det är lämpligt att myndigheterna får uppdragen parallellt så att de har möjlighet att samråda i frågan.

Utredningen vill här betona vikten av de av regeringen utpekade nyckelfaktorerna långsiktighet och systematik. Regeringen behöver

därför noga överväga hur man ger goda förutsättningar för uppföljningsmyndigheterna att ta fram en rapporteringsstruktur. Uppföljning av en tvärsektoriell politik är en svår och komplex uppgift och det kan därför finnas skäl att utveckla rapporteringsstrukturen i etapper. Exempelvis skulle myndigheterna först kunna ta fram en struktur för den årliga rapporteringen och därefter, med längre redovisningstid, kunna arbeta med strukturen för de längre intervallen.

8.5.12 Strategin för romsk inkludering

Bedömning: Institutet för språk och folkminnets ansvar för uppföljning och samordning av strategin för romsk inkludering bör inte regleras i institutets instruktion.

Om regeringen går vidare med förslaget om en särskild myndighet för romska frågor kan det vara nödvändigt att göra vissa anpassningar av såväl det förslaget som av förslagen i detta betänkande, ur effektivitetssynpunkt och med tanke på ändamålsenlighet.

Av utgångspunkt 2 i utredningens direktiv följer att det nationella samordnings- och uppföljningsuppdraget ska omfatta ansvaret såväl för minoritetspolitiken i allmänhet som för arbetet med strategin för romsk inkludering. Regeringen har uttalat att strategin utgör såväl en förstärkning som en naturlig del av minoritetspolitiken (skr. 2017/18:282). Begreppet ”minoritetspolitiken” omfattar således även strategin för romsk inkludering. Isof ska enligt utredningens förslag ansvara för uppföljning- och samordning generellt i fråga om den nationella minoriteten romers rättigheter och det nationella minoritetsspråket romani chib. Det föreslagna nationella samordnings- och uppföljningsuppdraget kommer därmed även att omfatta arbetet med strategin.

Strategin utgör ett ramverk som fylls ut genom att regeringen fattar särskilda beslut om myndighetsuppdrag och andra åtgärder. Innehållet i strategin kan förändras betydligt över tid, vilket innebär att styrningen av Isofs ansvar för samordning och uppföljning av strategin behöver vara flexibel. Det är därmed inte lämpligt att reglera ansvaret i fråga om strategin i Isofs instruktion.

Regeringen har gett Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att under perioden 2020–2023 samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering (Ku2019/02101/CSM). I uppdraget ingår att utveckla ett uppföljningssystem utifrån tidigare erfarenheter med nulägesbeskrivningar. Med hänsyn till att Isof ska ansvara för uppföljning av strategin utgår utredningen från att detta utvecklingsuppdrag, om det inte är avslutat dessförinnan, kommer att överföras till institutet om myndigheten tar över länsstyrelsens uppdrag. Institutet bör sträva efter att samordna uppföljningssystemen med varandra.

Utredningen behöver utgå från de förhållanden som gäller när detta skrivs, men noterar samtidigt att regeringen nyligen remitterat promemorian *Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor* (Ds 2019:15) om inrättande av en myndighet för romska frågor. Utredningen har uppfattat sitt uppdrag så att det inte ingår att ompröva eller omarbета förslaget om en myndighet för romska frågor enligt promemorian. Regeringen har inte tydligt aviserat om man avser att gå vidare med förslaget om en särskild romsk myndighet. Förslagen i detta betänkande utgår därför från den rådande situationen.

Om regeringen går vidare med förslaget om en särskild myndighet för romska frågor kan det vara nödvändigt att göra vissa anpassningar av såväl det förslaget som av förslagen i detta betänkande, ur en ren effektivitetssynpunkt och med tanke på ändamålsenlighet. Det handlar om att överväga gränsdragningen mellan myndigheternas uppdrag och behovet av samverkan dem emellan.

Utredningen konstaterar att bland annat följande uppgifter i förslaget om en myndighet för romska frågor kan komma att sammanfalla med uppgifter som ingår i det föreslagna nationella samordnings- och uppföljningsansvaret enligt detta betänkande:

- stödja andra förvaltningsmyndigheter i deras arbete med mänskliga rättigheter för den nationella minoriteten romer (avsnitt 4.7 i Ds 2019:15).
- följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde (avsnitt 4.7 i Ds 2019:15).
- initiera, främja och stödja åtgärder för att öka minoriteten romers egenmakt och inflytande (avsnitt 4.9 i Ds 2019:15).

Regeringen behöver överväga om det är Isof eller Myndigheten för romska frågor som ska ansvara för samordning och uppföljning av romers rättigheter, inklusive strategin för romsk inkludering.

Regeringen bör även i övrigt överväga myndigheternas inbördes ställning. Exempelvis skulle Myndigheten för romska frågor kunna ges i uppgift att bidra med sakkunskap och bistå Institutionen för språk och folkminnen i dess samråd med den nationella minoriteten romer.

Skulle regeringen inte gå vidare med förslaget om en romsk myndighet och uppdraget att följa upp strategin för romsk inkludering placeras vid Isof, kan det vara lämpligt att överväga om det förutom ett råd för de fyra nationella minoriteterna (se avsnitt 8.7) även bör inrättas ett särskilt rådgivande organ för arbetet med strategin för romsk inkludering vid myndigheten.

8.6 Samverkan mellan Sametinget och Institutet för språk och folkminnen

Förslag: Sametinget och Institutet för språk och folkminnen ska samverka med varandra inom ramen för det minoritetspolitiska uppdraget i syfte att åstadkomma enhetlighet och effektivitet i arbetet.

Utredningen har enligt regeringens direktiv att utgå från att Sameetinget ska ges större frihet i fråga om det minoritetspolitiska uppföljningsansvaret, vilket talar emot att reglera Sametingets samverkan med Institutet för språk och folkminnen (Isof). I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att överväga om samiska minoritetsrättigheter och samiska språkets ställning ska regleras i särskild ordning. Sametinget och Isof ska således arbeta med utgångspunkt i ett för minoritetspolitiken gemensamt regelverk. Mot större frihet för Sameetinget behöver därmed andra intressen vägas. Av utgångspunkt 5 i utredningens direktiv framgår att utredningen behöver beakta bland annat behovet av effektivitet och att den administrativa bördan för myndigheter, kommuner och regioner hållas så låg som möjligt. Utredningen konstaterar därutöver att det kan finnas behov av enhetlighet, exempelvis i fråga om det råd och stöd som lämnas av uppföljningsmyndigheterna.

Sametinget och Isof omfattas av 8 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt bestämmelsen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Vidare gäller enligt 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Utredningen anser emellertid att nyss nämnda generella bestämmelser inte är tillräckliga. Det finns anledning att genom en särskild reglering i Sametingets och Isofs instruktion betona att de har ett ansvar att samverka inom ramen för det minoritetspolitiska uppdraget. En fråga där samverkan kan vara nödvändig är när det gäller strukturen för samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Utredningen har föreslagit att institutet ska ansvara för den uppgiften. Därför behöver uppföljningsmyndigheterna samverka så att samers rättigheter och samiska språkets utveckling omfattas av strukturen för samverkan. Även i den mån det krävs att rådgivning och annat stöd bör vara enhetligt kan uppföljningsmyndigheterna behöva samverka.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det ska fastslås att Sametinget och Institutet för språk och folkminnen ska samverka med varandra inom ramen för det minoritetspolitiska uppdraget i syfte att åstadkomma enhetlighet och effektivitet i arbetet.

8.7 De nationella minoriteternas roll och inflytande

8.7.1 Rådgivande organ inrättas för att stärka minoriteternas inflytande

Förslag: Ett särskilt rådgivande organ för samordnings- och uppföljningsansvaret – ett råd – inrättas vid Institutet för språk och folkminnen.

I avsnitt 5.4 drar utredningen slutsatsen att möjligheterna för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar att utöva inflytande på uppföljningen och främjandet av minoritetspolitiken behöver stärkas och tydliggöras. Frågan är hur detta bör ske.

Olika alternativ för stärkt inflytande

Ett alternativ för att stärka inflytandet vore att företrädare för de nationella minoriteterna skulle ingå i myndighetens ledning. Institutet är i dag en enrådgivningsmyndighet, det vill säga myndighetens ledning består enbart av en myndighetschef. För att möjliggöra för minoriteterna att ha företrädare i ledningen skulle det krävas att institutet förändrades till en styrelsemyndighet. Regeringen skulle utse styrelsen och bland ledamöterna skulle ingå företrädare för de nationella minoriteterna. En sådan modell vore dock inte oproblematiske.

Ett rättighetsbaserat arbetssätt utgår från tanken att rättighetsbärarna ska kunna utkräva ansvar från skyldighetsbärare som inte efterlever rättigheter. Utredningen bedömer att minoriteterna inte bör involveras i beslutsformer som hindrar dem från att fritt kunna kritisera och ifrågasätta uppföljningsmyndighetens arbete. Detta talar emot en modell med ledamöter i en styrelse.

Att förändra Isof till en styrelsemyndighet skulle därtill vara komplicerat med hänsyn till balansen i förhållande till myndighetens uppdrag inom områden utanför minoritetspolitiken. Ledamöter i styrelsen som företräder nationella minoriteter skulle behöva ansvara för styrningen i frågor som rör hela myndighetens uppdrag. Utredningen vill därför inte förordna en sådan lösning.

Ett annat alternativ vore att inrätta ett rådgivande organ i syfte att bistå uppföljningsmyndighetens ledning med råd och sakkunskap i dess minoritetspolitiska uppdrag. Liknande rådgivande organ finns på andra myndigheter såsom Diskrimineringsombudsmannen och Myndigheten för delaktighet. Diskrimineringsombudsmannens rådgivande organ ska genom råd och stöd tillföra myndigheten sakkunskap och bredd i diskrimineringsfrågor och i andra frågor som har betydelse för verksamheten. Kunskapsrådet vid Myndigheten för delaktighet ska identifiera och lämna förslag på lämpliga områden för uppföljning och analys, och bistå myndigheten med kunskap och erfarenhet i frågor som avser rättigheter för personer med funktionsnedsättning och genomförandet av funktionshinderspolitiken. I kunskapsrådet ska det finnas företrädare från intresseorganisationer och näringsliv samt personer med vetenskaplig erfarenhet.

Utredningen bedömer att inrättandet av ett rådgivande organ kan bidra till att öka minoriteternas insyn i uppföljnings- och främjandearbetet. Det kan också ge möjlighet för minoriteterna att påverka

uppföljningsmyndighetens arbete genom att bistå med sakkunskap. Möjligheten för de nationella minoriteterna judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar att utöva inflytande på uppföljningen och samordningen bör därför ske genom inrättande av ett särskilt rådgivande organ vid Isof.

8.7.2 Rådets utformning och uppgifter

Förslag: Rådet ska bestå av minst fyra och högst nio ledamöter. Ledamöterna ska utses av myndigheten.

Rådet ska ha till uppgift att tillföra myndigheten sakkunskap i fråga om judars, romers, sverigefinnars och tornedalingars förhållanden och ge råd i frågor som rör det minoritetspolitiska uppföljnings- och samordningsuppdraget.

Utredningen anser att rådets utformning bör regleras i Isofs instruktion. I instruktionen bör rådets uppgifter och högsta och lägsta antal ledamöter fastslås. Där bör framgå att ledamöterna utses av myndigheten. Antalet ledamöter ger Isof flexibilitet och utrymme att hitta en balans som bedöms som lämplig. Det minsta antalet ledamöter speglar antalet nationella minoriteter som berörs. Ett högsta antal föreslås också för att rådet inte ska bli för stort.

Det ska överlämnas till Isof att besluta i övriga frågor som rör rådets organisering och dess närmare arbetsformer. Isof behöver bland annat ta ställning till för hur lång tid ledamöterna ska utses. Det bör finnas offentligt redovisade urvalskriterier för utnämning. Processen för hur ledamöterna utses behöver också vara tydligt utformad och transparent för de nationella minoriteterna. Innan Isof beslutar om rådets organisering och närmare arbetsformer bör myndigheten samråda med de nationella minoriteternas företrädare.

Rådet ska bistå uppföljningsmyndigheten med råd och stöd genom att tillföra myndigheten sakkunskap och bredd i minoritetsfrågor så att insatser kan utformas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Rådet ska bistå myndigheten i övergripande, strategiska och principiella minoritetspolitiska frågor.

Ledamöternas uppgift är att bistå myndigheten med sakkunskap i frågor som rör den judiska, romska, sverigefinska respektive tornedalska minoriteten och annan värdefull erfarenhet av betydelse för

uppdraget. Sakkunskapen kan till exempel handla om erfarenheter av minoritetsarbete eller fördjupad sakkunskap i frågor som rör specifika minoritetsrättigheter eller grupper. Minoriteternas kunskap om hur minoritetspolitiken genomförs kan komplettera uppföljningsmyndighetens övriga underlag. Minoriteterna kan också bidra till myndighetens omvärldsbevakning. Sakkunskapen kan därmed bidra till att institutets samordnings- och uppföljningsuppdrag organiseras och genomförs på ett lämpligt sätt.

Genom att Isof ger minoriteterna insyn i hur myndigheten utför sitt uppdrag och genom att myndigheten är öppen för synpunkter och inspel från minoriteterna ökar förtroendet för verksamheten.

Samråd är den primära kanalen för de nationella minoriteternas inflytande och delaktighet. Uppföljningsmyndigheten ska även fortsättningsvis genomföra samråd med de nationella minoriteterna på lämpligt sätt, enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Inrättande av ett råd påverkar inte denna skyldighet.

De nationella minoriteterna har olika behov och förutsättningar som regelbundet behöver diskuteras med uppföljningsmyndigheten. Regelverket ser också olika ut för de nationella minoriteterna beroende på om det finns förvaltningsområden eller inte. Samråden behandlar respektive nationell minoritets situation och utmaningar. Frågor som lyfts i minoriteternas samråd med myndigheten kan också föras vidare till rådet och bearbetas ytterligare där.

8.8 Övriga frågor

8.8.1 Personuppgiftsbehandling och sekretess

Bedömning och förslag: Institutet för språk och folkminnen och Sametinget kommer, även efter att uppdraget förändrats, att ha rättslig grund för den personuppgiftsbehandling de behöver genomföra utan att det införs en särskild reglering av behandlingen. Vid institutets och Sametingets undersökningar om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken bör 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) göras tillämplig.

Enskildas integritet vid behandling av personuppgifter skyddas såväl av internationella åtaganden som lagstiftning på nationell nivå och EU-nivå.² Av intresse i detta sammanhang är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) samt lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Enligt EU:s dataskyddsförordning krävs att all personuppgiftsbehandling har stöd i någon av de rättsliga grunderna i artikel 6. Känsliga personuppgifter, i förordningen kallat särskilda kategorier av personuppgifter, är bland annat uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung samt religiös eller filosofisk övertygelse. Behandling av sådana uppgifter måste ha stöd i något av undantagen i artikel 9.

Utredningen föreslår ett förtydligt och mer strategiskt inriktat samordnings- och uppföljningsuppdrag. För Sametingets del innebär förslaget ett förtydligande av det nuvarande uppdraget medan det för institutets del innebär ett nytt uppdrag. Myndigheterna kan ha behov av att behandla personuppgifter för att utföra uppdraget, särskilt när det gäller den uppföljande sidan av uppdraget.

Sametinget och Isof ska emellertid ha en strategisk roll. Utredningen bedömer därmed att de i första hand kommer att bygga de underlag de tar fram på redan tillgänglig, avidentifierad statistik och liknande information. En stor del av deras underlag kommer, liksom hittills, att bestå av uppgifter från andra myndigheter som inte utgör personuppgifter. Institutet eller Sametinget kan dock behöva genomföra olika undersökningar på frivillig basis bland allmänheten eller de nationella minoriteterna, exempelvis genom enkäter. Det kan då även bli fråga om att behandla personuppgifter, även känsliga uppgifter framför allt som avslöjar etniskt ursprung eller religiös övertygelse. Utredningen ser däremot inte ett behov hos Sametinget och institutet att behandla personuppgifter i stor omfattning eller bygga upp register där man kan söka efter enskilda eller liknande.

² Sådan behandling kan omfattas av artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv i Europakonventionen. Privat- och familjelivet skyddas även av artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Sverige är därtill bundet av Europarådets dataskyddskonvention. Vidare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får endast begränsas i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen.

Det minoritetspolitiska uppdraget kommer att vara reglerat i respektive myndighets instruktion. Utredningen bedömer att instruktionen tillsammans med bestämmelserna i dataskyddslagen kommer att ge Sametinget och Isof rättslig grund för behandling av personuppgifter. Myndigheterna kommer att kunna åberopa den rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (jfr prop. 2017/18:105, s. 57).

För myndigheter gäller att den rättsliga grunden uttryckligt samtycke enligt artikel 9.2a dataskyddsförordningen mera sällan kan åberopas. Enskilda som tillfrågas om att delta i undersökningar inom ramen för det minoritetspolitiska uppdraget bör emellertid inte anses befinna sig i en sådan ställning i förhållande till Sametinget eller Isof att denna rättsliga grund inte skulle vara tillämplig (jfr. skäl 43 i dataskyddsförordningen). I den mån myndigheterna inte kan stödja sig på uppdraget och dataskyddslagen bör de kunna åberopa samtycke enligt artikel 6.1.a och 9.2.a i dataskyddsförordningen.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att Isof och Sameetinget, även efter att uppdraget förändrats, kommer att ha rättslig grund för den personuppgiftsbehandling de behöver genomföra utan att det införs en särskild reglering av behandlingen.

Enligt artikel 5.1.f i dataskyddsförordningen ska personuppgifter behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. En sådan åtgärd till skydd för personuppgifter kan vara bestämmelser om sekretess.

Enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gäller sekretess för sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Statistiksekretessen är enligt sin huvudregel absolut, men det finns undantag från den. I dessa undantagsfall får uppgifter lämnas ut, ”om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men”, det vill säga en presumtion för sekretess (så kallat omvänt skaderekvisit).

Med ”särskild verksamhet” avses verksamhet som är skild från annan verksamhet hos myndigheten. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (prop. 1979/80:2 del A, s. 263). Bestämmelsen är inte tillämplig i en verksamhet som

har något annat än statistikframställning som sitt främsta syfte även om det i den verksamheten skulle förekomma insamling eller bearbetning av uppgifter med hjälp av statistiska metoder (prop. 2013/14:162, s. 9). Utredningen bedömer att bestämmelsen inte skulle vara tillämplig i det minoritetspolitiska uppdraget hos Sametinget och Isof.

Regeringen har emellertid möjlighet att, med stöd av bestämmelsens andra stycke, utsträcka tillämpningsområdet för 24 kap. 8 § OSL till andra verksamheter. Så har regeringen gjort i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) för en rad verksamheter. För att möjliggöra för Sametinget och Isof att för statistiska ändamål behandla personuppgifter som rör enskilda bör 24 kap. 8 § OSL göras tillämplig vid undersökningar om de nationella minoriteterna och minoritetsspråken.

8.8.2 Behov av ändringar i minoritetslagen

Bedömning och förslag: Innehållet i det minoritetspolitiska uppdraget bör regleras samlat i instruktionerna för Institutet för språk och folkminnen och Sametinget. Bestämmelsen i 21 § minoritetslagen innehåller en del av uppdraget och ska därför upphävas.

I 21 § minoritetslagen anges att en myndighet med uppföljningsansvar genom rådgivning, information och liknande verksamhet ska bistå andra förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av lagen. Utredningen föreslår nu en uttömmande reglering av Sametingets och Institutet för språk och folkminnens minoritetspolitiska uppdrag i respektive myndighets instruktion. Utredningen ser ett värde i att hålla regleringen av uppföljningsuppdraget samlat. Bestämmelsen i 21 § minoritetslagen reglerar en del av innehållet i uppdraget och bör därför upphävas.

8.8.3 Ikraftträdandebestämmelser och genomförande av förslagen

Förslag: Regeringen ska ge länsstyrelsen, Sametinget och Institutet för språk och folkminnen i uppdrag att genomföra de förändringar som behövs för att överföringen av uppgifter ska kunna ske den 1 januari 2022. Samma dag ska även ändringarna i institutets och Sametingets instruktioner samt följdändringar i övriga förordningar träda i kraft. Ändringen i minoritetslagen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Länsstyrelsen och Sametinget ska redovisa minoritetspolitikens utveckling för år 2021 enligt den gamla ordningen.

Ärenden enligt 10 a § förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk som har inletts före ikraftträdandet ska handläggas av länsstyrelsen och Sametinget enligt äldre föreskrifter.

Ansökningar om statsbidrag, enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter, för bidragsåret 2022 eller tidigare bidragsår ska handläggas av länsstyrelsen enligt äldre föreskrifter.

Enligt utredningens förslag ska Länsstyrelsen i Stockholms läns nationella minoritetspolitiska uppdrag överföras till Isof. Vidare ska Sametingets uppgifter överföras till Isof såvitt avser dels webbplatsen minoritet.se, dels vissa uppgifter enligt förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsförordningen). Sametinget och Isof kommer få nya uppgifter i respektive myndighets instruktion. Isof kommer behöva hantera frågor om verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd i förhållande till personal såväl hos Sametinget som länsstyrelsen.

Vidare kommer såväl minoritetsförordningen som förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter (organisationsförordningen) att ändras. Bland annat kommer Isof ta över länsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter såväl i fråga om minoritetsförordningen som organisationsförordningen. Länsstyrelsens föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet upphör dock inte att gälla enbart på grund av att länsstyrelsens bemyndigande upphävs och att motsvarande bemyndigande ges till Isof (se

Ds 1998:43, s. 53). Det dock kan vara lämpligt att länsstyrelsens föreskrifter ersätts av föreskrifter meddelade av Isof.

Utredningen bedömer att förändringarna kan genomföras tidigast till den 1 januari 2022. Utredningen föreslår att regeringen ska ge länsstyrelsen, Sametinget och Isof i uppdrag att genomföra de förändringar som behövs för att överföringen av uppgifter ska kunna ske den 1 januari 2022. Samma datum bör även ändringarna i institutets och Sametingets instruktioner samt följdändringar i övriga förordningar träda i kraft. Inom ramen för uppdraget bör länsstyrelsen och Isof samråda om frågor som hänger samman med upphävandet av länsstyrelsens bemyndigande.

Utredningen bedömer att ändringen i minoritetslagen kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2022. Detta innebär att 21 § minoritetslagen under ett halvår kommer att gälla parallellt med de nya bestämmelserna i uppföljningsmyndigheternas instruktioner. Utredningen bedömer emellertid att bestämmelserna inte kommer att strida mot varandra och att det således inte bör leda till problem.

Även om uppgifterna överförs den 1 januari 2022 anser utredningen att det är mest ändamålsenligt att länsstyrelsen och Sametinget redovisar minoritetspolitikens utveckling för år 2021 enligt den gamla ordningen. Redovisningen bygger bland annat på kommuners och regioners redovisning enligt 12 § minoritetsförordningen. Enligt bestämmelsen ska redovisningen ske till den myndighet som betalat ut bidraget. Kommuners och regioners redovisning för bidragsåret 2021 kommer därmed att lämnas till länsstyrelsen respektive Sametinget i enlighet med den ansvarsfördelning som gällde före den 1 januari 2022. Länsstyrelsens föreskrifter kommer att gälla för redovisningen avseende bidragsåret 2021. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser i fråga om redovisningen.

Länsstyrelsen och Sametinget prövar även frågor om nedsättning av statsbidraget enligt 10 a § minoritetsförordningen. Länsstyrelsen är bemyndigad att meddela verkställighetsföreskrifter till bestämmelsen. Av länsstyrelsens föreskrifter följer att (01FS 2015:35) kommuner och regioner som inte vill att statsbidraget ska sättas ned ska ansöka om att få använda medlen kommande år. Ansökan ska ha kommit in till utbetalande myndighet senast den 10 november bidragsåret och lämnas i enlighet med specifikationer som finns i en bilaga till föreskrifterna.

Utredningen bedömer att det är mest ändamålsenligt att prövningen av frågor enligt 10 a § minoritetsförordningen avseende bidragsåret 2021 görs av Sametinget och länsstyrelsen enligt den ordning som gällde när bidraget betalades ut. För att det ska vara möjligt behövs en övergångsbestämmelse enligt vilken ärenden som har inlett före ikraftträdandet av ändringarna i minoritetsförordningen ska handläggas enligt äldre föreskrifter.

Det är även mest ändamålsenligt om länsstyrelsen får avsluta handläggningen av ansökningar om organisationsbidrag från minoritetsorganisationer som har skickats in i enlighet med länsstyrelsens föreskrifter. För att detta ska vara möjligt behövs en övergångsbestämmelse till ändringen i organisationsförordningen med innebörd att ansökningar om statsbidrag för bidragsåret 2022 eller tidigare bidragsår ska handläggas enligt äldre föreskrifter.

8.8.4 Behov av utvärdering av förslagen

Bedömning: Om regeringen genomför utredningens förslag bör regeringen efter en viss tid ge Statskontoret, en statlig utredning eller någon annan utomstående aktör i uppdrag att utvärdera utfallet. Det kan vara lämpligt att genomföra en sådan utvärdering efter sex år.

Utredningen konstaterar att det har gått cirka tio år från att den nuvarande ordningen för uppföljning och samordning av minoritetspolitiken infördes till dess att detta betänkande lämnas. Politikområdet får betraktas som förhållandevis ungt och oetablerat och det är därför viktigt att organisatoriska lösningar utvärderas efter relativt kort tid. Om regeringen genomför utredningens förslag bör regeringen efter en viss tid ge Statskontoret, en statlig utredning eller någon annan utomstående aktör i uppdrag att utvärdera utfallet. Det kan vara lämpligt att genomföra en sådan utvärdering efter sex år.

9 Konsekvensbeskrivning och kostnadsberäkning

9.1 Konsekvensbeskrivningens innehåll

I utredningens uppdrag ingår att redogöra för de ekonomiska och praktiska konsekvenser som förslagen medför. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren enligt direktiven även redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort och lång sikt. Likaså ska konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter redovisas.

Utredningens förslag innebär också konsekvenser för enskilda som tillhör nationella minoriteter, kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Utredningen bedömer inte att förslagen därutöver medför sådana konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen eller direktiven till utredningen.

9.2 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

De förslag som lämnas ska enligt direktiven bidra till att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter (utgångspunkt 1 i direktiven).

Regeringens folkrättsliga skyldighet att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter i Sverige bygger på åtaganden i två Europarådskonventioner. Uppföljningen av minoritetspolitiken syftar till att främja, stödja och följa upp genomförandet av bestämmelserna i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och minoritetspolitikens intentioner, i kommuner, regioner och hos statliga myndigheter. Europarådet har i sin gransk-

ning av Sveriges folkrättsliga åtaganden efterfrågat insatser för att förbättra genomförandet.

De av utredningen föreslagna åtgärderna bedöms bidra till att förutsättningarna för att minoritetsrättigheter förverkligas i högre utsträckning förbättras genom att kommuner, regioner och statliga myndigheter erbjuds förstärkt stöd i genomförandearbetet.

Förslagen innebär vidare att regeringen kommer att få tillgång till förbättrade analyser, rapporter och beredningsunderlag från ansvariga uppföljningsmyndigheter. Därmed underlättas regeringens styrning av minoritetspolitiken och förutsättningar att sätta in effektiva insatser för att kontinuerligt undanröja hinder inom minoritetspolitiken. Det ökar också Sveriges möjligheter att leva upp till konventionsåtaganden på kort och lång sikt.

9.3 Konsekvenser för enskilda som tillhör nationella minoriteter

Utredningen föreslår nya delmål för det minoritetspolitiska arbetet. Införande av delmål kommer att tydliggöra syftet med minoritetspolitiken och ge vägledning för kommuner och regioner. Det innebär också att möjligheterna att följa upp effekterna av olika insatser ökar. Regeringen kommer att kunna få en tydligare bild av de nationella minoriteternas situation inom olika områden och ett förbättrat beslutsunderlag. På sikt kommer det leda till att de nationella minoriteternas möjligheter att tillgodogöra sig sina rättigheter ökar.

Enligt delmål 2 ska barns och ungas möjligheter till inflytande beaktas särskilt. Delmålet synliggör och förtydligar behovet av åtgärder och uppföljning som specifikt bedöms främja barns och ungas möjligheter att påverka beslut som berör dem och vara delaktiga i samhällslivet.

Delmål 3 (kulturell identitet) och 4 (levande minoritetsspråk) bidrar också till att synliggöra enskildas minoritetsrättigheter.

Kommuner och regioner föreslås få ett förstärkt stöd i genomförandet av minoritetsrättigheter genom statliga främjandeinsatser. Detta bedöms på sikt leda till att kommuner och regioner i högre utsträckning efterlever minoritetslagens bestämmelser. Genom ökade samordningsinsatser kan ytterligare strukturella hinder i arbetet undanröjas. Det kommer att bidra till att fler personer som tillhör de natio-

nella minoriteterna ges möjlighet att i större utsträckning ta sina rättigheter i anspråk.

Förslagen bedöms också bidra till att de nationella minoriteternas förutsättningar att utöva egenmakt stärks (utgångspunkt 1 i direktiven). Detta sker i första hand genom att minoriteternas erfarenheter och sakkunskap i större utsträckning tas till vara i det fortsatta samordnings- och uppföljningsarbetet.

9.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens förslag om förbättrad samordning och uppföljning av minoritetspolitiken inskränker inte det kommunala självstyret. Förslaget innebär inte heller några nya åtaganden eller skyldigheter för kommuner eller regioner.

Förslagen innebär att kommuner och regioner ges ett förstärkt stöd från uppföljningsmyndigheternas sida, bland annat i form av rådgivning, tillgängligt informationsmaterial och metodstöd samt kunskapshöjande insatser. Genom att utredningen föreslår ett bredare och mer preciserat uppdrag för uppföljningsmyndigheterna bedöms tydligheten och transparensen öka i förhållande till kommuner och regioner, i enlighet med utgångspunkt 5 i direktiven. Det blir tydligare för kommuner och regioner vilket statligt stöd de kan förvänta sig. Dubbelarbete i kommuner och regioner i form av utvecklande av eget informationsmaterial och metodstöd kan därmed undvikas.

Ett mer effektivt och ändamålsenligt stöd till kommuner och regioner kommer på sikt innebära att statsbidraget enligt förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk används effektivare.

9.5 Konsekvenser för statliga myndigheter

9.5.1 Verksamhetsmässiga konsekvenser för berörda myndigheter

Enligt utredningens direktiv ska den fortsatta utformningen av samordningen och uppföljningen av minoritetspolitiken präglas av effektivitet, långsiktighet, god verksamhetsstyrning och tydlig ledning (utgångspunkt 5).

Utredningens föreslår att det minoritetspolitiska samordnings- och uppföljningsansvaret samt ansvaret att följa upp regeringens strategi för romsk inkludering hålls samlat och flyttas från Länsstyrelsen i Stockholms län till Institutet för språk och folkminnen. Därutöver revideras Sametingets uppdrag något och viss verksamhet föreslås övergå till Institutet för språk och folkminnen.

Utredningens förslag innebär verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort och lång sikt. En övergång av verksamheten kan initialt försvaga det stöd som kan erbjudas kommuner och regioner och den uppföljning som sker. Institutet för språk och folkminnen kommer att behöva tid att rekrytera medarbetare, bygga upp och utveckla den tillkommande verksamheten. Övergången kan dock underlättas genom goda förberedelser och en nära dialog mellan överlämnande och mottagande myndigheter.

Sametinget ska enligt direktiven ansvara för samiska rättigheter och det samiska språket utveckling inom minoritetspolitiken (utgångspunkt 6 i direktiven). Sametinget ska också enligt regeringen ges större frihet att utforma och bedriva verksamheten. Eftersom Sametinget kvarstår som uppföljningsmyndighet innebär det också att Sametinget kan bidra med kontinuitet och institutionellt minne under övergångsfasen och i det fortsatta uppföljningsarbetet. Sametingets personella resurser för uppföljningsarbetet utökas också, vilket kommer att underlätta arbetet. Sametinget ges större frihet att bedriva arbetet än i dagsläget. Myndigheten får möjlighet att självständigt rapportera om politiken och ge rekommendationer till regeringen.

På längre sikt bedöms arbetet med samordning och uppföljning av minoritetspolitiken bli mer ändamålsenligt och effektivt med utredningens förslag. Om regeringen även går vidare med förslag om inrättande av språkcentrum för de nationella minoritetsspråken, kommer den samlade kompetensen i minoritetsfrågor hos Institutet för språk och folkminnen bli ännu större. Det kommer på längre sikt att gynna genomförandet av minoritetsrättigheter i kommuner och regioner ytterligare. Genom att samla minoritetspolitisk sakkunskap hos Institutet för språk och folkminnen bedöms statens samlade förmåga att agera i frågorna att stärkas betydligt. Förutsättningarna att bygga och säkra tillgång till sådan specialistkompetens som regeringen efterfrågar i utredningens direktiv (utgångspunkt 3) bedöms som goda.

Den föreslagna förändringen innebär en förändrad inriktning av det nuvarande uppdraget på Institutet för språk och folkminnen genom att ansvaret för samordning och uppföljning av minoritetspolitiken tillförs. Det innebär bland annat att verksamheten inom myndigheten behöver organiseras på ett lämpligt sätt.

9.5.2 Personella konsekvenser

Utredningens förslag innebär att uppföljningsansvaret för minoritetspolitiken, inklusive ansvaret för strategin för romsk inkludering, med tillhörande finansiering kommer att flyttas från Länsstyrelsen i Stockholms län till Institutet för språk och folkminnen. Vidare flyttas ansvaret för webbplatsen minoritet.se med tillhörande finansiering från Sametinget till institutet. Anslagen för dessa uppgifter finansierar sammantaget 5,3 årsarbetskrafter hos länsstyrelsen (avser 3,5 årsarbetskrafter för uppföljning av minoritetspolitiken och 1,8 årsarbetskrafter för uppföljning av strategin för romsk inkludering) och 1,0 årsarbetskraft hos Sametinget. Sametinget tillskjuts samtidigt ytterligare medel för uppföljningsansvaret för minoritetspolitiken med ett belopp i nivå med lönekostnaden för webbplatsen. Det innebär att Sametingets årsarbetskrafter för uppföljningsuppdraget höjs från dagens 2,0 till 3,0 årsarbetskrafter.

Förändringarna aktualiserar bestämmelsen om verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det är en fråga som Institutet för språk och folkminnen behöver hantera. I den mån arbetstagare inte övergår från länsstyrelsen eller Sametinget kvarstår dessa myndigheters arbetsgivaransvar för berörda medarbetare.

Utredningen bedömer att det förstärkta samordnings- och uppföljningsuppdraget kräver resurser motsvarande 3,0 årsarbetskrafter hos Sametinget respektive 12,0 årsarbetskrafter hos Institutet för språk och folkminnen, det vill säga totalt 15,0 årsarbetskrafter jämfört med dagens 8,3 årsarbetskrafter. Detta innebär således en total förstärkning med ytterligare 6,7 årsarbetskrafter.

9.5.3 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Utredningens förslag innebär att Institutet för språk och folkminnen ges ett förtydligt uppdrag, jämfört med nuvarande uppdrag inom främjandet av samverkan mellan statliga myndigheter på minoritetsområdet. Utredningen föreslår också att regeringen använder sig av en tydligare styrstrategi som tar sikte på att integrera ett minoritetsperspektiv i relevanta myndigheters verksamhet (minoritetspolitisk integrering).

Institutet för språk och folkminnen föreslås bistå statliga myndigheter i det minoritetspolitiska arbetet, bland annat genom att tillhandahålla metodstöd och en struktur för informationsutbyte och samverkan, såsom samordnade samråd. Myndigheten ska även hjälpa andra statliga myndigheter att sprida riktat utbildnings- och informationsmaterial till kommuner och regioner samt stödja myndigheterna i arbetet att ta fram grundutbildning och fortbildning i minoritetspolitiska frågor för medarbetare.

Stödet från Institutet för språk och folkminnen kommer innebära att ett antal sektorsmyndigheters minoritetspolitiska arbete kommer att underlättas betydligt, bland annat när det gäller arbetet med att samråda med de nationella minoriteterna. Det ger också förbättrade möjligheter för de statliga myndigheterna att få en bättre överblick över andra myndigheters insatser, vilket underlättar samverkan i minoritetspolitiska frågor. Ökad tillgång till utbildnings- och fortbildningsmaterial kommer att underlätta myndigheternas arbete. Sammantaget bedöms detta innebära en effektivisering av berörda statliga myndigheters möjligheter att säkerställa de nationella minoriteternas rättigheter.

Utredningen bedömer att i vart fall myndigheter som i dag har särskild rapporteringsskyldighet i minoritetsfrågorna och ett antal andra myndigheter som deltar i de samordnade samråden berörs av förslagen. Dessa är följande: Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Folkhälsomyndigheten, Universitets- och högskolerådet, Statens skolinspektion, Skolverket, Folkhälsomyndigheten, Statens kulturråd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Boverket, Polisen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och samtliga länsstyrelser. Sammantaget rör det sig om 36 statliga myndigheter.

9.6 Konsekvenser för statens finanser

9.6.1 Länsstyrelsen i Stockholms län

Verksamhetsmedel för nationellt uppföljningsansvar och arbete med strategin för romsk inkludering föreslås flyttas över från länsstyrelsen till Institutet för språk och folkminnen (6,18 miljoner kronor). Medlen avser resurser under utgiftsområde 1, anslag 7:1, anslagsposterna 3 och 9 samt anslag 7:2 anslagspost 1 (2020 års regleringsbrev).

9.6.2 Sametinget

Sametingets arbete med samordning- och uppföljning av minoritetspolitiken föreslås förstärkas med en årsarbetskraft så att antalet tjänster för detta uppdrag uppgår till 3,0 årsarbetskrafter, vilket motsvarar en höjning av anslaget till 3,0 miljoner kronor. Medlen avser nuvarande 2,2 miljoner kronor i utgiftsområde 1, anslag 7, anslagspost 12 (2020 års regleringsbrev). Till anslagspost 12 tillförs också 800 000 kronor från anslagspost 15.

Uppdraget med webbplatsen minoritet.se flyttas till Institutet för språk och folkminnen. Verksamhetsmedel motsvarande 400 000 kronor överförs därför från Sametinget till Institutet för språk och folkminnen (utgiftsområde 1, anslag 7:1 anslagspost 15 i 2020 års regleringsbrev).

9.6.3 Institutet för språk och folkminnen

Utredningen bedömer att myndigheten behöver minst 12,0 årsarbetskrafter för samordnings- och uppföljningsuppdraget. Tjänster motsvarande 5,3 årsarbetskrafter föreslås överföras från Länsstyrelsen i Stockholms län. Ytterligare 6,7 årsarbetskrafter behöver därutöver tillföras Institutet för språk och folkminnen. Institutet för språk och folkminnen kommer även att behöva verksamhetsmedel för uppdraget.

9.6.4 Finansiering

Behov av ökade resurser för uppföljningen

Det är ett stort problem i dag att nuvarande uppföljning inom minoritetspolitiken är kraftigt underfinansierad. De nuvarande uppföljningsmyndigheterna har påtalat problematiken för regeringen och även äskat budgetförstärkning. Anslagen har trots det inte höjts och för kunskapshöjande insatser har anslaget dessutom minskat sedan 2010. För att kunna uppnå den kraftsamling kring samordning och uppföljning som utredningen föreslår, behöver man således också beakta att anslagen redan nu är underfinansierade jämfört med dagens uppföljning.

Kostnader för förslag

Utredningen bedömer att en rimlig bemanning för den förstärkta samordningen och uppföljningen är 15,0 årsarbetskrafter, varav 3,0 årsarbetskrafter på Sametinget och 12,0 årsarbetskrafter på Institutet för språk och folkminnen. Det innebär en förstärkning av Sametingets nuvarande uppföljningsuppdrag och en kraftsamling av uppdraget som placeras vid Institutet för språk och folkminnen.

Kostnad för Sametinget:

Lönekostnader, inklusive lönekostnadspåslag och overheadkostnad (3,0 årsarbetskrafter): 3,0 miljoner kronor.

Kostnad för Institutet för språk och folkminnen per år:

Lönekostnader, inklusive lönekostnadspåslag och overheadkostnad (12,0 årsarbetskrafter): 15,0 miljoner kronor.

Verksamhetsmedel (kunskapshöjande insatser, metodutveckling, resor, kommunbesök, samordning, utveckling av uppföljningsarbetet, drift av webbplatsen minoritet.se etcetera.): 6,5 miljoner kronor.

Totalt: 21,5 miljoner kronor.

Lönekostnaderna för Institutet för språk och folkminnen beräknas utifrån myndighetens nuvarande löneläge. Overheadkostnaden

på 50 procent av lönekostnaden utgör myndighetens beräknade overhead för full kostnadstäckning. I overheaden ingår, förutom kostnader för lokaler, bland annat myndighetsgemensam administration och ledning; datorer, telefoner och arbetsmaterial samt personalförmåner.

Total kostnad för statens samordning och uppföljning: 24,5 miljoner kronor.

Finansieringsmöjligheter

Utredningen har övervägt ett antal olika möjligheter för att finansiera tillkommande kostnader, utanför nuvarande anslagsramar.

De stora anslagsposterna inom minoritetspolitiken utgörs i dag av statsbidrag till kommuner och regioner som ingår i förvaltningsområden. Erfarenheterna visar att det finns ett outnyttjat utrymme i statsbidraget. Under 2017 uppgick överskottet till 3,734 miljoner kronor och under 2018 till 5,527 miljoner kronor. Dessa medel återbetalades till staten. Det vore önskvärt att kunna använda sådant överskott till det förstärkta främjandet och uppföljningen. Det finns dock en stor osäkerhet i hur stort det årliga överskottet blir. Medel bör därför inte tas från detta överskott direkt till främjande och uppföljning. Det bör dock beaktas att statsbidrag hittills återgått till statsfinanserna varje år och att de sammantagna kostnaderna för staten avseende statsbidraget till kommuner och regioner varit mindre än beräknat.

Utredningen bedömer vidare att det vore olämpligt att förändra kommunernas och regionernas ekonomiska förutsättningar som bygger på tillskott av statsbidrag. Det är heller inte lämpligt att ta bort möjligheten att efter prövning föra över statsbidrag till påföljande år. Statsbidragen är generellt mycket låga och en revidering av statsbidragen skulle skapa stor osäkerhet i finansieringen av det fortsatta minoritetspolitiska arbetet. Statsbidragen har inte höjts sedan 2010 och många kommuner upplever att bidragen redan är för låga. Det behövs fortsatt stabilitet i finansieringen av kommuners och regioners insatser.

En annan möjlighet är att göra en mindre justering av förvaltningsanslagen för berörda statliga myndigheter eftersom de kommer att få ett förstärkt stöd i minoritetsarbetet. Myndigheternas mino-

ritetsarbete kommer också att underlättas genom att de kan rådfråga Institutet för språk och folkminnen i högre utsträckning och samordningen mellan statliga myndigheter förbättras. Utredningen bedömer detta som en lämplig finansieringslösning. Den faktiska kostnaden för respektive berörd myndighet bedöms bli mindre än om respektive myndighet själv utvecklar eget material, utbildningar etcetera.

En ytterligare möjlighet är att överväga överföring av resurser från en annan statlig myndighets förvaltningsanslag. En sådan myndighet är Diskrimineringsombudsmannen. Diskrimineringsombudsmannen har tidigare arbetat aktivt med främjandefrågor för att motverka diskriminering som rör de nationella minoriteterna. Nationella minoriteter har också tidigare varit ett prioriterat område hos myndigheten. Diskrimineringsombudsmannens arbete har dock förändrats och numera prioriteras risker för diskriminering inom arbetsmarknaden, på bostadsmarknaden och inom socialtjänsten. Diskriminering rörande de nationella minoriteterna berörs endast i begränsad omfattning inom dessa nya prioriteringar. Det skulle därför kunna vara försvarbart att flytta resurser från myndigheten för att förstärka samordning och uppföljning av minoritetspolitiken. Denna uppföljning kommer också att tangera frågor om diskriminering och utsatthet. Utredningen bedömer detta som en lämplig finansiering när regeringen nu behöver göra nya överväganden och prioriteringar inom minoritetspolitiken.

Utredningens förslag innebär att regeringen kommer att få tillgång till bättre genomarbetade beredningsunderlag och mer djuplodande analyser i minoritetsfrågorna. Det innebär att arbetsbördan hos Regeringskansliet minskar och styrningen och beredningen kommer att underlättas. Förbättrade och mer genomarbetade beredningsunderlag kan också på sikt minska behovet av att lägga ut uppdrag på utredningar, vilket minskar Regeringskansliets utgifter. Eftersom minoritetspolitiken är tvärspektoriell och berör flera politikområden innebär utredningens förslag en förstärkt analysfunktion som kommer hela Regeringskansliet till godo. Sammantaget anser utredningen att medel ska överföras från Regeringskansliets förvaltningsanslag för att finansiera uppföljningsuppdraget.

I detta sammanhang bör också beaktas att återbetalning av statsbidrag hittills skett årligen inom utgiftsområde 1, anslag 7:1 och 7:2.

Förslag till finansiering

Sametingets uppdrag (inklusive 3,0 årsarbetskrafter) föreslås finansieras inom ram med 3,0 miljoner kronor per år.

Institutet för språk och folkminnets uppdrag föreslås finansiera enligt följande:

Överflyttning inom ram (utgiftsområde 1, anslag 7:1 och 7:2):

- Från Länsstyrelsen i Stockholms län: 6,18 miljoner kronor,
- Från Sametinget: 400 000 kronor,
- Utrymme i minoritetsanslaget från och med budgetåret 2021 (anslag 7:1, ap. 6, 14 och 18): 1,54 miljoner kronor.

Ytterligare finansiering:

- Överflyttning från Diskrimineringsombudsmannen (utgiftsområde 13, anslag 2:1): 1,82 miljoner kronor,
- Överflyttning från Regeringskansliets förvaltningsanslag (utgiftsområde 1, anslag 4:1): 4,0 miljoner kronor, samt
- Överflyttning från statliga myndigheter som berörs ($36 \times 0,21$): 7,56 miljoner kronor.

Totalt för samtliga förslag: 24,5 miljoner kronor.

Referenser

Litteratur och myndighetsrapporter m.m.

- Diskrimineringsombudsmannen, 2004. *Diskriminering av romer i Sverige*.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2008. *Diskriminering av samer*.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2008. *Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet*.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2012. *Romers rättigheter*.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2012. *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering*.
- Ekonomistyrningsverket, 2006. *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. Rapport 2006:7.
- Ekonomistyrningsverket, 2012. *Resultatindikatorer*. Rapport 2012:41.
- Ekonomistyrningsverket, 2016. *Verksamhetslogik*. Rapport 2016:31.
- Europarådet, 2008. *Commentary on The Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*. ACFC/31DOC(2008)001.
- Europarådet, 2012. *Commentary No. 3 The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*. ACFC/44DOC(2012)001 rev.
- Folkhälsomyndigheten, 2019. *Hur mår personer med finländskt ursprung?*
- Högsta domstolen, 2020. Dom den 23 januari 2020 i mål nr T 853-18. Girjasdomen.
- Institutet för språk och folkminnen, 2019. *Språkcentrum för nationella minoritetsspråk – Delredovisning*. Ku2015/02857/DISK, Ku2018/01455/DISK.

- Institutet för språk och folkminnen, 2019. *Språkcentrum för nationella minoritetsspråk – Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Ku2015/02857/DISK, Ku2018/01455/DISK.
- Karlsson Vestman, O., 2011. *Utvärderandets konst: att granska FoU-miljöer inom välfärd*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Kulturdepartementet, juni 2016. *Sveriges fjärde rapport till Europarådet under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*. Ku2016/00845/DISK.
- Kulturdepartementet, juni 2019. *Sveriges sjunde rapport till Europarådet under den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk*. Ku2019/01174/CSM.
- Kungl. biblioteket, 2019. *Demokratins skattkammare. Förslag till nationell biblioteksstrategi*. Dnr 6.7-2015-1181.
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2011. *Minoritetspolitikens utveckling 2010*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2012. *Minoritetspolitikens utveckling 2011*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2013. *Minoritetspolitikens utveckling 2012*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2014. *Minoritetspolitikens utveckling 2013*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2015. *Minoritetspolitikens utveckling 2014*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2016. *Minoritetspolitikens utveckling 2015*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2017. *Minoritetspolitikens utveckling 2016*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2018. *Minoritetspolitikens utveckling 2017*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget, 2019. *Minoritetspolitikens utveckling 2018*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2014. *Nulägesbeskrivning av hinder och möjligheter för romers rätt – utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet*. Rapport 2014:22.

- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018. *Romske inkludering lokalt – nuläget i kommuner med statligt stöd 2012–2017*. Rapport 2018:26.
- Myndigheten för kulturanalys, 2016. *Utveckling av resultatindikatorer för kulturpolitik – Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Dnr 2016-84.
- Riksrevisionen, 2019. *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, Rapport 2019:2.
- Skolverket, 2018. *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr11)*.
- Statskontoret, 2014. *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*. Rapport 2014:7.
- Statskontoret, 2018. *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*. Rapport 2018:13.
- Statskontoret, 2019. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Slutrapport 2019:14.
- Universitets- och högskolerådet, 2018. *Högskoleutbildningar i nationella minoriteters språk och kultur – vad har hänt? En jämförelse mellan åren 2016 och 2017 samt en tillbakablick på läsåren 2008/09 till 2016/17*. UHR:s rapportserie 2018:6.
- Vedung, E., 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3., uppl. Lund: Studentlitteratur.

Offentligt tryck

- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning*.
- Ds 2019:4 *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*.
- Ds 2019:15 *Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor*.
- Prop. 1976/77:80 *Om insatser för samerna*.
- Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.
- Prop. 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt. Regeringens strategi för de nationella minoriteterna*.

- Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag.*
- Prop. 2012/13:147 *Ny bibliotekslag.*
- Prop. 2013/14:162 *Ändringar av statistiksekretessen.*
- Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:154 *Journalistik i hela landet.*
- Prop. 2017/18:199 *En stärkt minoritetspolitik.*
- Prop. 2018/19:136 *Ett modernt public service nära publiken – villkor 2020–2025 (sändningstillstånd för SR, SVT och UR).*
- Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Skr. 2011/12:56 *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032.*
- Skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Skr. 2017/18:282 *Nystart för en stärkt minoritetspolitik.*
- SOU 2005:40 *Rätten till mitt språk – förstärkt minoritetskydd.*
- SOU 2017:60 *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik.*
- SOU 2017:88 *Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik.*
- SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning.*
- SOU 2019:23 *Styrkraft i funktionshinderspolitiken.*
- SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*

Webbplatser

- Jämställdhetsmyndigheten, (2019) *Jämställdhetsintegrering*
www.jamstalldhetsmyndigheten.se/jamstalldhetsintegrering/jamstalldhetsintegrering/ [2020-04-02].

Kommittédirektiv 2018:86

Samordning, utveckling och uppföljning för en stärkt minoritetspolitik

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska närmare analysera och föreslå hur ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska organiseras. Utredaren ska även föreslå hur det minoritetspolitiska uppföljningssystemet kan förbättras. Syftet med uppdraget är att åstadkomma en ändamålsenlig organisering av uppgifterna för att bidra till en stärkt minoritetspolitik.

Utredaren ska bl.a.

- närmare analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i nuvarande ansvarsfördelning, ta ställning till behovet av organisationsförändringar och vid behov lämna förslag till förändringar,
- analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i uppföljningssystemet, ta ställning till behovet av förändringar och vid behov lämna förslag till förändringar, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2019.

Nuvarande ansvarsfördelning behöver utredas och analyseras närmare

De två myndigheterna Länsstyrelsen i Stockholms län och Sämtinget har ett gemensamt ansvar för samordning och uppföljning av minoritetspolitiken och rapporterar årligen till regeringen om områdets utveckling samt om hur de verkat för att uppnå det minoritetspolitiska målet. I myndigheternas ansvar ingår bl.a. att verka för genomförandet av de nationella minoriteternas rättigheter på statlig, regional och kommunal nivå, samt att främja samordning och samverkan mellan kommuner, landsting och myndigheter. Uppföljningen ska ge regeringen en överblick över minoritetspolitikens effekter och tjäna som underlag för vidare åtgärder på området. Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar även för samordning och uppföljning av strategin för romsk inkludering.

Den 1 september 2016 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt angränsande frågor. Med utgångspunkt i den översynen, i Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och i strategin för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158) skulle utredaren föreslå åtgärder i syfte att säkra efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter. I uppdraget ingick att föreslå hur den statliga samordningen och uppföljningen ska organiseras. Utredaren överlämnade i juni 2017 betänkandet *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60). Enligt betänkandet finns det brister i den nuvarande ordningen för samordning och uppföljning och därför ett tydligt behov av förändring. Som en följd av detta föreslås att regeringen inrättar en myndighet med uppdrag att följa upp, främja och samordna minoritetspolitiken, och att ansvaret ska samlas hos den myndigheten i stället för att vara uppdelat på två olika myndigheter. Vidare föreslås att den nya myndighetens ansvar för att främja minoritetspolitikens efterlevnad i hela landet tydliggörs. Utredningen bedömer även att regeringen bör överväga om det behövs utökade resurser för uppdraget. Remissutfallet gällande utredningens förslag i fråga om att inrätta en ny myndighet är blandat.

Regeringen anför i skrivelsen *Nystart för en stärkt minoritetspolitik* (skr. 2017/18:282) att det finns ett behov av att stärka samordningen, utvecklingen och uppföljningen av minoritetspolitiken

och att myndighetsstrukturen med detta ansvar därför bör utredas och analyseras närmare.

Sex utgångspunkter för ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning

I den fortsatta styrningen av det minoritetspolitiska området ska sex utgångspunkter gälla för verksamheten med ansvar för samordning, utveckling och uppföljning. Utredarens arbete ska ledas av utgångspunkterna och de förslag som lämnas ska utgå från dem.

Utgångspunkt 1: Säkerställd efterlevnad av rättigheter

Den första utgångspunkten är huvudsyftet med verksamheten – att bidra till att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter. Detta är en central utgångspunkt som måste genomsyra allt arbete, och verksamheten bör därför präglas av ett arbetssätt som utgår från de nationella minoriteternas rättigheter. Till detta kommer behovet av ett aktivt förhållningssätt och ett fördjupat arbete med att ge de nationella minoriteterna möjlighet att utöva egenmakt, bl.a. genom att bidra med expertis och genom reella möjligheter till inflytande och delaktighet.

Utgångspunkt 2: Centralt och samlat ansvar

Den andra utgångspunkten är att ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning även i fortsättningen ska vara centralt och samlat på statlig nivå. I ansvaret ska såväl minoritetspolitiken i allmänhet som arbetet med strategin för romsk inkludering ingå.

Utgångspunkt 3: Behovet av bred kompetens

Det komplexa uppdraget som samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken innebär förutsätter olikartade arbetssätt, och kräver tillgång till specialistkompetens på flera områden. Det krävs insikt och kunskap om minoritetspolitiken (bl.a. språk- och kulturkompetens), men även kompetens om olika sektorer i sam-

hållet. Exempelvis är det nödvändigt med kunskap om kommunal och statlig förvaltnings funktionssätt samt kompetens när det gäller att tolka och tillämpa såväl svensk lagstiftning som internationella konventioner och praxis, något som kräver kunskap i juridisk metod. Den tredje utgångspunkten är därför behovet av bred kompetens med särskild tonvikt på minoritetspolitisk kompetens, utredningskompetens och juridisk kompetens.

Utgångspunkt 4: Tydlighet och förutsägbarhet

Effektiviteten i samordningen och uppföljningen är beroende av tydlighet från både uppdragsgivaren (regeringen) och utföraren (myndigheterna). För att åstadkomma tydlighet är det viktigt med dokumentation, målformulering och kontinuerlig analys av arbetet. Exempel på tydlighet från uppdragsgivaren är vidareutveckling av styrdokument där det är viktigt att förväntade effekter och ansvarsavgränsningar framgår. Exempel på tydlighet från utföraren är att aktivt verka för bred förankring av arbetet och att vinnlägga sig om betydande transparens. Den fjärde utgångspunkten är därför behovet av ömsesidig tydlighet och förutsägbarhet.

Utgångspunkt 5: Effektivitet, långsiktighet och styrning

Verksamheten med ansvar för samordning, utveckling och uppföljning har flera målgrupper. De primära är regeringen, statliga myndigheter, kommuner, landsting och de nationella minoriteterna. Dessutom finns betydande sekundära målgrupper i form av internationella organisationer, övriga samhällsaktörer och den bredare allmänheten. Verksamheten omfattar såväl utåtriktade, kunskapshöjande och stödjande insatser som analytiskt och utredande arbete. Därtill ska den administrativa bördan för myndigheter, kommuner och landsting hållas så låg som möjligt. Detta medför utmaningar i fråga om bl.a. resurser, planering och verksamhetsutveckling. Kraven på ledningen av verksamheten är höga för att det ska vara möjligt att åstadkomma långsiktiga och varaktiga resultat. Det krävs förmåga till strategisk och långsiktig verksamhetsstyrning, t.ex. genom mål- och resultatstyrning, och förmåga att göra nödvändiga prioriteringar. Vidare är det en förutsättning för en fungerande tillitsbaserad styrning

att verksamhetens ledning är tydlig. Med detta i beaktande är den femte utgångspunkten behovet av effektivitet, långsiktighet, god verksamhetsstyrning och tydlig ledning.

Utgångspunkt 6: Sametingets ansvar

Den sjätte utgångspunkten är att Sametinget ska ansvara för samiska rättigheter och det samiska språkets utveckling inom minoritetspolitiken. Genom ett tydligt rättighetsfokus, och med tillitsbaserad styrning, bör Sametinget ges större frihet att utforma och bedriva den berörda verksamheten inom gällande regelverk.

Uppdraget att närmare utreda och analysera ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning

Utifrån de sex utgångspunkterna ska ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken utredas och analyseras närmare. Förslag som lämnas ska syfta till att se till att ansvariga myndigheter på bästa sätt bidrar till att säkerställa efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter, och till effektiv verksamhet inom den offentliga förvaltningen. Om förslag till förändringar i ansvarsfördelningen lämnas ska utredaren i första hand pröva om dessa kan genomföras inom ramen för befintliga myndigheter.

I utredningsarbetet ska utredaren använda ett rättighetsbaserat arbetssätt. Detta innebär bl.a. att personer som tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bidra med kunskap samt ges möjlighet till inflytande och delaktighet i relevanta delar av utredningens arbete. Utredaren ska säkerställa bred representation i arbetet, såväl i fråga om de olika nationella minoriteterna som i fråga om kön, ålder och andra relevanta faktorer. Genom arbetssättet ska utredaren även beakta principen om ickediskriminering samt anlägga ett jämställhets-, barnrätts- och funktionshindersperspektiv.

Hur ska ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning vara organiserat?

Det finns två övergripande syften med den nuvarande ansvarsfördelningen för samordning och uppföljning av minoritetspolitiken. Det första är att de ansvariga myndigheterna ska verka för och samordna genomförandet av minoritetspolitiken och minoritetslagstiftningen. I detta ingår även ansvar för att vidta åtgärder för kontinuerlig utveckling av området. Det andra syftet är att myndigheterna ska producera kvalitativa underlag om hur lagstiftningen har tillämpats och hur utvecklingen har fortskridit på området, med regeringen som främsta mottagare. Det finns betydande brister i det nuvarande arbetet, vilka hämmar efterlevnaden av de nationella minoriteternas rättigheter och därmed även måluppfyllelsen för minoritetspolitiken. Det finns potential för samordningsvinster och ökad effektivitet som inte tillvaratas i dag. Sammantaget finns det ett stort behov av att stärka samordningen, utvecklingen och uppföljningen.

Utredaren ska därför

- närmare analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i den nuvarande ansvarsfördelningen,
- analysera fördelningen av uppgifter mellan olika myndigheter inom minoritetspolitiken,
- med utgångspunkt i analysen ta ställning till behovet av organisationsförändringar,
- vid behov lämna förslag till förändringar i ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Hur kan uppföljningssystemet förbättras?

Uppföljningssystemet har stor betydelse i styrningen av minoritetspolitiken, och den samlade och centrala uppföljningen är en av de stora förtjänsterna med 2010 års minoritetspolitiska reform. Det finns dock ett antal brister, bl.a. vad gäller förutsägbarhet och jämförbarhet över tid, och det finns därför behov av att utveckla såväl metoder som former för uppföljningen. Sammantaget krävs ett omtag kring uppföljnings-

systemet för att minoritetspolitikens nystart ska vara fullständig. Därför bör uppföljningssystemet utvecklas och förbättras.

Utredaren ska

- analysera effektiviteten och ändamålsenligheten i det nuvarande uppföljningssystemet,
- analysera ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter, kommuner och landsting inom uppföljningssystemet,
- ta ställning till behovet av förändringar i utformningen av och ansvarsfördelningen inom uppföljningssystemet,
- vid behov lämna förslag till hur uppföljningssystemet ska vara organiserat, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för de ekonomiska och praktiska konsekvenser som förslagen medför. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren även redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort och lång sikt. Likaså ska konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet (Kulturdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

Utredaren ska samråda med Sametinget, Länsstyrelsen i Stockholms län, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Sveriges Kommuner och Landsting samt andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som det är nödvändigt. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren ska även hålla sig informerad om Tillitsdelegationens (Fi 2016:03) och andra relevanta utredningars arbete. Utredaren ska ta hänsyn till det som framkommer om bl.a. styrning i betänkandet *Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik* (SOU 2017:60).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2019.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:7

Tilläggsdirektiv till utredningen om samordning, utveckling och uppföljning för en stärkt minoritetspolitik (Ku 2018:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att närmare analysera och föreslå hur ansvaret för samordning, utveckling och uppföljning av minoritetspolitiken ska organiseras (dir. 2018:86). Enligt utredningens direktiv skulle utredaren redovisa uppdraget senast den 30 juni 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 april 2020.

(Kulturdepartementet)

Indikatoröversikt och tabeller

Nr	Delområde/	Indikator	Uppgiftslämnare
DISKRIMINERING OCH UTSATTHET			
1	Antidiskriminering	Antalet anmälningar som rör diskriminering av nationella minoriteter	DO
2	Rättsväsende	Antalet stämningar som rör diskriminering av nationella minoriteter	DO
3	Rättsväsende	Antalet domar och förlikningar som rör nationella minoriteter	DO
4	Antidiskriminering	Antalet anmälningar om antiromska och antisemitiska hatbrott	BRÅ
5	Antidiskriminering	Antalet insatser för att förebygga och motverka diskriminering av nationella minoriteter	Kommuner, landsting, övriga myndigheter
INFLYTANDE OCH DELAKTIGHET			
6	Dialog	Former för inflytande och delaktighet	Kommuner, landsting, övriga myndigheter, civil sektor
7	Dialog	Möjligheter till påverkan på beslut och inriktningar	Kommuner, landsting, övriga myndigheter, civil sektor
8	Dialog	Nationella minoriteters förutsättningar/kapacitet för inflytande och delaktighet	Kommuner, landsting, övriga myndigheter, civil sektor

Nr	Delområde/	Indikator	Uppgiftslämnare
SPRÅK OCH KULTURELL IDENTITET			
9	Allmänt främjande	Insatser för att skydda och främja nationella minoriteters språk och kulturer	Kommuner, landsting, övriga myndigheter
10	Allmänt främjande	Resultat av kommunala insatser för att skydda och främja nationella minoriteters språk och kultur	Kommuner
11	Allmänt främjande	Efterfrågan på service och ärendehandläggning på nationella minoritetsspråk tillgodosett	Kommuner i FO
12	Allmänt främjande	Språkresurser bland befintlig personal	Kommuner FO, landsting, övriga myndigheter
13	Allmänt främjande	Information om rättigheter på nationella minoritetsspråk	Kommuner, landsting, övriga myndigheter, civil sektor
14	Förskola	Omfattning av förskola på nationella minoritetsspråk	Kommuner i FO
15	Förskola	Efterfrågan av förskola på nationella minoritetsspråk tillgodosedd	Kommuner i FO
16	Modersmålsundervisning	Antal elever som är berättigade till och antal elever som deltar i modersmålsundervisning på nationella minoritetsspråk	Skolverket
17	Högre utbildning	Antal sökande och antal antagna till språk- och/eller kulturkurser på nationella minoritetsspråk	Universitets- och högskolerådet, Universitetskansler-ämbetet
18	Äldreomsorg	Omfattning av äldreomsorg på nationella minoritetsspråk	Kommuner i FO
19	Äldreomsorg	Efterfrågan av äldreomsorg på nationella minoritetsspråk tillgodosedd	Kommuner i FO
20	Public service	Sändningstid på nationella minoritetsspråk inom public service	Sveriges Radio, Sveriges television, UR

Nr	Delområde/	Indikator	Uppgifts- lämnare
ORGANISERING			
21	Organisation	Myndigheter som beaktat vilka delar av verksamheten som är särskilt relevant för nationella minoriteter att ha inflytande över	Kommuner, landsting, övriga myndigheter
22	Organisation	Myndigheter där arbetet med nationella minoritetsfrågor följts upp/integrerats i de ordinarie uppföljningssystemen	Kommuner, landsting, övriga myndigheter

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]